

ФЕДЕРАЦІЯ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК УКРАЇНИ

АКАДЕМІЯ ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І ТУРИЗМУ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ:
ПРАВОВІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА СОЦІАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ**

Колективна монографія

Київ – 2025

Рекомендовано до друку Вченою радою Академії праці, соціальних відносин і туризму
(протокол № 7 від 25 лютого 2025 року)

Колектив авторів: *Н. Балашова (4.2), Н. Васильєва (3.1), В. Воротін (2.1; 4.1), О. Домбровська (4.3), А. Іванов (4.4), Я. Качан (Вступ; 2.2; 2.5), Д. Костенко (2.3), Д. Красівський (1.4; 2.5), І. Кульчій (4.5; 4.6), М. Лахижа (Вступ; 1.1; 2.2; 4.5), К. Міщенко (1.2; 2.4; 3.4), В. Писаренко (2.7;3.2; 3.3), Г. Старченко (2.6), В. Сухомлин (Вступ; 4.2), М. Шевченко (1.3).*

Рецензенти:

Кравченко Мілена В'ячеславівна, д-р наук держ. упр., проф., професор кафедри публічного управління, адміністрування та соціальної роботи, Національний університет охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика (НУОЗ).

Приліпко Сергій Михайлович, д-р наук держ. упр., доц., професор кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва, в. о. завідувача кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Ганечко Олена Миколаївна, д-р юрид. наук, доц., викладач Національної школи суддів України, суддя шостого апеляційного адміністративного суду.

П-88 Публічне управління: правові, організаційні та соціальні проблеми розвитку / за наук. редакції д-ра наук держ. упр., проф. М. І. Лахижі; канд. наук держ. упр., доц. Я. В. Качан та канд. наук держ. упр., доц. В. Б. Сухомлина. Київ, 2025. 232 с.
ISBN 978-966-654-697-8

Колективна монографія видається в межах виконання кафедрою публічного управління та публічної служби загальноакадемічної теми «Ринок праці і розвиток профспілкового руху», затвердженої рішенням Вченої ради Академії праці, соціальних відносин і туризму (протокол № 4 від 09.12.2021).

Розповсюджувати та тиражувати без офіційного дозволу АПСВТ забороняється.

У колективній монографії висвітлено юридичні, організаційні та соціальні аспекти розвитку системи публічного управління. Автори, спираючись на аналіз законодавчих актів, даних соціологічних опитувань, наукової літератури з України та інших країн, а також медійної інформації, розглядають історичні й теоретичні підвалини публічного управління. У праці викладено правові, організаційні та кадрові основи цієї системи, а також представлено механізми і засоби її функціонування. Окрему увагу приділено забезпеченню сталого розвитку та безпеки, а також ролі публічного управління у цих процесах.

Видання рекомендується науковим працівникам, викладачам та студентам закладів вищої освіти, практикам.

| | |
|--|------------|
| ЧАСТИНА 3. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 122 |
| Розділ 3.1. Застосування гендерного підходу до публічного управління в умовах євроінтеграції (на прикладі сфери зайнятості) (<i>Наталія Васильєва</i>)..... | 122 |
| Розділ 3.2. Публічні комунікації та зв'язки з громадськістю (<i>В'ячеслав Писаренко</i>)..... | 132 |
| Розділ 3.3. Контроль у сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування (<i>В'ячеслав Писаренко</i>)..... | 138 |
| Розділ 3.4. Управлінське рішення як інструмент стратегії розвитку та практики змін в системі публічного управління (<i>Катерина Міщенко</i>).... | 147 |
| | |
| ЧАСТИНА 4. СТАЛИЙ РОЗВИТОК ТА БЕЗПЕКА: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ | 154 |
| Розділ 4.1. Сталий розвиток повоєнних регіонів як об'єкту стратегічного планування та формування державної регіональної політики в Україні (<i>Валерій Воротін</i>)..... | 154 |
| Розділ 4.2. Особливості формування державної політики у сфері зайнятості населення в Україні (<i>Віктор Сухомлин, Наталя Балашова</i>)... | 162 |
| Розділ 4.3. Основні проблеми та механізми публічного управління процесом входження України до ЄС (<i>Оксана Домбровська</i>)..... | 172 |
| Розділ 4.4. Імперативи забезпечення економічної безпеки держави (<i>Андрій Іванов</i>)..... | 179 |
| Розділ 4.5. Основні вектори публічного управління та адміністрування для забезпечення національної безпеки України: проблеми систематизації (<i>Микола Лахижса, Інна Кульчій</i>)..... | 188 |
| Розділ 4.6. Публічне управління забезпеченням інформаційної безпеки: досвід ЄС для України (<i>Інна Кульчій</i>)..... | 194 |
| | |
| ЛІТЕРАТУРА..... | 204 |
| | |
| ДАНІ ПРО АВТОРІВ..... | 230 |

зміцнювати економічну безпеку держави. У зв'язку з воєнними руйнуваннями, постійними агресивними діями РФ, цілком котрих є інфраструктурні об'єкти, та окупацією, в якій опинилася певна українська територія, а також з наявністю бюджетної кризи й інших глобальних викликів, стають більшими системними внутрішні загрози для стабільності економічної сфери України. Так, подібні загрози полягають у сировинній залежності економіки, низькій конкурентоздатності, в тому, що застаріла матеріально-технічна база, розповсюджена корупція, значна тіньова економіка та в наявності інших структурних деформацій. Щоб розв'язати ці економічні виклики воєнного часу, необхідний комплексний підхід, що характеризується кількома основними елементами. Насамперед – залученням підтримки міжнародної спільноти, до якої може входити фінансова допомога, технічна підтримка й стратегічне партнерство. Крім того, важливо адаптувати ключові економічні галузі економіки до обставин, які змінилися, завдяки чому підвищиться загальна стійкість економіки. Аби розробити й реалізувати ефективні стратегії, які мінімізують внутрішні загрози – корупцію та тіньову економіку, необхідно залучити всі управлінські рівні та активізувати громадянське суспільство. Тільки завдяки такому інтегрованому підходу можливо ефективно посилити економічну безпеку України в ситуації, коли триває воєнне протистояння.

Розділ 4.5. Основні вектори публічного управління та адміністрування для забезпечення національної безпеки України: проблеми систематизації

Микола Лахижа, Інна Кульчій

Актуальність теми викликана кількома факторами: відсутністю єдиної концептуальної моделі класифікації; викликами інтеграції питань національної безпеки у систему публічного управління та необхідністю її удосконалення; змінами складових національної безпеки з урахуванням нових військових, економічних, інформаційних, кібернетичних та інших загроз.

Необхідність вивчення класифікації напрямів публічного управління у сфері національної безпеки підтверджена також досвідом авторів під час викладання навчальних курсів для студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування» та курсів підвищення кваліфікації державних службовців: «Інформаційна безпека», «Євроінтеграція, міжнародне публічне управління та безпека», оскільки це сприяє розумінню студентами пріоритетів змін у публічному управлінні та адмініструванні.

Аксіома, що питання національної безпеки завжди мають важливе значення і актуалізуються у кризових ситуаціях, особливо помітна на прикладі України. Так, прем'єр-міністр України Д. Шмигаль у травні 2022 року відзначив, що основу оновлення країни формуватимуть національна безпека, євроінтеграція та економічна трансформація [1].

У базовому законі (2018) національна безпека України визначається як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності,

демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» (ст.1) [2]. Огляд закону підтверджує широту охоплюваних ним питань регламентування повноважень державних органів у сферах національної безпеки і оборони.

Підтвердженням складності проблеми є дискусія щодо включення чи невключення визначення національної безпеки у чинне законодавство. «Невизначення цього поняття в нормативно-правовій базі дає змогу адаптувати підхід відповідно до обставин, що змінюються, по-різному оперувати цією категорією в реально створених умовах» (Гурковський М., Сидор М., 2021) [3].

Адміністрування національної безпеки характеризується (Д. Беззубов, 2018) як «процес визначення місця і ролі національної безпеки в адміністративному праві та діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення стану відсутності загроз і небезпек суспільству та нації» [4, с.48]

Як відзначають В. Антонов (2017) [5, с. 283-284] та А. Мосейко [6, с. 48] «забезпечення національної безпеки досягається інтеграцією питань внутрішньої та зовнішньої політики, створенням державної та недержавної системи забезпечення національної безпеки, ужиттям у своїй державній політиці різних засобів для збереження суверенітету, фізичної цілісності й території, підтримкою паритетних відносин з іншими країнами світу тощо й передбачає досягнення балансу інтересів суспільства, держави та її громадян».

Українськими вченими (В. Базиченко, М. Єжесв та інші) у публікаціях 2023-2024 років уже зверталася увага на пов'язаність змін у публічному управлінні з викликами, що стосуються національної безпеки. До системи публічного управління у сфері національної безпеки ці автори відносять: «профільні» державні органи (правоохоронні органи тощо), державні органи «загальної компетенції», недержавні органи [7, с. 338; 8, с. 48].

Отже, мова йде про взаємодію двох змінних систем – публічного управління та національної безпеки, що значно ускладнює класифікацію та диференціює її в залежності від вибору критеріїв. Цей взаємозв'язок дозволяє для цілей нашого дослідження класифікацію напрямів публічного управління будувати на основі напрямів забезпечення національної безпеки, враховуючи її етапи – усвідомлення національних інтересів, загрози, захист. Отже, національна безпека є однією з функцій публічного управління та адміністрування. Сучасний підхід до національної безпеки включає не лише військовий аспект, а й економічну, енергетичну, екологічну, гуманітарну, інформаційну безпеку, що перетинається з багатьма функціями державного управління.

Огляд останніх джерел, досліджень і публікацій з питань публічного управління та адміністрування у сфері національної безпеки підтверджує думку про його складність, динамічність і перманентне оновлення. Основними джерелами класифікації напрямів публічного управління є прийняті в різні роки нормативно-правові акти, які дозволяють простежити підходи органів влади до визначення напрямів забезпечення національної безпеки та створення державних механізмів їх реалізації [2; 9; 10; 11; 12 та інші]. Зміни підтверджуються результатами контент-аналізу цих документів та історичного аналізу публікацій з теорії та практики публічного управління у сфері

національної безпеки в Україні. Серед великої кількості присвячених проблематиці національної безпеки наукових публікацій нами виділено кілька монографій та статей теоретичного характеру останніх років видання. Окрім уже названих статей В. Антонова, В. Базиченко, М. Гурковського, М. Єжєєва, А. Мосейко та М. Сидора, доцільно відзначити публікації К.В. Бондаренка [13], Г. Ситника, Д. Неліпи, М. Орел [13; 14], А. Михненко [16], Ю. Загуменної [17], М. Паламарчука, Р. Примуша та інших авторів [18].

Різні варіанти класифікації пропонують автори навчально-методичних матеріалів до курсів з питань публічного управління національною безпекою: О. Боднарчук, В. Ліпкан, Г. Ситник, А. Терентьєва та інші. Слід також відзначити низку фахових видань, які зосереджують увагу на питання публічного управління у сфері національної безпеки, серед них: Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека», Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Національна безпека, Національні інтереси України, Суспільство та національні інтереси та інші.

Краще осмислити підходи українських вчених до питань публічного управління у сфері захисту національної безпеки та класифікації його напрямів дозволяє аналіз навчальних дисциплін на цю тему, які викладаються у вищих навчальних закладах для студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Уже назви цих дисциплін свідчать про різноплановість підходів їх авторів. Наприклад: «Системи управління безпекою» (А.В. Терентьєва, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту); «Національна безпека в публічному управлінні» (О.Я. Малиновська), «Публічне управління в сфері національної безпеки» (І.М. Базарко) (Львівський національний університет імені Івана Франка); «Публічне управління у сфері Національної безпеки» (Н.М. Ткачова, Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського); «Державне управління національною безпекою» (О.В. Ковальова, Національний університет біоресурсів і природокористування України)

Актуальність тематики підтверджується і освітньо-професійними програмами. Так ОПІ «Публічна політика і управління в умовах гібридних загроз» (Харківський університет імені В.Н. Каразіна) враховує пропозиції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, галузевих державних установ, об'єднань організацій роботодавців та професійних громадських об'єднань, які здійснюють діяльність у сфері публічного управління та адміністрування і передбачає набуття випускниками такої інтегральної компетентності: «Здатність розв'язувати складні задачі і проблеми у сфері публічного управління в умовах гібридних загроз та/або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та/або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог» [19].

Питання урядування чи адміністрування у сфері національної безпеки розглядаються також у НОП за спеціальностями №256 «Національна безпека» та 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону» тощо.

Метою даного дослідження є систематизація наявних спроб класифікації напрямів публічного управління у сфері національної безпеки, визначення критеріїв класифікації та вироблення пропозицій для системної оцінки цих класифікацій

У процесі дослідження використано системний аналіз (для виявлення взаємозв'язків між елементами державної політики та їх трансформації); історичний метод, контент-аналіз та метод порівняльного аналізу (для виявлення змін у державних підходах до визначення напрямів публічного управління); дискурсивний аналіз (для оцінювання змін у державних підходах до сфери національної безпеки).

Для вироблення класифікації напрямів публічного управління та адміністрування у сфері національної безпеки вважаємо необхідним взяти до уваги кілька критеріїв. Така необхідність і важливість цієї класифікації викликані кількома причинами: 1) науковими, пізнавальними й освітніми, оскільки глибоке й різнобічне пізнання національної безпеки та напрямів публічного управління вимагає не лише її загального розгляду, а й вивчення окремих складових; 2) класифікація полегшує визначення пріоритетності напрямів забезпечення національної безпеки, що дозволяє забезпечити обґрунтованість прогнозів щодо шляхів подальшого розвитку публічного управління та адміністрування; 3) класифікація полегшує орієнтацію у системі публічного управління, що важливо у наукових, навчальних та практичних цілях.

Зрозуміло, що така кваліфікація вже неодноразово робилася за показниками складових національної безпеки і представлена у відповідних посібниках.

1. Співвідношення з національними інтересами, які розглядаються в першу чергу через призму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У Конституції України визначено такі елементи системи національної безпеки: безпека людини (ст. 3); екологічна безпека (ст. 16, 92, 116); економічна безпека (ст. 17); інформаційна безпека (ст. 17); державна безпека (ст. 17, 37); громадська безпека (ст. 138) [20].

Г. Ситник та М. Орел відзначають відносно постійний характер національних інтересів і пропонують їх класифікацію за характером, взаємністю, ступенем черговості, масштабом, ступенем важливості, строком дії, видами політики, сферами прояву [21, с. 78-79].

2. За напрямами діяльності держави. У Стратегії національної безпеки України» (2020) визначено основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки (розділ III). За основними напрямами забезпечення національної безпеки у «Заключних положеннях» Стратегії передбачено розроблення таких документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації: Стратегія людського розвитку; Стратегія воєнної безпеки України; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України; Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України; Стратегія економічної безпеки; Стратегія енергетичної безпеки; Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни

клімату; Стратегія біобезпеки та біологічного захисту; Стратегія інформаційної безпеки; Стратегія кібербезпеки України; Стратегія зовнішньополітичної діяльності; Стратегія забезпечення державної безпеки; Стратегія інтегрованого управління кордонами; Стратегія продовольчої безпеки; Національна розвідувальна програма [22].

3. За загрозами національній безпеці, перелік яких міститься у нормативно-правових актах. Зазвичай, ці загрози класифікуються українськими вченими за сферами діяльності. Наприклад, вчені НУ «Полтавська політехніка» (О. Комеліна, С. Онищенко, А. Матковський, О. Пугач) досліджують економічну безпеку держави [23].

Логічним є також поділ за зовнішніми (агресія, кіберзагрози, економічні загрози тощо) та внутрішніми (дестабілізація, корупція, злочинність тощо) загрозами.

4. За цілями публічного адміністрування. Так, І. М. Шопіна дає визначення публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони як комплексу адміністративно-правових засобів, «сукупність яких дозволяє здійснювати трансформацію суспільних відносин для досягнення більш високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина, зміцнення обороноздатності нашої держави і зменшення впливу загроз національній безпеці» [24].

5. Комплексний підхід, який враховує різні пріоритети державної політики. Аналіз наукової літератури свідчить також про поєднання авторами напрямів публічного управління та адміністрування у сфері національної безпеки з різними факторами (критеріями). Так, Д. Беззубов вважає, що адміністрування національної безпеки враховує такі стани безпеки нації: загрози; відсутність загроз; моніторингу; протидії; подолання наслідків загроз [25, с. 48].

Критеріями класифікації національних інтересів є: характер (коаліційні, національні, регіональні тощо); ступінь важливості (життєво важливі, істотні, другорядні тощо); термін дії (постійні, довготривалі, середньострокові, поточні), сфера прояву (політичні, економічні, соціальні); спрямованість (внутрішні, зовнішні) тощо.

Ідею побудови ієрархії національних інтересів з огляду на величину втрат для держави (матеріальних, фінансових, людських тощо), які можуть виникнути при захисті національних цінностей розвиває М. Ситник, наголошуючи, що «Суперечливість та різноманітність чинників, які здійснюють вплив на національну безпеку, на формування та функціонування системи її забезпечення не дозволяє строго формалізувати процес визначення національних інтересів, побудови їх ієрархії та розробку стратегії, спрямованої на їх реалізацію. Через складності, суперечливості, недостатньої прогнозованості умов забезпечення національної та міжнародної безпеки, які практично не піддаються достовірному кількісному виміру, мабуть не варто сподіватися на це і у майбутньому [26, с. 491-494]. Автор виділяє три групи національних інтересів: добробуту, безпеки, співробітництва.

Визначення пріоритетності цілей є складним завданням вироблення державної політики у сфері національної безпеки.

6. Інші підходи до класифікації напрямів публічного управління у сфері національної безпеки:

| Показник | Складові |
|-----------------------|--|
| Функціональний підхід | <ul style="list-style-type: none">o Стратегічне планування та прогнозуванняo Нормативно-правове регулюванняo Інституційне забезпеченняo Контроль та моніторингo Інформаційно-аналітичне забезпечення |
| Секторальний підхід | <ul style="list-style-type: none">o Стратегічне планування та прогнозуванняo Нормативно-правове регулюванняo Інституційне забезпеченняo Контроль та моніторингo Інформаційно-аналітичне забезпечення та інше |

Джерело: складено авторами

Доцільно також враховувати реально існуючий поділ за рівнем публічного управління: центральний (загальнодержавний) (Президент, РНБО, Верховна Рада, Кабінет міністрів); регіональний (обласні та районні адміністрації і ради) та поділ за суб'єктами захисту національних інтересів, перелік яких залежить від широкого чи вузького розуміння поняття «національна безпека» (сили оборони, сили безпеки, оборонний комплекс тощо).

Така ж залежність класифікації від розуміння суті поняття «національна безпека» спостерігається і у випадку її деталізації за комплексним підходом. Варіанти класифікації вузлових напрямів публічного управління та адміністрування у сфері національної безпеки можна розглядати і з огляду на необхідність: інституціонального забезпечення (вироблення політики, стратегічне планування, нормативно-правове регулювання, організація, міжсекторна взаємодія); системи управління кризами та оперативного реагування на загрози; захисту національних інтересів у сферах економіки, оборони, інформації та кібернетики, екології.

Доцільно враховувати необхідність протидії гібридним загрозам (дезінформація, економічний тиск, кібератаки тощо). Зростає також увага до забезпечення психологічної безпеки та соціальної стійкості суспільства.

Отже, проведене дослідження дозволяє відзначити актуальність проблематики класифікації напрямів публічного управління та адміністрування у сфері національної безпеки. Підтверджено складність та комплексність проблеми, її діалектику та змінюваність.

Мова йде про взаємодію двох змінних систем – публічного управління та національної безпеки, що значно ускладнює класифікацію та диференціює її в залежності від вибору критеріїв. Цей взаємозв'язок дозволяє для цілей нашого дослідження загальну комплексну класифікацію напрямів публічного управління будувати на основі напрямів забезпечення національної безпеки, водночас зважаючи на необхідність конкретизації класифікації залежно від різних факторів, серед яких виділено національні інтереси, напрями функціонування держави, зовнішні та внутрішні чинники тощо.

Складність, динамічність і перманентне оновлення публічного управління у сфері національної безпеки залежить як від складності і динамічності національної безпеки як явища та необхідності постійних змін у процесі публічного управління та адміністрування.

Розділ 4.6. Публічне управління забезпеченням інформаційної безпеки: досвід ЄС для України

Інна Кульчій

Із зростанням значення інформації в суспільному житті як ресурсу розвитку, з посиленням глобальних впливів на нації та держави актуальним стає проблема збереження та постійного оновлення їх національного інформаційного простору. Під час інформаційної агресії вона є об'єктом первинного ураження та суб'єктом організації захисту сторони, яка зазнала інформаційної агресії. Сучасний національний інформаційний простір як сфера інформаційного обміну має складатися з розгалуженої системи структур, що забезпечують створення нової інформації, зберігання та захист існуючої, а також організацію її використання через мережу засобів у країні та за кордоном для задоволення інформаційних інтересів і потреб громадян і зрештою – інформаційна безпека держави.

Проблема інформаційної безпеки Європейського Союзу розглядається поряд з іншими проблемами інформаційного суспільства. Слід зазначити, що аналіз низки нормативно-правових актів та планів дій у сфері формування інформаційного суспільства ЄС дозволив зробити висновок про значно вужче розуміння поняття «інформаційна безпека» стосовно як до України, так і до України.

Реформування сфери публічного управління забезпечення інформаційної безпеки не є виключенням і передбачає проведення ґрунтовної роботи щодо адаптації національної системи адміністрування забезпечення інформаційної безпеки у відповідності з кращими практиками держав Європейського Союзу. Відповідно, актуальним є науково-практичне завдання щодо узагальнення досвіду забезпечення інформаційної безпеки у розвинених державах світу і, зокрема деяких країн, що входять до Європейського Союзу та США.

Аналізуючи досвід країн ЄС із системи забезпечення інформаційної безпеки, варто зауважити, що пошук певного балансу між повним державним контролем і ринковими законами, тобто поєднанням влади та ринкових сил, є головною ознакою інформаційної політики не лише в Північній Європі, а й в інших країнах Європейського Союзу. У той же час ЄС продовжує приділяти пильну увагу сьогодні приватизації та лібералізації ринку інформаційно-комунікаційних технологій.

Система інформаційної безпеки Франції є складовою національної безпеки, відповідно її основні принципи закріплені в Білій книзі з оборони та національної безпеки. Процес глобалізації та боротьби з тероризмом привели до розробки нової концепції стратегії національної безпеки, яка безперешкодно