

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право  
УДК 351/354.1

**Личенко Ірина Олександрівна**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри цивільного права та процесу,  
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»*

**Lychenko Iryna**

*D.Sc. (Law), Professor  
Educational-Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education  
Lviv Polytechnic National University  
ORCID: 0000-0002-4838-3579*

**СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ:  
ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ ПЕРІОДУ ВІЙНИ  
СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛЕННЯ УКРАИНЫ:  
ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПЕРИОДА ВОЙНЫ  
THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF UKRAINE:  
TRANSFORMATIONAL CHANGES OF THE WAR PERIOD**

*Анотація.* У статті здійснено аналіз трансформаційних змін у системі публічного управління в Україні та її ефективності, представлено характеристику викликів та загроз, проблем, які торкнулися усієї системи публічного управління в сучасних умовах. Особлива увага присвячена шляхам отримання нової якості організації системи публічного управління, адекватної новим політичним та економічним реаліям, трансформації інституційного середовища публічного управління.

*Представлено обґрунтування пріоритетів удосконалення функціонування інституцій публічного управління, важливості в сучасних*

*умовах чіткості регламентації процедур публічного управління, системності контролю та нагляду за об'єктами управлінського впливу, тобто сферами та галузями суспільного життя, щодо яких реалізується організуючий вплив держави, та наявності зворотних зв'язків задля розуміння ефективності прийнятих управлінських рішень. Чітко ідентифіковано завдання публічно-правових інституцій в період війни.*

*Окреслено стратегічні напрями функціонування органів публічного управління у воєнний період та наголошено на важливості впорядкування діяльності інституцій публічного управління, оптимізації їхнього переліку та структури, позбавлення їх надлишкових та дублюючих функцій, тощо.*

*Особлива увага присвячена інформаційній безпеці функціонування органів публічного управління в Україні в період війни, протидії залученню спеціальних інформаційних технологій та ресурсів, що порушують сталий розвиток держави, суспільства. Охарактеризовано основні об'єкти інформаційної війни.*

*Наголошено на складності реалізації самоорганізаційної складової інституціонального середовища публічного управління та залучення до управлінських процесів інституцій громадянського суспільства, потребі скорочення обсягу інформації, що перебуває у вільному доступі громадськості, та водночас важливості залучення громадськості до основних сфер життя суспільства, зокрема до забезпечення безпеки територій, волонтерської діяльності, що становить важливу допомогу суб'єктам публічного управління.*

**Ключові слова:** *публічне управління, система публічного управління, органи публічного управління, національна безпека, інформаційна безпека.*

**Анотація.** *В статтє проведено анализ трансформационных изменений в системе публичного управления в Украине и ее эффективности,*

*представлена характеристика вызовов и угроз, проблем, которые затронули всю систему публичного управления в современных условиях. Особое внимание уделено получению нового качества организации системы публичного управления, адекватной новым политическим и экономическим реалиям, трансформации институциональной среды публичного управления.*

*Представлено обоснование приоритетов усовершенствования функционирования институтов публичного управления, важности в современных условиях четкости регламентации процедур публичного управления, системности контроля и надзора за объектами управленческого влияния, т.е. для понимания эффективности принимаемых управленческих решений. Четко идентифицирована задача публично-правовых институций в период войны.*

*Обозначены стратегические направления функционирования органов публичного управления в военный период и отмечено важность упорядочения деятельности институтов публичного управления, оптимизации их перечня и структуры, лишения их избыточных и дублирующих функций и т.д.*

*Особое внимание уделено информационной безопасности функционирования органов публичного управления в Украине в период войны, противодействию привлечению специальных информационных технологий и ресурсов, нарушающих устойчивое развитие государства, общества. Охарактеризованы основные объекты информационной войны.*

*Отмечено сложность реализации самоорганизационной составляющей институциональной среды публичного управления и привлечения к управленческим процессам институтов гражданского общества, необходимость сокращения объема информации, находящейся в свободном доступе общественности, и одновременно важность привлечения общественности к основным сферам жизни общества, к*

обеспечению безопасности территорий, волонтерской деятельности, что представляет важную помощь субъектам публичного управления.

**Ключевые слова:** публичное управление, система публичного управления, органы публичного управления, национальная безопасность, информационная безопасность.

**Summary.** *In the article, the author analyzed transformational changes in the system of public administration in Ukraine and its effectiveness, presented the characteristics of challenges and threats, problems that affected the entire system of public administration in modern conditions. Special attention is devoted to ways of obtaining a new quality of organization of the public administration system, adequate to the new political and economic realities, transformation of the institutional environment of public administration.*

*The substantiation of the priorities for improving the functioning of public administration institutions, the importance in modern conditions of the clarity of the regulation of public administration procedures, the systematic control and supervision of the objects of administrative influence, i.e. the spheres and branches of public life in respect of which the organizing influence of the state is realized, and the presence of feedback links are presented in order to understand the effectiveness of management decisions made. The tasks of public legal institutions during the war are clearly identified.*

*The strategic directions of the functioning of public administration bodies during the war period are outlined and the importance of streamlining the activities of public administration institutions, optimizing their list and structure, removing their redundant and duplicative functions, etc. is emphasized.*

*Special attention is devoted to the information security of the functioning of public administration bodies in Ukraine during the war, to counteracting the involvement of special information technologies and resources that disrupt the*

*sustainable development of the state and society. The main objects of the information war are characterized.*

*Emphasis is placed on the difficulty of implementing the self-organizing component of the institutional environment of public administration and the involvement of civil society institutions in the management processes, the need to reduce the amount of information that is freely available to the public, and at the same time the importance of involving the public in the main spheres of society, in ensuring the security of territories, volunteer activities, which is an important help to the subjects of public administration.*

*Key words: public administration, public administration system, public administration bodies, national security, information security.*

**Постановка проблеми.** Проблеми публічного управління загострилися протягом останнього періоду в Україні, що зумовлено військовими діями в державі.

Військові дії в Україні спровокували як глобальні зміни продовольчого, енергетичного та фінансового характеру, так і загострили кризу системи публічного управління, яка назрівала вже багато років у нашій державі.

Ця система потребує докорінних змін, що загалом є запорукою виживання усього українського суспільства і держави загалом, умовою швидкого відродження регіонів, які постраждали в силу військових дій.

Перед державою постало завдання щодо перегляду сучасної системи публічного управління в Україні, проведення нагальних реформ та її адаптації до нових викликів і загроз.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми публічного управління в Україні знайшли своє обґрунтування в працях низки вітчизняних вчених, зокрема таких, як В. Бакуменко [1], І. Малий [2], А. Миколюк [3], С. Павлов [4] та інші. Окремим проблемам функціонування

державних інституцій періоду війни присвятили свої дослідження Г. Бережна [5], У. Коруч [6], О. Радченко, Я. Чмир [7] та інші. Однак комплексно проблеми та перспективи удосконалення системи публічного управління України в період війни цими авторами не досліджувалися.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз системи публічного управління України в період війни, викликів та загроз, які з нею пов'язані, завдань і стратегічних напрямів функціонування публічно-правових інституцій в період війни.

**Виклад основного матеріалу.** Трансформаційні зміни у вітчизняному суспільстві зумовлені низкою нових викликів та проблем суспільно-політичного значення. Держава стикнулася не лише з проблемами глобального характеру, фінансово-економічною кризою, наслідками інформаційної революції, потребою відповідати вимогам переходу на новий рівень інноваційного розвитку суспільства, загостренням дефіциту мінеральних ресурсів, які давно відзначають як суттєві вітчизняні автори [2, с. 18], але й військовими діями, які посилили складність подолання вищенаведених загроз, спровокували недостатність фінансових ресурсів для реалізації заходів щодо їх подолання.

Всі ці чинники негативно впливають на систему публічного управління та всі її елементи, ускладнюють виконання публічно-сервісної функції держави та потребують низки заходів для адаптації цієї системи до нових викликів та загроз.

В. Бакуменко вважає, що публічне управління становить процес цілеспрямованого впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на об'єкт управління, зважаючи на положення чинного законодавства, задля забезпечення економічного розвитку публічно-правових утворень та благополуччя населення [1, с. 8].

Система публічного управління нашої держави є системним феноменом, основними складовими якого є суб'єкти його реалізації (органи



виконавчої влади, суб'єкти місцевого самоврядування, окремі громадські формування, тощо), об'єкти управління, що становлять сфери і галузі суспільного життя, на які держава справляє організуючий вплив, та сама публічно-управлінська діяльність що є уособленням численних прямих та зворотних зв'язків між першими двома елементами, проявляється через формування і ухвалення управлінських рішень, їхнього виконання, реалізації контрольних і наглядових повноважень щодо цього.

У сучасних умовах проблеми торкнулися усієї системи публічного управління та її ефективності.

Щодо публічного управління, його ефективність визначається здатністю органів публічного управління досягати визначених цілей, повно та якісно реалізовувати покладені на них функції.

Окремі публічно-управлінські інституції виявилися неготовими до викликів, що перед ними постали, інші ж навпаки, зуміли трансформуватися та залучити ресурси, які досі не були активовані, у кризовий момент показали потенціал до швидкого реформування.

У даний час потрібна зовсім інша якість організації системи публічного управління, адекватна новим політичним та економічним реаліям.

Отримання цієї нової якості неможливе без суттєвого реформування вітчизняного законодавства. Таке реформування повинно враховувати взаємопов'язані чинники: кореляцію чітких, зрозумілих, оптимізованих правил адміністрування найважливіших сфер публічного управління та якості отриманих суспільних послуг у відповідній територіальній громаді; співмірність грошових коштів, які сплачуються у регіонах до місцевих бюджетів у формі податків, та якістю публічно-сервісної діяльності.

Важливим є розуміння того, що запорукою довіри громадськості до органу публічного управління є потреба налагодження громадського

контролю за його діяльністю, що, в ідеалі, повинен домінувати над внутрішньовідомчими контрольними механізмами.

Не менш важливим є забезпечення відкритості, прозорості діяльності публічно-управлінських інституцій. Проте у період війни принцип відкритості, прозорості функціонування органів публічного управління, підконтрольності їх діяльності громадськості дещо трансформується та вступає в деяку конфронтацію з принципами національної, зокрема інформаційної безпеки.

Як зазначають вітчизняні вчені, демократія може втрачати певні цінності, зокрема прозорість у випадку суттєвої загрози національній безпеці. При цьому акцент зміщується на дотримання принципів централізованості і керованості. Як зазначає А. Миколюк, виникає внутрішній конфлікт, що поглиблюється в епоху розвитку мережі Інтернет. Справа в тому, що дотримання прозорості функціонування публічно-правових інституцій вступає в суперечність з обов'язком цих інституцій дотримуватися державної таємниці, підтримуватися секретності в певних сферах управління, забезпечувати безпеку критично важливої інформації [3, с. 158].

Окрім цього якість функціонування інституцій публічного управління напряму залежить від якості підготовки залученого персоналу, чіткості регламентування прав та обов'язків суб'єктів публічно-сервісних повноважень, розуміння службовцями відповідальності за протиправну діяльність у сфері публічного управління, чіткості регламентації процедур публічного управління, системності контролю та нагляду за об'єктами управлінського впливу, тобто сферами та галузями суспільного життя, щодо яких реалізується організуючий вплив держави та наявності зворотних зв'язків задля розуміння ефективності прийнятих управлінських рішень.

Проте, в період війни набувають великого значення й інші чинники, що мають безпосередній вплив на систему публічного управління.



Здебільшого вони стосуються суб'єктів управління та управлінської діяльності як елементів системи публічного управління.

Сьогодні усі зусилля держави повинні бути зосереджені на формуванні державно-управлінської політики щодо реформування системи органів публічного управління, покращення, оптимізації процедур адміністрування найважливіших сфер діяльності інституцій держави, врахування масштабів та динаміки соціально-економічних процесів, зумовлених періодом війни, поєднання принципів централізму та децентралізму при розмежуванні повноважень органів публічного управління, налагодження взаємної довіри суб'єктів публічного управління та суб'єктів, які отримують публічно-правові послуги.

Потрібна трансформація інституційного середовища публічного управління. Держава повинна організаційно та фінансово підтримувати найбільш дієві публічно-правові інституції та оновити національну модель публічного управління загалом.

У період війни механізми публічного управління зазнають суттєвої трансформації. Так, ускладнюється реалізація самоорганізаційної складової інституціонального середовища публічного управління, зокрема всебічного залучення до управлінських процесів інституцій громадянського суспільства, дорадчо-консультативних інституцій при органах публічного управління, ускладнюється розбудова дієвої мережевої інформаційної інфраструктури в системі публічного управління.

З одного боку скорочується обсяг інформації, що перебуває у вільному доступі громадськості, зважаючи на ризики щодо національної безпеки, а з іншого – відбувається активне залучення громадськості до основних сфер життя суспільства, зокрема зростання волонтерської діяльності, залучення громадян та громадських формувань до забезпечення безпеки територій, передачі гуманітарної допомоги. Доволі вагомою допомогою органам публічного управління стала в період війни діяльність

волонтерів щодо розробки спеціальних онлайн платформ, які допомагали населенню («Люди для України / People for UA», що сприяла розподілу та передачі гуманітарної допомоги, «Паляниця.Інфо», що служить допомозі вразливим категоріям населення та інші) [5, с. 66].

Головним завданням публічно-правових інституцій у період війни повинно стати забезпечення балансу двох головних завдань: забезпечення національної безпеки та функціонування держави як організації публічної влади загалом (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості) та водночас захисту громадян (їх прав, свобод та законних інтересів), підтримання та гарантування реалізації національних морально-етичних, соціо-культурних та інших цінностей в українському суспільстві [4, с. 37].

Пріоритетним завданням на шляху реформування сфери публічного управління в Україні в сучасних складних умовах повинно стати удосконалення механізмів контролю Державної аудиторської служби у сфері закупівель. Це стосується спрощеної процедури закупівлі для потреб оборони України, забезпечення життєдіяльності населення та функціонування держави. Слід погодитися з потребою посилення відповідальності за незаконні дії у цій сфері, за перешкоджання реалізації заходів державного фінансового контролю і збору інформації щодо цього [8, с. 10].

Однією з найважливіших проблем періоду війни є інформаційна безпека функціонування органів публічного управління в Україні.

Попри реальні військові дії, що відбуваються в окремих регіонах нашої держави, надзвичайно вагомою загрозою для нормального функціонування органів публічного управління та національної безпеки загалом стала інформаційна війна в Україні.

Її супроводжує цілеспрямований інформаційний вплив, що реалізується в сфері інформаційних процесів та передбачає залучення

спеціальних інформаційних технологій та ресурсів, що порушують сталий розвиток держави, суспільства [9, с. 205].

Інформаційна війна супроводжується кібератаками на інформаційні ресурси органів публічного управління, ускладненням надання публічно-правових послуг, поширенням недостовірних даних.

Нагальність вирішення цієї проблеми все частіше схиляє вітчизняних вчених говорити про потребу посилення кримінальної відповідальності за протиправну діяльність, яка завдає шкоди нормальному функціонуванню органів публічного управління та яку можна вважати складовою інформаційної війни в Україні [6, с. 81].

Як правило, у сфері публічного управління об'єктами інформаційних воєн визнають систему підготовки та прийняття важливих публічно-управлінських рішень у сфері безпеки, політичній, економічній сферах, таким об'єктом стає інформаційно-комунікаційну інфраструктура держави, тощо. Незаконний вплив поширюється на інституції національної оборони та безпеки, їхнє керівництво, економічну інфраструктуру держави, тощо [7, с. 103-104].

Загострення проблем публічного управління в період війни змушує державу визначити стратегічні напрями функціонування органів, що його реалізують в цей період. Сьогодні державі важливо сформувати і затвердити відповідну стратегію задля гарантування стабільності та гарантованості реалізації прав громадян та їх захисту. Формування такої стратегії повинно виходити з потреби удосконалення функціональної впорядкованості діяльності інституцій публічного управління, оптимізації їхнього переліку та структури, позбавлення їх надлишкових та дублюючих функцій, усунення функцій, що створюють надлишкові адміністративні бар'єри, переведення більшості адміністративних послуг в режим онлайн, розширення публічних сервісів, що дасть змогу раціоналізувати використання бюджетних коштів, забезпечення стратегічного

прогнозування діяльності органів публічного управління з урахуванням безпекових ризиків та загроз, гарантування можливості їх функціонування в кризових умовах з використанням спеціальних технічних засобів та інформаційних технологій. Водночас перед державою стоїть непросте завдання для сучасного періоду щодо наділення їх необхідним потенціалом та матеріальними засобами для гарантування реалізації прав та свобод громадян, національної безпеки України та створення механізмів здійснення всебічного контролю за фінансовою діяльністю публічно-правових інституцій.

### Література

1. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень // *Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. Академії муніципального управління*. № 1. [Б. м. : б. в.], 2015. С. 8–26.
2. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні // *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17-21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_24\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_5). (дата звернення 24.07.2022).
3. Миколюк А. В. Публічне управління інформаційною безпекою: діджиталізація та інформаційна війна. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 156-161.
4. Павлов С. С. Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 234 с.
5. Бережна Г.В. Взаємодія громадського сектору та влади у період воєнного стану в Україні: реалії поточного часу та перспективи. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах*,

- м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярєва, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 3. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 158 с.
6. Коруц У. 3. Запобігання та протидія пропаганді війни та інформаційним загрозам в Україні. *Публічне право*. 2020. № 2. С. 80-87.
  7. Радченко О., Чмир Я. Гібридна війна як ключова загроза національному суверенітету України. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 3. С. 100-108.
  8. Резолюція Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні». *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах*, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярєва, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 3. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 158 с.
  9. Верголяс О.О. Правове забезпечення спеціальних інформаційних операцій : дис. к.ю.н. : спеціальність 12.00.07. Київ : НДІП НАПрН України, 2020. 287 с.

### **References**

1. Bakumenko V. D. Publichne administruvannia yak protses vyroblennia, pryiniattia ta vykonannia upravlinskykh rishen // *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia* : zb. nauk. pr. Akademii munitsypalnoho upravlinnia. № 1. [В. м. : б. в.], 2015. С. 8–26.
2. Malyi I. Y. Heneza publichnoho upravlinnia i administruvannia v Ukraini // *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017. № 24. С. 17-21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_24\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_5). (data zvernennia 24.07.2022).

3. Mykoliuk A. V. Publichne upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu: didzhytalizatsiia ta informatsiina viina. Pravo ta derzhavne upravlinnia. 2022. № 1. S. 156-161.
4. Pavlov S. S. Formuvannia mekhanizmiv publichnoho upravlinnia ta administruvannia v sferi tsyvilnoho zakhystu Ukrainy: funktsionalno-profesiinyi aspekt: dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02. Kyiv, 2020. 234 s.
5. Berezhna H.V. Vzaiemodiia hromadskoho sektoru ta vlady u period voiennoho stanu v Ukraini: realii potochnoho chasu ta perspektyvy. Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh viiny i v postvoiennyi period v Ukraini : materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. u trokh tomakh, m. Kyiv, DZVO «Universytet menedzhmentu osvity» NAPN Ukrainy, 15-28 kvitnia 2022 r.; red. kolehiia : I.O. Dehtiarova, V.S. Kuibida, P.M. Petrovskyi ta in., uklad. T.O. Melnyk. T. 3. K. : DZVO «UMO» NAPN Ukrainy, 2022. 158 s.
6. Koruts U. Z. Zapobihannia ta protydiia propahandi viiny ta informatsiinym zahrozam v Ukraini. Publichne pravo. 2020. № 2. S.80-87.
7. Radchenko O., Chmyr Ya. Hibrydna viina yak kliuchova zahroza natsionalnomu suverenitetu Ukrainy. Tavriiskyi naukovyi visnyk. Seriia: Publichne upravlinnia ta administruvannia. 2022. № 3. S. 100-108.
8. Rezoliutsiia Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh viiny i v postvoiennyi period v Ukraini». Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh viiny i v postvoiennyi period v Ukraini : materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. u trokh tomakh, m. Kyiv, DZVO «Universytet menedzhmentu osvity» NAPN Ukrainy, 15-28 kvitnia 2022 r.; red. kolehiia : I.O. Dehtiarova, V.S. Kuibida, P.M. Petrovskyi ta in., uklad. T.O. Melnyk. T. 3. K. : DZVO «UMO» NAPN Ukrainy, 2022. 158 s.



9. Verholias O.O. Pravove zabezpechennia spetsialnykh informatsiinykh operatsii : dys. k.iu.n. : spetsialnist 12.00.07. Kyiv : NDIP NAPrN Ukrainy, 2020. 287 s.