

Електронне  
наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА  
БЕЗПЕКА»

ISSN 2617-572X  
DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2



№ 2 (24) / 2022



**Електронне наукове видання  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание  
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication  
«PUBLIC ADMINISTRATION  
AND NATIONAL SECURITY»**

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 2 (24)

Київ 2022

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Index Copernicus International (ICI); Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань  
МОН України (категорія В) з державного управління (спеціальність 074),  
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України  
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2022  
© Електронне наукове видання  
«Публічне адміністрування  
та національна безпека», 2022

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publične administruvannâ ta nacional'na безпека"

*Редакція*  
*Головний редактор*

Головний редактор — **Романенко Євген Олександрович**, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Національного авіаційного університету, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

*Заступники головного редактора*

**Непомнячий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук із державного управління, доцент, заступник директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

**Коваленко Дмитро Іванович** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

*Редакційна колегія*

**Арошидзе Паата** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

**Ахметова Лайла Сейсембековна** — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

**Бурик Зоряна Михайлівна** — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Гечбаія Бадрі Нодаровіч** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

**Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

**Гвожджевiч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

**Дегтяр Андрій Олегович** — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

**Дегтяр Олег Андрійович** — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

**Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

**Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

**Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)



**Мідельський Сергій Людвигович** — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

**Мотренко Тимофій Валентинович** — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України (Київ, Україна)

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Радченко Олександр Віталійович** — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

**Ромат Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

**Ситник Григорій Петрович** — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

**Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кухарчук Петро Михайлович** — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

**Шмагун Антоніна Вікторівна** — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління і проектного менеджменту Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти» (Київ, Україна)

**Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

**Яровой Тихон Сергійович** — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Агнешка Кістер** — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

**Недбалек Карел** — доктор філософії (PhD) в галузі права, доцент, професор Європейського професійного докторату, MBA, адвокат (Чехія)

## ЗМІСТ

## ГУМАНІТАРНА І ПОЛІТИЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

Остап'як Василь Іванович, Кушнірюк Володимир Михайлович  
ОБРАЗ ЛІДЕРА В СТАНОВЛЕННІ ПОЛІТИЧНОГО БУТТЯ (КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ)..... 7

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Липовська Наталія Анатоліївна, Пашкова Ганна Геннадіївна  
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТРУКТУРУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ..... 12

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Гиренко Лілія Анатоліївна  
ЦИФРОВІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:  
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ..... 18

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Олексієнко Олександра Миколаївна  
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗБУДОВИ ОСВІТНЬОГО  
ЗДОРОВ'ЯЗБЕРЕЖУВАЛЬНОГО ПРОСТОРУ В УКРАЇНІ..... 25

Плющ Руслан Миколайович, Філіппова Вікторія Дмитрівна, Проніна Оксана Володимирівна  
ДОЦІЛЬНІСТЬ ВІДКРИТТЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ  
В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ ..... 30

## ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Канарський Володимир Сергійович  
ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАГРОЗИ ЯК ГОЛОВНИЙ ФАКТОР РОЗГОРТАННЯ «ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ» ... 38

Мельников Олександр Федорович, Кобзев Ігор Володимирович, Косенко Аліса Володимирівна  
ВИЗНАЧЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ НАВЧАЛЬНОГО  
ПРОЦЕСУ..... 45

Оврамець Валентин Анатолійович  
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НАУКОВО-ОСВІТНЬОЮ СФЕРОЮ У КОНТЕКСТІ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВИ ..... 53

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Іванова Вікторія Миколаївна  
ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ..... 60

## CONTENTS

### HUMANITARIAN AND POLITICAL SECURITY OF THE STATE

**Ostapiak Vasyl, Kushniryuk Volodymyr**  
THE IMAGE OF A LEADER IN THE FORMATION OF POLITICAL EXISTENCE  
(COMPARATIVE ANALYSIS)..... 7

### CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

**Lipovska Nataliia, Pashkova Anna**  
FOREIGN EXPERIENCE OF STRUCTURING THE PUBLIC SERVICE ..... 12

### REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Hyrenko Lilia**  
DIGITALIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF  
DECENTRALIZATION REFORM: THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS..... 18

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Oleksiienko Oleksandra**  
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL HEALTH  
SPACE IN UKRAINE..... 25

**Pliushch Ruslan, Filippova Viktoriia, Pronina Oksana**  
EXPENDITURE OF OPENING THE AGRICULTURAL LAND MARKET IN THE CONDITIONS  
OF UNSTABLE POLITICAL SITUATION IN UKRAINE ..... 30

### FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

**Kanarsky Volodymyr**  
INFORMATION THREATS AS THE MAIN FACTOR OF DEVELOPING A «HYBRID WAR» ..... 38

**Melnikov Olexander, Kobzev Igor, Kosenko Alisa**  
DEFINITION OF LEARNING NEEDS AS A NECESSARY ELEMENT OF THE LEARNING  
PROCESS..... 45

**Ovramets Valentyn**  
PUBLIC ADMINISTRATION OF SCIENTIFIC AND EDUCATIONAL SPHERE IN THE CONTEXT  
OF ENSURING THE DEVELOPMENT OF THE INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE STATE..... 53

### PRACTICAL ASPECTS OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

**Ivanova Viktoriia**  
PRIORITY DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE FIELD OF FOREIGN ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS.... 60

UDC 327+35.071

**Ostapiak Vasyl**

*Doctor of Political Science, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Public Administration and Management  
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*

**Остап'як Василь Іванович**

*доктор політичних наук, доцент  
кафедра публічного управління та адміністрування  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу*

**Остапьяк Василий Иванович**

*доктор политических наук, доцент  
кафедра публичного управления и администрирования  
Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа*

**Kushniryuk Volodymyr**

*Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Public Administration and Management  
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*

**Кушнірюк Володимир Михайлович**

*кандидат психологічних наук, доцент  
кафедра публічного управління та адміністрування  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу*

**Кушнирюк Владимир Михайлович**

*кандидат психологических наук, доцент  
кафедра публичного управления и администрирования  
Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа*

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7909

## THE IMAGE OF A LEADER IN THE FORMATION OF POLITICAL EXISTENCE (COMPARATIVE ANALYSIS)

### ОБРАЗ ЛІДЕРА В СТАНОВЛЕННІ ПОЛІТИЧНОГО БУТТЯ (КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ)

### ОБРАЗ ЛИДЕРА В СТАНОВЛЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО БЫТИЯ (КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ)

**Summary.** It is noted that the approach to the system of public administration is changing in the conditions of changing geopolitical vectors of development of the leading countries of the world and with the proliferation of weapons of mass destruction. It turns out that one of the main elements of public administration is usually a number of instruments that directly or indirectly affect the development of states and interstate relations.

The main threat in the modern global space is emphasized, namely local conflicts and among such conflicts the most extraordinary phenomenon is "hybrid wars". Hybrid threats have their own extraordinary structure, a set of tools through which the main goals are realized, namely the victory or realization of certain geopolitical tasks. Quite often such a victory or promotion of "hybrid confrontation" is possible under the use of certain technologies of influence, in particular through the formation of certain stable images, including the image of the leader.

The authors believe that the main driver of hybrid confrontation is a set of measures, manipulative techniques, psychological techniques that motivate or demotivate the parties to the conflict, thereby helping to intensify specific conflict genes. Thus, psychological factors can and do change the system of political orientations, provoking and stimulating the source or sources



of certain conflicts. On the other hand, politics and political processes use psychological manipulation techniques to influence the broad masses of the population, in order to create a certain background color during operations related to the deployment of “hybrid confrontations”. It turns out that propaganda, as an instrument of political manipulation, is used at a much higher level of political skill, which undoubtedly expands the impact on the masses. Such influence on the masses is also due to the formation of the image of the leader.

**Key words:** crisis, conflict, leadership, system of international relations, globalization.

**Анотація.** Зазначається, що умовах зміни геополітичних векторів розвитку провідних країн світу та з розповсюдженням зброї масового знищення змінюється підхід до системи державного управління. Доводиться, що одним з основних елементів державного управління зазвичай є низка інструментів, котрі прямо чи опосередковано впливають на розвиток держав і міждержавних зв'язків.

Підкреслюється про основну ж загрозу в сучасному глобальному просторі, а саме локальні конфлікти та серед такого роду конфліктів найбільш неординарним явищем є «гібридні війни». Загрози гібридного типу мають свою неординарну структуру, комплекс інструментів, за допомогою якого реалізуються основні цілі, а саме перемога чи реалізація певних геополітичних завдань. Досить часто така перемога чи просування «гібридного протистояння» можливе за умов використання певних технологій впливу, зокрема завдяки формуванню певних стійких образів в тому числі і образу лідера.

Автори вважають, що основним рушієм ведення гібридного протистояння є комплекс заходів, маніпулятивних технік, психологічних прийомів, котрі мотивують чи демотивують сторони конфлікту, допомагаючи тим самим активізувати конкретні конфліктогени. Отже, психологічні чинники можуть змінювати і змінюють систему політичних орієнтирів, провокуючи та стимулюючи джерело чи джерела певних конфліктів. З іншої сторони політика та політичні процеси використовують психологічні прийоми маніпуляції для впливу на широкі маси населення, задля створення певного фонового забарвлення під час проведення операцій, пов'язаних із розгортанням «гібридних протистоянь». Доводиться, що пропаганда, як інструмент політичних маніпуляцій, використовується на значно вищому щаблі політичної майстерності, що беззаперечно розширює вплив на широкі маси населення. Такий вплив на широкі маси здійснюється також завдяки формуванню образу лідера.

**Ключові слова:** криза, конфлікт, лідерство, система міжнародних відносин, глобалізація.

**Аннотация.** Отмечается, что в условиях изменения геополитических векторов развития ведущих стран мира и с распространением оружия массового поражения изменяется подход к системе государственного управления. Доказывается, что одним из основных элементов государственного управления обычно является ряд инструментов, прямо или косвенно влияющих на развитие государств и межгосударственных связей.

Подчеркивается основная же угроза в современном глобальном пространстве, а именно локальные конфликты и среди такого рода конфликтов наиболее неординарным явлением является «гибридные войны». Угрозы гибридного типа имеют неординарную структуру, комплекс инструментов, с помощью которого реализуются основные цели, а именно победа или реализация определенных геополитических задач. Довольно часто такая победа или продвижение «гибридного противостояния» возможно при использовании определенных технологий воздействия, в частности благодаря формированию определенных устойчивых образов, в том числе и образа лидера.

Авторы считают, что основным двигателем ведения гибридного противостояния является комплекс мер, манипулятивных техник, психологических приемов, мотивирующих или демотивирующих стороны конфликта, помогаая тем самым активизировать конкретные конфликтогены. Следовательно, психологические факторы могут изменять и изменять систему политических ориентиров, провоцируя и стимулируя источник или источники определенных конфликтов. С другой стороны политика и политические процессы используют психологические приемы манипуляции для воздействия на широкие массы населения для создания определенной фоновой окраски при проведении операций, связанных с развертыванием «гибридных противостояний». Доказывается, что пропаганда, как инструмент политических манипуляций, используется на более высокой ступени политического мастерства, что бесспорно расширяет влияние на широкие массы населения. Такое влияние на широкие массы также осуществляется благодаря формированию образа лидера.

**Ключевые слова:** кризис, конфликт, лидерство, система международных отношений, глобализация.

**W**ith the changing geopolitical vectors of development of the world's leading countries and the proliferation of weapons of mass destruction, the approach to public administration is changing. In turn, one of the main elements of public administration is usually a number of instruments that directly or indirectly affect the development of states and interstate relations.

The main threat in the modern global space is local conflicts, and among such conflicts the most un-

usual phenomenon is “hybrid wars”. Hybrid threats have their own extraordinary structure, a set of tools through which the main goals are realized, namely the victory or realization of certain geopolitical tasks. Quite often such a victory or promotion of “hybrid confrontation” is possible under the use of certain technologies of influence, in particular through the formation of certain stable images, including the image of the leader. In this dimension, “... leadership is defined as the abilities, qualities,

and behaviors associated with the role of group leader; it can be assigned to individuals on the basis of personal qualities and experience or on the basis of tradition and / or position” [1, p. 372].

The author believes that the main driver of hybrid confrontation is a set of measures, manipulative techniques, psychological techniques that motivate or demotivate the parties to the conflict, thereby helping to intensify specific conflict genes. Thus, psychological factors can and do change the system of political orientations, provoking and stimulating the source or sources of certain conflicts.

On the other hand, politics and political processes use psychological manipulation techniques to influence the broad masses of the population, in order to create a certain background color during operations related to the deployment of “hybrid confrontations”. In this dimension, according to MD Klyashtorny, leadership is an authority-based personalized way of self-organization of social life, the essence of which is the relationship of influence and consistency, domination and subjugation [2].

In this context, it should be noted that propaganda, as an instrument of political manipulation, is used at a much higher level of political skill, which undoubtedly expands the impact on the masses. Such influence on the masses is also due to the formation of the image of the leader. Accordingly, the term “leader” comes from the English word leader and means “leader”, “leader”, “leader”. According to the dictionary of social policy, the term “leader” means an authoritative member of an organization or group, whose personal influence allows him to play a major role in social situations and processes [3, p. 100].

It is worth mentioning researchers whose works are key in considering the content and concept of leadership, political leadership, in particular M. Weber, G. Tarde, G. Lebon, S. Siegele, W. Wundt, K. Jung, V. Osgood, D. Parigin, O. Olshansky, E. Pereylygina and others.

The author identifies the theme of the person, the leader, as a key figure that can be used by certain policy actors to achieve their own strategic goals or objectives. A. Traverse, but notes that the leader can not but have the qualities of a leader (ie, organizational, communicative and other professionally necessary and sufficient abilities). He must strive and be able to consolidate the efforts of others and actively influence (within a certain territory) this process to achieve the stated and proclaimed goals [4].

Considering the issue of impact on the masses and taking into account the conflict in Ukraine, which unfolded in late 2013, it should be noted that the “hybrid confrontation” took place with the involvement and formation of “pseudo-leaders”. The notion of leader and leadership played a significant

role at that time, because the leader was a driving force, a kind of catalyst that influenced the masses. At the same time, the figure of the leader, as we now understand it, was used by foreign intelligence services to guide the local population (the population of Donbass and the Autonomous Republic of Crimea) as a landmark that relayed the ideas of “Russian peace”. It should be noted that the researcher V. Vlasov understands leadership as a personalized form of social control and integration of all mechanisms and methods of individual personal influence in order to achieve maximum effect in group activities [5].

Thus, we see that the leader actually acted as a kind of mouthpiece of the Kremlin, which formed a psychologically stable image of “his boyfriend”; one of the people; one who is with the people; of whose opinion the whole population of the above-mentioned regions should unite around.

Among the prominent representatives of the separatist terrorist movement we can mention, first of all, the leader of the terrorist association “Motorola”. This leader did not stand out, having no intellectual or material possessions, was easily controlled by representatives of Moscow’s secret services. It was used as a “pocket” loudspeaker, which conveyed basic messages to the general population. He played a key role in the information war with Ukraine and was perceived in the first months of the “hybrid war” as a young man.

Similarly, we can describe the figure of another terrorist leader, the so-called “Givi”, who also led a terrorist group in the occupied Donbass. Unlike Motorola, he was a more able speaker. He also appeared in the media as a “guy from the people” who is fighting for the freedom and rights of the people of Donbass. He used and conveyed certain pro-Russian messages to the population of the occupied territories. It was also used as a figure, as a symbol that fights for “native Russian lands”.

There is a clear connection between these two terrorists and other figures who have also been used as a brand. The creation of such an image takes place in stages, each of which has its own methods of implementation: a) collection and analysis of information; b) image construction; c) adaptation of the candidate to the image; d) approbation by the electorate; e) analysis of image information; g) image correction; g) analysis of results [6, p. 10].

Thus, a certain symbol is used in essence. The symbol of the “boy of the people”, who communicates with the masses, conveys certain messages, certain narratives and patterns of behavior. And like every symbol, these figures carry with them a certain symbolism. In the struggle, it is important that the hero died, and the memory of his feat will continue to be used to lift the spirits, to motivate the population to fight. That is why the author

suggests that these personalities were destroyed by Russian special services to turn these figures into a symbol.

Such symbolism resonates with both the Christian religion and martyrdom. Sacrifice plays a major role as an element of propaganda. The sacrifice is always loved, it is always addressed as a symbol, and the sacrifice as a symbol is always imitated for the education of new generations.

So, from a psychological point of view, the hero must always be a victim, must always give his life for the good of his people. Such a symbol is used and reproduced in the media not only to encourage the population of a particular region to fight. Such a symbol, the symbol of the hero, is also used to educate in order to form a certain ideology, in order to form certain pedagogical patterns. E. Cassirer noted that modern politicians play the role of collective seers [7].

So we see that the hero is a symbol that can be used to manipulate people. However, the symbol of the hero is also used situationally, the hero can also be used to control the crowd, as a leader, as one who leads to a certain wash of the crowd; and in this regard we can mention, first of all, the figure of Russian President Vladimir Putin, who for several generations of Russians has become a living symbol, a certain untouchable person who knows and knows how to rule the great Russian kingdom. In this context, Putin's persona is being used by Kremlin elites to assert their status. There is a certain strong symbiosis, which is beneficial for elites and pseudo-leaders. Thus, the author of the article believes that Putin is a pseudo-leader, because in the first place there is the concept of "psychological burnout", ie can not be a psychologically stable person who has held leadership for more than 20 years in one country and not only does not reduce but and increases its influence on the economic and political component of Russia's development. It is worth noting that M. Weber considered charismatic power authoritarian. Such power stems from a person's ability to generate and maintain self-belief as a source of legitimacy. Weber considers charisma regardless of the content of what the charismatic advocates [8, p. 165–172].

On the other hand, when we talk about the figure of the President of Russia, it is the sacred untouched figure of the leader, the tsar, who is engraved in behavior, in the mentality of Russians who were effectively deprived as a society of liberalization and transition to democratic values. That is,

the values of the President of Russia are inviolable for the people, and Russian elites use this figure in the same way as the leaders of terrorist groups in Donbass to form certain behavioral patterns.

Well, we can observe this symbiosis, in wildlife it is a symbiosis of a carrier and a parasite. In shaping the social order of the Russian Federation, it is a symbiosis of the people with the ruling elite, and the elite, together with Vladimir Putin, is a kind of parasite that feeds on the bearer, ie on ethnically diverse groups that form the "Russian world."

On the other hand, in the historical and applied context, we see the use of the personality or cult of the leader as an element of the formation of a certain system of values. Such a system of values is usually formed in countries with authoritarian or even totalitarian style of government.

It is worth mentioning the personality of Alexander Lukashenko as the leader of the Republic of Belarus, in which the president is positioned as the "father" of the nation. We can trace this by observing the style of his communication with subordinates and ordinary citizens. So, we see that the symbol of the "father" is also used as a leader who will protect, solve all his problems for the people and quarrel. From a psychological point of view, the "father" plays a key role in such a society, because he is the source of all knowledge, aspirations, and he is also a sacred symbol that is virtually inviolable.

The same system, the same methods of mass management are used in particular in the DPRK. The family of authoritarian rulers, led by today's Kim Jong Un, forms the image of the "father" of an almost divine ruler whom everyone adores, to whom everyone obeys, and who has virtually unlimited power as a living deity.

**Conclusions.** In fact, we can list the current rulers of authoritarian and totalitarian countries, as well as immerse ourselves in the historical analysis of such personalities as J. Stalin and A. Hitler, who also tried on the image of the leader "father", "deity", "saint". However, the essence of our study is to show how symbolism and the symbol of the leader are used by modern political scientists, specialists in behavioral psychology to manipulate the masses.

It should be noted that this study should be continued, because the range of manipulative tools is extremely wide and is valuable for modern psychological science, because it allows a more detailed understanding of the impact of leadership and leadership on modern society.

#### Literature

1. Большой толковый социологический словарь (Collins): пер. с англ. М.: Вече, АСТ, 1999. Т. 1 (А–О). 544 с.
2. Кляшторний М. Д., Комарова Ю. П. Персоніфіковані суб'єкти влади в структурі політичної системи суспільства // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка, сер. Філософія.
3. Словник із соціальної політики. К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2005. 253 с.
4. Траверсе О. Політичне лідерство: поняття, дискурс, практика. URL: <http://www.viche.info/journal/332/>
5. Власов В. И. Влияние и процесс: монография / В. И. Власов. Ростов на Дону, 2000. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001096/st000.shtml>
6. Денисюк С. Г. Імідж політичного лідера в контексті розвитку української політичної культури: особливості формування та механізми реалізації: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.03 «Політична культура та ідеологія» / С. Г. Денисюк. К., 2007. 18 с.
7. Зернецька О. Роль «поставлених подій» у міжнародній комунікації // Людина і політика. 2000. № 2.
8. Вебер М. Три чисті типи легітимного панування // М. Вебер Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика: пер. з нім. К.: Основи, 1998. С. 156–172.

#### References

1. Bolshoy tolkovyy sotsiologicheskii slovar (Collins): per. s angl. M.: Veche, AST, 1999. T. 1 (A–O). 544 s.
2. Kliashrotnyi M. D., Komarova Yu. P. Personifikovani subiekty vlady v strukturi politychnoi systemy suspilstva // Visnyk KNU imeni Tarasa Shevchenka, ser. Filosofiia.
3. Slovnyk iz sotsialnoi polityky. K.: Vyd. dim “Kyievo-Mohylianska akademiia”, 2005. 253 s.
4. Traverse O. Politychne liderstvo: poniattia, dyskurs, praktyka. URL: <http://www.viche.info/journal/332/>
5. Vlasov V. Y. Vlyianye y protsess: monohrafiya / V. Y. Vlasov. Rostov na Donu, 2000. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s01/z0001096/st000.shtml>
6. Denysiuk S. H. Imidzh politychnoho lidera v konteksti rozvytku ukrainskoi politychnoi kultury: osoblyvosti formuvannia ta mekhanizmy realizatsii: avtoref. dys. ... kand. polit. nauk: spets. 23.00.03 “Politychna kultura ta ideolohiia” / S. H. Denysiuk. K., 2007. 18 s.
7. Zernetska O. Rol “postavlenykh podii” u mizhnarodnii komunikatsii // Liudyna i polityka. 2000. № 2.
8. Veber M. Try chysti typy lehitymnoho panuvannia // M. Veber Sotsiolohiia. Zahalnoistorychni analyzy. Polityka: per. z nim. K.: Osnovy, 1998. S. 156–172.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2022



**Липовська Наталія Анатоліївна**

*доктор державного управління, професор,  
професор кафедри управління та адміністрування  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

**Липовская Наталья Анатольевна**

*доктор государственного управления, профессор,  
профессор кафедры управления и администрирования  
Днепропетровский государственный университет внутренних дел*

**Lipovska Nataliia**

*Doctor of State Administration, Professor,  
Professor of the Department of Management and Administration  
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*

**Пашкова Ганна Геннадіївна**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри управління та адміністрування  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

**Пашкова Анна Геннадиевна**

*кандидат наук по государственному управлению,  
доцент кафедры управления и администрирования  
Днепропетровский государственный университет внутренних дел*

**Pashkova Anna**

*Candidate of Sciences in State Administration,  
Docent of the Department of Management and Administration  
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7939

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТРУКТУРУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СТРУКТУРИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

## FOREIGN EXPERIENCE OF STRUCTURING THE PUBLIC SERVICE

**Анотація.** У статті розглядаються питання структурування системи публічного управління в контексті наукової дискусії про співвідношення політичного і адміністративного в процесі публічного управління. В ході цієї дискусії найзначущішими представляються наступні моменти, що мають фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: структура системи публічного управління, склад її елементів і їх роль в процесі управління; система публічної служби, її масштаб, співвідношення з іншими категоріями зайнятих; роль адміністративного апарату в політичному процесі, значення взаємодії публічних службовців і політиків.

Обґрунтовано, що вивчення досвіду державного управління в розвинених демократичних державах набуває актуальності у зв'язку з поширенням процесів європейської інтеграції і реформуванню системи публічного управління відповідно європейським стандартам.

Розглянуто особливості реалізації функції контролю в континентальних і англосаксонських моделях демократії. Показано, що найважливішим елементом процесу публічного управління є координація діяльності всіх елементів управляючої системи. Проаналізовано визначення змісту поняття «публічний службовець» в різних країнах.

Констатовано, що на початку XXI сторіччя роль публічної служби в цих країнах зростає у зв'язку з появою нових сфер регулювання, які потребують участі публічного сектора як в здійсненні управляючих дій, так і безпосередньо в самій діяльності. За наявності численних «особливих» характеристик, властивих постсоціалістичним країнам або постколоніальним системам, а також «одиночних» рис, властивих кожній державі окремо, «загальним» є необхідність створити публічну службу, яка б відповідала потребам конкретної політико-адміністративної системи в умовах сучасного світу, що глобалізується.

**Ключові слова:** публічна служба, публічне управління, публічний службовець, модернізація.



**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы структурирования системы публичного управления в контексте научной дискуссии о соотношении политического и административного в процессе публичного управления. В ходе этой дискуссии наиболее важными представляются следующие моменты, имеющие фундаментальное значение как для теории, так и для практики управления, в частности в развитых демократических государствах: структура системы публичного управления, состав ее элементов и их роль в процессе управления; система публичной службы, ее масштаб, соотношение с другими категориями занятых; роль административного аппарата в политическом процессе; значение взаимодействия публичных служащих и политиков.

Обосновано, что изучение опыта государственного управления в развитых демократических государствах приобретает актуальность в связи с распространением процессов европейской интеграции и реформирования системы публичного управления в соответствии с европейскими стандартами.

Рассмотрены особенности реализации функции контроля в континентальных и англосаксонских моделях демократии. Показано, что важнейшим элементом процесса публичного управления является координация деятельности всех частей управляющей системы. Проанализировано определение содержания понятия «публичный служащий» в разных странах.

Констатировано, что в начале XXI века роль публичной службы в этих странах возросла в связи с появлением новых сфер регулирования, требующих участия публичного сектора как в осуществлении управляющих действий, так и непосредственно в деятельности. При наличии многочисленных «особых» характеристик, свойственных постсоциалистическим странам или постколониальным системам, а также «единичных» черт, присущих каждому государству в отдельности, «общим» является необходимость создания публичной службы, которая бы отвечала потребностям конкретной политико-административной системы в условиях современного глобализирующегося мира.

**Ключевые слова:** публичная служба, публичное управление, публичный служащий, модернизация.

**Summary.** The article deals with the structuring of the system of public administration in the context of scientific debate about the relationship between political and administrative process of public administration. In terms of this discussion the points of fundamental importance for theory and practice of management, particularly in developed democracies, are as follows: structure of public administration, composition of its elements and their role in management; public service, its scope, interrelation with other categories of employees; the role of administrative staff in the political process; the importance of interaction between public officials and politicians.

It is justified that studying the experience of public administration in developed democracies acquires relevance in connection with the spread of European integration and the reform of public administration in accordance with European standards.

Implementation of control functions in continental and Anglo-Saxon models of democracy has been considered. It is shown that the most important element of public administration is also coordination of all elements of the management system. Definition of the term «a public servant» used in different countries has been analyzed.

It is stated that at the beginning of XXI century the role of public service in these countries has increased with the emergence of new areas of regulation that required the participation of public sector in control actions and in most activities directly. In the presence of numerous «special» characteristics inherent in post-socialist countries or post-colonial systems, as well as «individual» traits peculiar to each state separately, «in general» it is substantial to create a public service that would meet the needs of a particular political and administrative system in the modern conditions of world globalization.

**Key words:** public service, public administration, public servant modernization.

**Постановка проблеми.** Вчені, які працюють в межах різних соціальних наук, дискутують в основному про співвідношення політичного і адміністративного в процесі публічного управління. В ході цієї дискусії найзначущішими представляються наступні моменти, що мають фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: структура системи публічного управління, склад її елементів і їх роль в процесі управління; система публічної служби, її масштаб, співвідношення з іншими категоріями зайнятих; роль адміністративного апарату в політичному процесі, значення взаємодії публічних службовців і політиків.

**Актуальність дослідження.** Вивчення досвіду державного управління в розвинених демократичних державах набуває актуальності у зв'язку з наближенням європейської інтеграції і реформуванню

системи публічного управління відповідно європейським стандартам.

*Зв'язок авторського доробку із важливими науковими та практичними завданнями.* Адміністративна реформа, що набула нового сенсу у 2015 р. у зв'язку з низкою Указів Президента України, особливо з прийняттям нового Закону України «Про державну службу» потребує своєчасного і адекватного наукового супроводу, в тому числі і із застосуванням методології порівняльного аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема розвитку і модернізації публічної служби в Україні, інших європейських країнах, перебіг адміністративної реформи останнім часом привертає увагу дослідників, таких як В. Баштанник, Н. Гончарук, С. Серьогін, Л. Прокопенко. У той же час взаємодія політичних інститутів, їх вплив

на розвиток системи публічної служби залишається певною мірою поза увагою цих дослідників.

*Мета статті* — дослідити зарубіжний досвід структурування публічної служби.

**Викладення основного матеріалу.** Сучасні адміністративні системи і їх структура зароджувалися в окремих державах у різний час: у країнах континентальної Європи, що піддалися наполеонівській навалі, багато принципів сучасних систем управління були привнесені військами Наполеона і збереглися значною мірою після його падіння [4]. Великобританія не була включена в цей процес, внаслідок чого аналогічні структури формувалися в цій країні тільки після 1854 року.

Спочатку діяльність системи публічного управління охоплювала достатньо обмежену кількість функцій: фінанси, закордонні справи, питання оборони, юстицію і внутрішні справи, що включали встановлення цивільного статусу, поліцію, церкву, публічні роботи (у дуже обмеженому обсязі), місцеве управління і т.п. Під впливом процесів індустріалізації, урбанізації і крупних соціальних змін масштаб системи значно збільшився: вона прийняла на себе відповідальність за управління цілим комплексом нових функцій і видів діяльності, таких як шляхи, канали, мости, порти, залізниці, регулювання і вирішення житлових проблем, водопостачання, охорона здоров'я, освіта і культура. У той же час адміністративна система почала включатися в процес рішення наймасштабніших соціальних проблем і проблем трудової діяльності: забезпечення оптимальних умов праці і страхування ризику нещасних випадків на виробництві, медичного обслуговування і соціальної допомоги.

Розширення сфери діяльності публічного управління почалося під час Першої світової війни, продовжилося між війнами і навіть посилювалося після Другої світової війни у зв'язку з розвитком сучасних моделей соціальної держави, які незалежно від специфіки моделі припускають великий обсяг соціального обслуговування, здійснюваного публічними службами, що знаходяться в управлінні адміністративної системи.

Змінився склад службовців: у ньому з'явилися нові професійні категорії, які зайняли місце в основному серед «білих комірців» — менеджери публічного сектора, технічні фахівці публічних корпорацій, учені, лікарі і вчителі.

У структурі системи публічного управління розвинених демократичних держав, в яку включені публічні службовці, незалежно від конкретної країни можна виділити наступні базові елементи: департаменти міністерств, спеціальні публічні агентства, а також інституційні елементи у сфері контролю і координації. Відповідно до рівнів управління можна виділяти в окремих країнах органи управління загальнонаціонального

(федерального), регіонального і місцевого рівня, які часто взаємодіють. Державні органи також функціонують безпосередньо на місцевому рівні або їх функції делегуються урядом місцевим органам управління. Такий взаємозв'язок ще більш підкреслює цілісний характер системи публічного управління і публічної служби як її невід'ємного елементу.

Одна з найважливіших функцій управління — контроль — розпадається відносно елементів системи публічного управління на дві різні функції більш приватного характеру: контроль над законністю діяльності, тобто відповідністю всіх адміністративних розпоряджень законам, а також виявлення міри відповідності дій органів управління політиці уряду і основним рішенням парламенту. Перший вид контролю здійснюється судовою системою, а другий — парламентом. У разі відкритості і прозорості діяльності системи публічного управління для суспільства контроль інтенсифікується за рахунок впливу громадянських структур і окремих громадян.

На практиці проблема контролю виявляється складною і несе в собі низку суперечностей: проблема легітимності пов'язана з проблемами справедливості і розумної необхідності. В той же час право діяти на свій розсуд, все більшою мірою притаманне системі публічного управління, викликає багато сумнівів політичного характеру, які далеко виходять за межі тільки правових формулювань.

Аналіз даної проблеми на прикладі розвинених демократій ще більше ускладнюється існуючими в них різними варіантами концепції держави: континентальної (Франція, Німеччина, Італія) і англосаксонської (Великобританія, США).

Відповідно до різних підходів, ядром системи контролю у Великобританії є парламент, а в континентальних країнах — адміністративна юстиція, діюча на основі спеціальних норм адміністративного права.

У певних межах адміністративний контроль здійснюють також суди загальної юрисдикції, які останніми роками відносяться до діяльності адміністративних структур більшою мірою критично. Крім судів створені так звані «адміністративні трибунали», що розглядають суперечки між громадянами і публічними структурами. Проте дані елементи системи створені на основі принципу «ad hoc», широко поширеного в британській системі управління, що ставить по сумніві їх незалежність від самих органів публічного управління.

До юрисдикції судів входять суперечки як між громадянами і елементами системи публічного управління, так і між самими адміністративними службами. До системи входять також органи фінансового контролю, які здійснюють нагляд за витрачанням публічних засобів, проводять аудит

адміністративної діяльності, готують щорічний звіт про виконання бюджету для парламенту [1].

Проблема політичного контролю в цій системі стоїть достатньо гостро: у концепції континентальної правової держави велику роль в захисті прав громадян, а значить, в процесі контролю системи публічного управління має юридична, а не політична процедура. Це пов'язано також з тим, що розділення влади в даному випадку сконструйоване як чітке розмежування специфічних ролей між окремими інститутами.

Найважливішим елементом процесу публічного управління є також координація діяльності всіх елементів управляючої системи, яку ми раніше визначили як політико-адміністративну, оскільки її головним елементом є сам уряд. Проте рішення уряду ухвалюються на його засіданнях, що проходять з певними інтервалами, а готуються, як правило, спеціальними органами управління, існуючими у всіх даних країнах

Координація здійснюється і між рівнями управління, що особливо значуще для федеральних держав, до яких відноситься і ФРН. Органом такого типу є Конференція міністрів земель, в яку входять як федеральні міністри, так і міністри окремих федеральних земель. Роль публічних службовців у функціонуванні всіх перерахованих структурних елементів надзвичайно важлива: їх компетентністю і відповідальністю визначається функціональна життєздатність системи.

Поняття «публічний службовець» в різних країнах визначається по-різному, відрізняється структура систем, виділення окремих категорій і груп. Так, професори університетів мають статус урядовців (професійних службовців) у Франції, Німеччині і Італії, але не мають його у Великобританії. В той же час розділення урядовців на категорії в європейських країнах одноманітне, система включає чотири «класи» [8], кожний з яких відповідає структурі системи освіти, яка містить загальну, повну середню і вищу освіту. Така одноманітність відображає також специфіку виконуваних кожним з названих класів функцій: на нижчому рівні — в основному прості (наприклад, ще в 80-го роки в Німеччині урядовцями «простой служби» були кондуктори-контролери на залізничному транспорті і поштові службовці); на середньому — канцелярські функції (оформлення документів, видача їх громадянам і т.п.), тобто рутинні функції, не пов'язані фактично з ухваленням управлінських рішень; на підвищеному рівні — функції, що вимагають участі в ухваленні значущих управлінських рішень, тобто припускають наявність певної владної компетенції; на вищому рівні — участь в розробці політики, складних програм, тобто фактична участь не тільки в чисто адміністративній, але якоюсь мірою і в політичній діяльності.

Описана вище структура піддавалася серйозній критиці, починаючи з 50-х років XX сторіччя, оскільки необхідність наявності встановленого рівня освіти для включення в певний клас перешкоджала мобільності кар'єри урядовців, а значить, знижувала можливість стимулювання їх діяльності кар'єрними перевагами. Складність проблеми ефективності публічної служби була виявлена у Великобританії в доповіді Фултона в кінці 60-х років, що привело до часткової реалізації десятима роками пізніше ідеї так званої «відкритої структури». У зв'язку з особливим характером діяльності статус і основи функціонування урядовців регулюються в трьох з чотирьох аналізованих європейських країн (Німеччини, Франції і Італії) спеціальними нормативними актами публічного права [1] і лише у Великобританії ситуація — складніша і комплексна, оскільки формально «цивільні службовці» (civil servants) є «слугами корони» (servants of the crown), що визначає регулювання на основі неформального «Кодексу поведінки». З їх статусу витікає відсутність у них прав, які можуть бути захищені в суді. Проте на практиці їх становище мало відрізняється від становища їх колег в інших країнах. Однією з особливостей британської системи стало різке скорочення кількості службовців (урядовців) в період правління консерваторів на чолі з М. Тетчер, коли багато елементів системи управління були виділені з неї і перетворені на незалежні агентства зі зміною статусу самих службовців. Проте переставши бути урядовцями, вони залишилися публічними службовцями [7].

Для статусу урядовців у всіх європейських країнах характерні наступні особливості, що забезпечують в першу чергу стабільність системи публічної служби: висока стійкість робочого місця (посади) — вони можуть бути звільнені тільки за важку посадову провину (зрада, корупція, критична некомпетентність) і лише після складної і тривалої процедури; привілейоване пенсійне забезпечення — вище, ніж у інших зайнятих, що індексується залежно від вартості життя; захист прав спеціальними профспілками чиновників — вони володіють великою владою у всіх європейських країнах; право на участь в політичній діяльності, хоча і з обмеженнями. Цього права позбавлені тільки британські урядовці. Таке положення урядовців і всіх публічних службовців пов'язано з важливістю, великими масштабами і складністю функцій, виконуваних в системі публічного управління.

Правовий статус і реальне положення урядовців вимагають від них абсолютної лояльності Конституції і офіційним інститутам держави, у Великобританії — короні в широкому значенні цього поняття. Ця вимога може часом приймати екстремальні форми, що мало місце в Німеччині в період



дії Декрету про радикалів (Radikalenerlass), прийнятого в 1972 році, широко відомого як «Забора на професії» [10].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Підводячи підсумок аналізу сучасних систем публічної служби розвинених демократичних держав, слід констатувати, що на початку XXI сторіччя роль публічної служби в цих країнах не тільки не знизилася, але часом навіть зросла у зв'язку з появою нових сфер регулювання, які потребують участі публічного сектора як в здійсненні управляючих дій, так і безпосередньо в самій діяльності [16]. Зараз публічна служба розвинених країн проходить етап вдосконалення, адаптації до нових умов. У цьому значенні можна виявити певні аналогії між процесами, які характерні для таких країн, як Франція, Італія, Німеччина, і процесами в країнах, які переживають період радикальних

політичних змін (демократизація, деколонізація). За наявності численних «особливих» характеристик, властивих постсоціалістичним країнам або постколоніальним системам, а також «одиночних» рис, властивих кожній державі окремо, «загальним» є необхідність створити публічну службу, яка б відповідала потребам конкретної політико-адміністративної системи в умовах сучасного світу, що глобалізується.

**Перспективи використання результатів дослідження.** Враховуючи обсяг і значущість діяльності системи публічного управління, розгалуженість і комплексність її структури, можна стверджувати, що система публічної служби, її масштаб, співвідношення з іншими категоріями зайнятих є найважливішими чинниками, що впливають на досягнення системою базової мети сучасної держави — підвищення якості життя і збереження цієї якості на високому рівні протягом тривалого періоду.

#### Література

1. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. К. Конус Ю, 2007. 735 с.
2. Вебер М. Политика как призвание и профессия. URL: <https://booksonline.com.ua/view.php?book=39721>
3. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI в. URL: <https://pqm-online.com/assets/files/lib/books/druker1.pdf>
4. Bicentenaire du Code civil francais. URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil-1804.asp>
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020: Указ Президента України від від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://portal.rada.gov.ua/rada/>
6. Колот А. М., Герасименко О. С. Соціальна держава: генезис та перспективи розвитку. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/84323529.pdf>
7. Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. URL: [http://loveread.ec/view\\_global.php?id=43779](http://loveread.ec/view_global.php?id=43779)
8. Allum P. Public administration and the Policy Process. State and Society in Western Europe. Cambridge, UK. Polity Press. 1997. P. 353–412.
9. Civil service act and rules, statutes, executive orders, and regulations with notes and legal decisions. Washington. U. S. Govt, print, off. 1883. 235 p.
10. Dammann Kl. Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundesrepublik. Kitfn: Pahl-Rugenstein, 1987. 243 p.
11. Freidrich C. Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America. Walpham, Mass. Blaisdell. 1968. 376 p.
12. Great Britain. Civil Service National Whitley Council. Joint Committee on the Fulton Report Fulton — the reshaping of the Civil Service: developments since 1970. London; National Whitley Council, 1971. 456 p.
13. Griffith L. W. The British Civil Service, 1854–1954 / L. W. Griffith. London, H. M. Stationery Off. 1954. 432 p.
14. Gugenberger B. Bundeskanzler. Handwoerterbuch des polilischen Sysytems der BRD. Bonn. Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1992. S. 35–40.
15. Hogwood B. From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy. Oxford. Oxford University Press. 1987. P. 12–45.
16. Lasswell H. D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. Princeton. Princeton University Press. 1956. 354 p.
17. Luhman N. Politische Planung. Opladen. Westdeutscher Verlag. 1971. 458 p.
18. OECD. Economic Outlook. London. OECD. 1981. P. 235–246.
19. Peters B. G. Bureaucracy in a Divided Regime. Pierre J. (Ed.) Bureaucracy in the Modern State. Cheltenham. UK. Lyme US. Edward Elgar. 1997. P. 18–38.
20. Schuppert G. F. Rueckzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Ligitimationskrise und politischer Neustimmung. Die Oeffentliche Verwaltung. Heft 18. S. 761–770.
21. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar anhand der hoechstrichterlichen Rechtsprechung / von Johann Baeder... [et al.]. 2., neu bearbeitete Aufl. Heidelberg: MOUer, 2002. 1715 p.

22. Weber M. Buerokratie. Wirtschaft und Gesellschaft. Thuebingen; Verlag J. C.B. Beck. 1922. S. 658–720.
23. Wilson W. The state: elements of historical and practical politics. ed. with introductions by R. M. Pious. Farmingdale. N. Y. Dabor Social Science Publications. 1978. 345 p.

#### References

1. Publichna sluzhba. Zarubizhnyj dosvid ta propozyciji dlja Ukrainy. Za zagh. red. Tymoshhuka V. P., Shkolyka A. M. K. Konus Ju, 2007. 735 s.
2. Veber M. Politika kak prizvanie i professiya. URL: <https://booksonline.com.ua/view.php?book=39721>
3. Druker P. F. Zadachi menedzhmenta v XXI v. URL: <https://pqm-online.com/assets/files/lib/books/druker1.pdf>
4. Bicentenaire du Code civil francais. URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil-1804.asp>
5. Pro Strateghiju stalogho rozvytku «Ukrajina-2020: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid vid 12.01.2015 # 5/2015. URL: <http://portal.rada.gov.ua/rada/>
6. Kolot A. M., Gherasymenko O. S. Socialjna derzhava: ghenezys ta perspektyvy rozvytku. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/84323529.pdf>
7. Tetcher M. Iskusstvo upravleniya gosudarstvom. Strategii dlya menyayushchegosya mira. URL: [http://loveread.ec/view\\_global.php?id=43779](http://loveread.ec/view_global.php?id=43779)
8. Allum P. Public administration and the Policy Process. State and Society in Western Europe. Cambrige, UK. Polity Press. 1997. P. 353–412.
9. Civil service act and rules, statutes, executive orders, and regulations with notes and legal decisions. Washington. U. S. Govt, print, off. 1883. 235 p.
10. Dammann Kl. Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundes-republik. Kitfn: Pahl-Rugenstein, 1987. 243 p.
11. Freidrich C. Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America. Walpham, Mass. Blaisdell. 1968. 376 p.
12. Great Britain. Civil Service National Whitley Council. Joint Committee on the Fulton Report Fulton — the reshaping of the Civil Service: developments since 1970. London; National Whitley Council, 1971. 456 p.
13. Griffith L. W. The British Civil Service, 1854–1954 / L. W. Griffith. London, H. M. Stationery Off. 1954. 432 p.
14. Gugenberger B. Bundeskanzler. Handwoerterbuch des polilischen Sysytems der BRD. Bonn. Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1992. S. 35–40.
15. Hogwood B. From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy. Oxford. Oxford University Press. 1987. P. 12–45.
16. Lasswell H. D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. Prinston. Prinston University Press. 1956. 354 p.
17. Luhman N. Politische Planung. Opladen. Westdeutscher Verlag. 1971. 458 p.
18. OECD. Economic Outlook. London. OECD. 1981. P. 235–246.
19. Peters B. G. Bureaucracy in a Divided Regime. Pierre J. (Ed.) Bureaucracy in the Modern State. Cheltenham. UK. Lyme US. Edward Elgar. 1997. P. 18–38.
20. Schuppert G. F. Rueckzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Ligitimationskrise und politischer Neube-stimmung. Die Oeffentliche Verwaltung. Heft 18. S. 761–770.
21. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar anhand der hoechstrichterlichen Rechtsprechung / von Johann Bader... [et al.]. 2., neu bearbeitete Aufl. Heidelberg: MOUer, 2002. 1715 p.
22. Weber M. Buerokratie. Wirtschaft und Gesellschaft. Thuebingen; Verlag J. C.B. Beck. 1922. S. 658–720.
23. Wilson W. The state: elements of historical and practical politics. ed. with introductions by R. M. Pious. Farmingdale. N. Y. Dabor Social Science Publications. 1978. 345 p.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2022



**Гиренко Лілія Анатоліївна**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри управління та адміністрування  
Навчально-науковий інститут права та інноваційної освіти  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

**Гиренко Лилия Анатольевна**

*кандидат наук по государственному управлению,  
доцент кафедры управления и администрирования  
Учебно-научный институт права и инновационного образования  
Днепропетровского государственного университета внутренних дел*

**Hyrenko Lilia**

*PhD of Public Administration,  
Associate Professor at the Department of Management and Administration  
Educational and Scientific Institute of Law and Innovative Education of the  
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7946

**ЦИФРОВІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:  
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ**

**ЦИФРОВІЗАЦІЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕННЯ  
В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ:  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ**

**DIGITALIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION REFORM:  
THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS**

**Анотація.** У статті розкрито основні перспективні напрями цифровізації органів місцевого самоврядування в контексті управлінської науки. Доведено, що такими напрямками є: відкриття публічної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; впровадження технологій електронної демократії; цифровізація управлінських процесів в органах місцевого самоврядування; цифровізація надання публічних послуг органами місцевого самоврядування; впровадженні розумних технологій в інфраструктуру громади на різних рівнях. Вибір першочергового напрямку залежить від потреб і пріоритетів конкретної громади та органів місцевого самоврядування.

Оскільки, загалом, масштаби цифровізації розширюються в суспільстві, багаторівневі механізми управління стають складнішими, узгодженими, продуктивними та підзвітними. Хоча ця теза не втрачає актуальності протягом тривалого часу, поява Covid-19 підвищила її значущість.

Наразі в Україні вже є позитивні приклади використання «цифрових» технологій. Продемонстровано переваги, які отримують муніципальні органи від впровадження цифрових технологій у свою роботу. Продемонстровано взаємозв'язок між ступенем цифровізації органів місцевого самоврядування та рівнем забезпечення інтересів громади. Недоліки законодавства та бюрократичні традиції є основними інституційними перешкодами цифровізації. Інші перешкоди включають невикористання інтегрованого підходу до впровадження системи, а також ненадійний онлайн-доступ для всіх учасників.

**Ключові слова:** цифрова трансформація, цифрові технології, цифровізація, місцеве самоврядування, муніципальне управління, розвиток громад.

**Аннотация.** В статье раскрыты главные перспективные направления цифровизации органов местного самоуправления в контексте управленческой науки. Доказано, что такими направлениями есть: открытие публичной информации о

деятельности органов местного самоуправления; внедрение технологий электронной демократии; цифровизация управленческих процессов в органах местного самоуправления; цифровизация предоставления публичных услуг органами местного самоуправления; внедрении разумных технологий в инфраструктуру общества на разных уровнях. Выбор первоочередного направления зависит от нужд и приоритетов конкретной общины и органов местного самоуправления.

Поскольку в целом масштабы цифровизации расширяются в обществе, многоуровневые механизмы управления становятся более сложными, согласованными, производительными и подотчетными. Хотя этот тезис не теряет актуальности в течение длительного времени, появление Covid-19 повысило его значимость.

В Украине уже есть положительные примеры использования «цифровых» технологий. Продемонстрированы получаемые муниципальными органами преимущества от внедрения цифровых технологий в свою работу. Продемонстрирована взаимосвязь между степенью цифровизации органов местного самоуправления и уровнем обеспечения интересов общества. Недостатки законодательства и бюрократические традиции являются основными препятствиями цифровизации. Другие препятствия включают в себя неиспользование интегрированного подхода к внедрению системы, а также ненадежный онлайн-доступ для всех участников.

**Ключевые слова:** цифровая трансформация, цифровые технологии, цифровизация, местное самоуправление, муниципальное управление, развитие общин.

**Summary.** The article analyzes the main promising areas of digitalization of local self-government in the context of management science. It is proved that such areas are: opening public information about the activities of local self-government; introduction of e-democracy technologies; digitalization of management processes in local self-government; digitalization of public services by local self-government; introduction of smart technologies into community infrastructure at various levels. The choice of priority depends on the needs and priorities of a particular community and local self-government.

As the scope of digitalization widens across society at large, multilevel governance arrangements have become more complex and more consequential to the coherence, performance, and accountability. While this assertion has arguably been true for quite some time, the emergence of Covid-19 has magnified its importance.

At the moment, Ukraine already has positive examples of the use of «digital» technologies. The advantages that municipal structures receive from the introduction of digital technologies in their work have been shown. The results show that there is a relationship between the degree of digitalization in a municipality and the perceived satisfaction among its citizens. The findings show that outdated laws and the culture of paper document flows were institutional barriers to the digitalization. Other barriers included non-use of an integrated system implementation approach as well as inadequate and unreliable online access for all the participating units.

**Key words:** digital transformation, digital technologies, digitalization, local self-government, municipal government, community development.

**Постановка проблеми.** Актуальність цифрової трансформації як визнаної у світі реформи посилюється в умовах пандемії COVID-19, коли дистанціювання комунікації у поєднанні з її доступністю і безпечністю стали умовою благополуччя та здоров'я населення. Саме пандемія COVID-19 зумовлює потребу по-новому зрозуміти цінність доступних та інноваційних способів надання публичних послуг на місцевому рівні, оптимізації роботи органів місцевого самоврядування, організації безпечної комунікації та розширення форм взаємодії муніципальної влади і громади.

Цифрова трансформація проводиться в Україні досить інтенсивно. Але в умовах децентралізації влади, цифровізація місцевого самоврядування відбувається без дослідження реальних потреб та спроможностей територіальних громад. В результаті важлива мета реформи не отримує належної та послідовної реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у державне управління та місцеве самоврядування є традиційним для управлінської науки питанням, зокрема його вивчали О. Берназюк,

Н. Грицяк, О. Ємельяненко, Т. Камінська, О. Качний, І. Лопушинський, В. Ніколаєв, В. Писаренко, А. Семенченко, С. Хаджирадева та ін. Цифровізація як комплексна реформа органів публічної влади привертає увагу науковців з державного управління починаючи з 2019 року. Розкриттю цієї тематики присвятили свої праці О. Войко, Є. Бородін, Г. Демошенко, О. Євсюкова, С. Квітка, Л. Крупнова, В. Кузьменко, Н. Литвин, С. Могильний, Н. Новіченко, Н. Піскоха, О. Саєнко, О. Шевченко, Г. Шаульська та ін.

Проблеми цифровізації місцевого самоврядування є предметом наукової уваги таких вчених, як Є. Бородін, Г. Демошенко, О. Євсюкова, Т. Єгорова-Луценко, Н. Костенюк, В. Михальська, Н. Піскоха, О. Шевченко та ін. Але цифровізація місцевого самоврядування потребує обґрунтування у контексті проведення реформи децентралізації влади, що обумовлює актуальність дослідження.

**Мета наукової статті** полягає у обґрунтуванні теоретичних та організаційних аспектів цифровізації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади для вироблення пропозиції щодо ефективного удосконалення цього процесу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Впровадження smart-технологій в українські громади та у вже сформовані муніципальні системи є ускладненим, але ймовірно єдиним реальним способом створення мережі smart city. Останнє поняття включає не тільки цифровізацію, а й впровадження низки розумних технологій. Однак, до стрімкої трансформації територіальних громад слід підходити саме через цифровізацію.

Інформаційно-комунікаційні технології є невід'ємною складовою розвитку територіальних громад в Україні. Проблематика розвитку цифрової спроможності територіальних громад, визначає її перспективи. Використання цифрових технологій сприятиме підвищенню рівня інформованості громадян щодо управлінської діяльності, забезпечить прозорість прийняття управлінських рішень та створення прогресивних «цифрових» громад, зменшить недовіру суспільства до діджитал-держави [1]. При цьому, цифровізація не зводиться до комп'ютеризації та забезпечення органів місцевого самоврядування спеціальною технікою. Це не тільки багатовекторний перехід на нові технології, це — новий формат мислення і організації управлінських процесів, комунікації і прийняття управлінських рішень.

Цифрова трансформація держави і, в тому числі, цифровізація місцевого самоврядування є одними із основних трендів розвитку публічного управління та державного будівництва.

До основних проявів цифрової трансформації відносять: а) цифровізацію; б) розвиток цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій; в) впровадження електронного урядування та електронної демократії; г) впровадження електронного документообігу та вироблення національних електронних інформаційних ресурсів, використання принципу інтеоперабельності тощо [2, с. 4]. При цьому, і такий перелік не можна вважати вичерпним, з огляду на стрімкий технологічний розвиток. Зокрема, слід акцентувати і на впровадженні розумних технологій в інфраструктуру громади на різних рівнях.

Експерти доводять, що цифрова трансформація суспільства і викликані нею зміни в організації влади суттєво впливають на розвиток територіальних громад, що утворились у процесі децентралізації влади в Україні. Більш активно це відбувається в містах, але останнім часом набуло поширення і в новостворених територіальних громадах. Успішність реформи децентралізації влади має бути закріплена розширенням дієвості територіальних громад на різних рівнях: у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, громадського транспорту, питань громадської безпеки тощо за рахунок посилення їх цифрової спроможності [3, с. 100; 2]. Цифровізація є логічним продовженням і базовим

компонентом реформи децентралізації влади, що знайшла своє об'єктивне закріплення у національному законодавстві.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. визначає розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Для досягнення мети Концепції передбачено виконання комплексних заходів за такими напрямками: модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; управління розвитком електронного урядування. [4]. В Концепції зроблено особливий акцент на цифровізації місцевого самоврядування, але цей документ є рекомендаційним для муніципальної влади.

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 6954 низький рівень цифровізації регіонів та цифрової обізнаності визнано однією із проблем, що стримують розвиток регіонів і держави в цілому. Завдання за напрямом «Цифрова трансформація регіонів» включає низку напрямів, серед яких: надання публічних послуг через Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Портал Дія»; забезпечення електронної взаємодії через реєстри; облаштування відкритих Wi-Fi зон у громадських місцях; впровадження та розвиток системи електронного документообігу; розвиток платформ та офіційних порталів органів місцевого самоврядування; реалізацію інструментів електронної демократії; забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного Інтернету всіх населених пунктів та ін. В Стратегії акцент зроблено на забезпеченні цифровізації системи надання послуг [5]. Відповідальними за реалізацію Стратегії є органи державної влади. Але важливо те, що Асоціація міст України схвально оцінила проект Стратегії, а в органах місцевого самоврядування формується власне бачення механізму цифровізації.

Цифровізація залежить від ініціативи муніципальної влади та їх реальної організаційної, інституційної, матеріальної готовності. Але державна підтримка в цьому процесі є важливою, зокрема й організаційна та навчальна. Важливо ділитися досвідом і кращими практиками цифровізації державного управління.

Цифровізація державного управління відрізняється від цифровізації муніципального. Є три базові переваги цифровізації місцевого самоврядування шляхом впровадження технологій електронного урядування. По перше, електронне урядування покращує поінформованість громади,

в тому числі щодо загальних питань освіти, інфраструктури та дозвілля. По-друге, більшість послуг, які цікавлять громадяни, завдяки оцифруванню можна надавати «24/7». По-третє, місцеве самоврядування може досягти прозорості і довіри громади за допомогою цифрових технологій і соціальних мереж. Прозорість стосується оприлюднення результатів діяльності муніципальної влади та процесів прийняття ними рішень, а також створити зручний простір для обговорення проблем, які цікавлять громадян [6, с. 60]. Бородін Є., Піскоха Н., Демощенко Г. виділяють три важливі елементи цифровізації місцевого самоврядування, для кожного з яких потрібен свій особливий підхід в політиці цифровізації. До них відносяться: муніципальне управління, участь жителів у здійсненні місцевого самоврядування та безпосереднє формування жителями органів місцевого самоврядування [7, с. 97]. Такі три основні вектори цифровізації необхідно послідовно впроваджувати в громаді. Вибір першочергового напрямку залежить від потреб і пріоритетів конкретної громади та органів місцевого самоврядування.

**Відкриття публічної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування.** Цифрова трансформація територіальних громад має власну архітектуру, а перший і найважливіший рівень у розвитку громади є відкриття, аналіз та захист даних. Цифровізація територіальних громад може керуватися і пірамідою партисипативності, де перший рівень — це відкрити інформацію. Коли існує відкрита інформація про діяльність органів місцевого самоврядування для громадян, потрібно переходити на другий рівень і почати побудувати комунікаційні майданчики з громадою [8, с. 167]. Прозорість місцевого самоврядування будується на основі вільного потоку інформації, що стосується інтересів громади, до якої можна отримати прямий доступ. Прозорість — це принцип, який передбачає свободу і доступність інформації про муніципальне управління та досягнуті результати. Ключову роль в забезпеченні прозорості відіграють громадськості організації [9; 10, с. 63]. Відкриття інформації передбачає оприлюднення всіх документів та матеріалів, які є предметом особливого громадського інтересу, а також всебічне інформування громади про всі важливі події.

Прозорість та доступність інформації про діяльність органів місцевого самоврядування покладає на муніципальні органи додаткове навантаження, але й забезпечує довіру громади, збалансування управлінських процесів та нормотворчості. Привертаючи увагу громади до своїх проєктів та планів, муніципальна влада отримує безальтернативний зворотній зв'язок з громадянами.

**Впровадження технологій електронної демократії.** В умовах децентралізації влади, об'єднання громад і укрупнення районів впровадження

технологій та інструментів для залучення громадян до муніципального управління є обов'язковим заходом.

Постійна, а не періодична (на виборах), участь громадян у місцевому самоврядуванні, що забезпечується через електронні форми громадського контролю гарантує постійний зв'язок громадян з місцевою владою, удосконалив процес вироблення регіональної політики та нормопроектної діяльності завдяки кореляції потреб, знань, умінь і досвіду територіальної громади [11, с. 178]; Основна перевага відкритості органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади — це стимулює розвиток громадянського суспільства, сприяє консолідації громадян [12, с. 123; 13, с. 45; 20, с. 230]. Отож, використання технологій та платформ для співпраці органів місцевого самоврядування з громадою є наступним пріоритетом цифрової трансформації на місцевому рівні.

Цифровізація торкнулася каналів взаємодії та зворотного зв'язку муніципальної влади з місцевими жителями. Великий обсяг звернень громадян вже перейшов в електронну форму і його частка буде тільки збільшуватися. З іншого боку, нормою для багатьох депутатів і голів громад стало ведення власних сторінок в соціальних мережах. Не менш важливим напрямком є моніторинг локальних груп, в яких громадяни обговорюють хвилюючі їх проблеми. Вже існують спеціальні програмні рішення, що дозволяють автоматизувати цей моніторинг, виділяючи найбільш злободенні питання і приймаючи по ним оперативні рішення [7, с. 96]. Не менш актуальними є платформи для комунікації на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування, що є зручними для використання, формалізованими та офіційними.

Досягнення ефективного муніципального управління в умовах цифрової трансформації та викликів пандемії Covid-19 неможливе без впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в управлінські процеси та використання цифрових технологій у цій сфері.

**Цифровізація управлінських процесів в органах місцевого самоврядування.** Це найбільш змістовно наповнений, багатовекторний та складний етап цифровізації органів місцевого самоврядування. Зупинимось лише на окремих його аспектах.

Важливо налагодити роботу безпосередньо службовців органів місцевого самоврядування. Стратегією для підвищення ефективності та мобільності працівників й організації є цифрове робоче місце. Цифрове робоче місце сприяє гнучкості у методах виконання роботи, стимулює спільну роботу та взаємодію з іншими працівниками, підтримує децентралізовані, мобільні робочі середовища та передбачає вибір технологій особисто працівниками. Серед переваг цифрових робочих місць — зниження витрат на апаратне забезпечення, офісні



приміщення, відрядження тощо [14]. Окрім діджиталізації робочого місця муніципальних службовців, важливо є унормувати їх роботу на принципах прозорості та доцільності, впровадити сучасні інструменти тайм-менеджменту.

Тотальна інтеграція і запровадження єдиних прозорих правил для всіх учасників системних підрозділів державного управління та місцевого самоврядування не тільки підвищить ефективність і якість цифрового врядування, а й скоротить штат службовців. Ця система завдяки «плоскому» управлінню і прозорості всіх даних допоможе позбутися, або мінімізувати, таку серйозну проблему, як корупція в органах публічної влади. В умовах цифрової трансформації відбувається трансформація діяльності органів місцевого самоврядування на сервісно орієнтованих засадах [15, с. 144]. Основою якісних змін є навчання службових осіб органів місцевого самоврядування з метою підвищення цифрової грамотності.

**Цифровізація надання публічних послуг органами місцевого самоврядування.** Це завдання орієнтоване на забезпечення доступності публічних послуг для громадян, зручності і оперативності їх дистанційного надання. Саме ця складова цифровізації є індикатором змін для громади, а через якість надання

Розвиток електронних послуг реалізується на практиці шляхом забезпечення доступу до всіх послуг через централізований веб-сайт, впровадження електронних адміністративних послуг, через які забезпечується надання офіційних документів і форм для паперового діловодства, розробки системи комунікації з адміністрацією і подачі скарг, впровадження комплексних послуг для надання документів [16, с. 22]. Для кращого забезпечення можливості отримати адміністративну послугу через мережу Інтернет необхідно запровадити доступні механізми взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг в режимі онлайн, необхідно затвердити алгоритм їхньої роботи для отримання послуги в електронному вигляді, починаючи від інформування про пакет документів і завершуючи отриманням результату послуги, засвідченої в належному форматі [17].

Важливо оцінювати спроможність громадян використати публічні послуги в режимі онлайн, їх технічне забезпечення та цифрову грамотність.

Виконати ці завдання можливо лише при наявності належної фінансово-матеріальної підтримки органів місцевого самоврядування, в тому числі найбільш незабезпечених фінансово об'єднаних територіальних громад. Крім того, на органи місцевого самоврядування повинно бути покладено обов'язок утримувати технічних фахівців та консультантів, які будуть здійснювати програмно-технічне забезпечення надання адміністративних соціальних послуг та усувати неспроможність

окремих верств населення користуватися високо-технологічними цифровими послугами. Ці завдання необхідно відносити до тих, які потребують постійного контролю за їх виконанням та удосконаленням їх механізму [18, с. 83]. Актуальності в цьому питанні набуває і співробітництво органів місцевого самоврядування у сфері цифрової трансформації.

Ефект цифровізації, підкріплений успіхом децентралізації, вже став реальністю для значної частини українських громадян, об'єднаних в укрупнені територіальні громади. У багатьох з них вже здійснено перехід на електронний документообіг і активно впроваджуються комплексні програмні рішення типу «електронної громади», що дозволяють вирішувати на сучасному рівні широкий спектр управлінських завдань [7, с. 96]. Але така тенденція не стала загальнодержавною. Низка проблем стримує цифровізацію місцевого самоврядування, які слід поділяти на зовнішні та внутрішні.

До зовнішніх проблем слід віднести прогалини законодавства та державної політики у сфері цифрової трансформації, відсутність суспільного попиту на окремі цифрові послуги, корупційні прояви тощо. Але внутрішні фактори впливають на цифровізацію органів місцевого самоврядування інтенсивніше, ніж зовнішні.

Павлов М. до основних внутрішніх проблем щодо впровадження подібної цифрової моделі місцевого самоврядування в Україні відносить: відсутність офіційно визначеного категорійно понятійного апарату в сфері цифровізації та цифрових трансформацій; недосконалість нормативно-правового, інформаційно аналітичного, науково методичного, фінансового, організаційно технічного, кадрового забезпечення тощо [15, с. 142]. В цілому по країні, особливо в малих населених пунктах, люди все ще не довіряють повною мірою цифровим послугам та не використовують повною мірою можливості технологій. В громадах на це або немає часу, або це створює ризики, або ж на такі трансформації не вистачає коштів ані у влади, ані у бізнесу [19]. Важливо підкреслити і розрив у спроможності цифровізуватись у містах і селах через різницю у можливості доступу до швидкісного Інтернету.

Це свідчить про важливість дослідження питань цифровізації органів місцевого самоврядування не тільки з точки зору управлінської науки, а й у контексті соціології та юриспруденції.

**Висновки.** До стрімкої трансформації територіальних громад слід підходити саме через цифровізацію. Цифровізація є логічним продовженням і базовим компонентом реформи децентралізації влади, що знайшла своє об'єктивне закріплення у національному законодавстві. Цифровізація залежить від ініціативи муніципальної влади та їх



реальної організаційної, інституційної, матеріальної готовності.

Першочерговими пріоритетами цифровізації громади є відкриття публічної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; впровадження технологій електронної демократії; цифровізація управлінських процесів в органах

місцевого самоврядування; цифровізація надання публічних послуг органами місцевого самоврядування; впровадженні розумних технологій в інфраструктуру громади на різних рівнях. Вибір першочергового напрямку залежить від потреб і пріоритетів конкретної громади та органів місцевого самоврядування.

### Література

1. Євсюкова О. В. Цифрова спроможність територіальних громад в Україні: проблеми та перспективи. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 6. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6\\_2021/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6_2021/3.pdf)
2. Подзігун Г. В. Публічне адміністрування у сфері цифрової трансформації: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 196 с.
3. Шевченко О. В. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні. НІСД. Київ: Україна, 2020. 153 с.
4. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top>
5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 6954. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
6. Bernhard I., Norström L., Lundh Snis U., Gresjö U., Gellerstedt M. Degree of Digitalization and Citizen Satisfaction: A Study of the Role of Local e-Government in Sweden. The Electronic Journal of e-Government. 2018. № 16(1). P. 59–71.
7. Бородин Є., Піскоха Н., Демощенко Г. Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування. Аспекти публічного управління. 2021. № 4 (9). С. 95–103.
8. Костенюк Н. І. Впровадження основних елементів цифровізації територіальних громад. Наукові перспективи. 2021. № 1(7). С. 164–172.
9. Ahmad J., Hardianti Nilwana A., Muliani Hamid H. Digitalization Era: Website Based E-Government. IOP. Series: Earth and Environmental Science. 2021. № 717. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/717/1/012047>
10. Yenti M. P., Yentifa A., Mustika R. Analisis Pengaruh Akuntabilitas Dan Transparansi Pengelolaan. Akunt. Manaj. 2019. № 13. P. 59–75.
11. Мінакова Є. В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
12. Наливайко Л. Р., Чепик-Трегубенко О. С. Децентралізація публічної влади в умовах формування громадянського суспільства та євроінтеграції України. *Leges et Viata*. 2017. № 1/2 (301). С. 121–125.
13. Наливайко Л. Р., Чепик-Трегубенко О. С. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. Підприємництво, господарство і право. 2015. № 10. С. 44–47.
14. Лопушинський І. П. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/20.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/20.pdf)
15. Павлов М. М. Особливості процесу цифровізації публічного управління в розвинутих країнах. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 15. С. 140–144.
16. Петрова М. М. Построение электронного управления путем реформ: опыт Болгарии. Экономика развития. 2016. № 78 (2). С. 20–25.
17. Єгорова-Луценко Т. П. Цифровізація у сфері надання адміністративних послуг. URL: [https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy\\_18\\_09\\_2020\\_11.pdf](https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy_18_09_2020_11.pdf)
18. Єгорова-Луценко Т. П. Цифровізація системи надання соціальних послуг в Україні. Право та інноваційне суспільство. 2020. № 2 (15). С. 80–85.
19. Михальська В. Уроки діджиталізації в малих громадах: європейський досвід. Місцеве самоврядування. 2019. № 11. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/november/issue-11/article-105427.html>
20. Nalyvaiko L., Chanysheva G., Kozin S. Remuneration of Public Servants in The Federal Republic of Germany. Baltic Journal of Economic Studies. 2018. № 4 (5). P. 228–232.

### References

1. Yevsyukova O. V. Tsyfrova spromozhnist' terytorial'nykh hromad v Ukrayini: problemy ta perspektyvy. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok. 2021. № 6. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6\\_2021/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6_2021/3.pdf)

2. Podzihun H. V. Publichne upravlinnya u sferi tsyfrovoyi transformatsiyi: dys. ... kand. yuryd. nauk. Zaporizhzhya, 2021. 196 s.
3. Shevchenko O. V. Detsentralizatsiya i formuvannya polityky rehional'noho rozvytku v Ukraini. NISD. Kyiv: Ukrayina, 2020. 153 s.
4. Kontsepsiya rozvytku elektronnoho uryadu v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 veresnya 2017 r. № 649-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top>
5. Derzhavna stratehiya rehional'noho rozvytku na 2021-2027 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serpnia 2020 r. № 6954. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
6. Bernhard I., Norström L., Lundh Snis U., Gresjö U., Gellerstedt M. Degree of Digitalization and Citizen Satisfaction: A Study of the Role of Local e-Government in Sweden. *The Electronic Journal of e-Government*. 2018. № 16(1). P. 59-71.
7. Borodin Ye., Piskokha N., Demoshenko H. Problemy i perevahy tsyfrovizatsiyi mistsevoho samovryaduvannya. *Aspekty publichnoho upravlinnya*. 2021. № 4 (9). S. 95-103.
8. Kostenyuk N. I. Vprovadzhennya osnovnykh elementiv tsyfrovizatsiyi terytorial'nykh hromad. *Naukovi perspektyvy*. 2021. № 1(7). S. 164-172.
9. Ahmad J., Hardianti Nilwana A., Muliani Hamid H. Digitalization Era: Website Based E-Government. *IOP. Series: Earth and Environmental Science*. 2021. № 717. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/717/1/012047>
10. Yenti M. P., Yentifa A., Mustika R. Analisis Pengaruh Akuntabilitas Dan Transparansi Pengelolaan. *Akunt. Manaj.* 2019. № 13. P. 59-75.
11. Minakova YE. V. Kontrol' za diyal'nistyu orhaniv mistsevoho samovryaduvannya: teoretyko-pravovyy aspekt: dys. ... kand. yuryd. nauk. Dnipro, 2021. 244 s.
12. Nalyvayko L. R., Chepyk-Trehubenko O. S. Detsentralizatsiya publichnoyi vlady v umovakh formuvannya hromads'koho suspil'stva ta yevrointehratsiyi Ukrainy. *Legea si Viata*. 2017. № 1/2 (301). S. 121-125.
13. Nalyvayko L. R., Chepik-Trehubenko O. S. Detsentralizatsiya vlady v Ukraini v umovakh rozbudovy demokratychnoho hromadyans'koho suspil'stva. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2015. № 10. S. 44-47.
14. Lopushyns'kyi I. P. «Tsyfrovizatsiya» yak osnova derzhavnoho upravlinnya na shlyakhu transformatsiyi ta reformuvannya ukrayins'koho suspil'stva. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya*. 2018. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/20.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/20.pdf)
15. Pavlov M. M. Osoblyvosti protsesu tsyfrovizatsiyi publichnoho upravlinnya v rozvynenykh krayinakh. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. 2021. № 15. S. 140-144.
16. Petrova M. M. Postroenye elektronnoho upravlinnya shlyakhom reformy: dosvid Bolhariyi. *Ekonomika rozvytku*. 2016. № 78 (2). S. 20-25.
17. Yehorova-Lutsenko T. P. Tsyfrovizatsiya u sferi nadannya administratyvnykh posluh. URL: [https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy\\_18\\_09\\_2020\\_11.pdf](https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Tezy_18_09_2020_11.pdf)
18. Yehorova-Lutsenko T. P. Tsyfrovizatsiya systemy nadannya sotsial'nykh posluh v Ukraini. *Pravo ta innovatsiyne suspil'stvo*. 2020. № 2 (15). S. 80-85.
19. Mykhal's'ka V. Uroky didzhitalizatsiyi v malykh hromadakh: yevropeys'kyi dosvid. *Mistseve samovryaduvannya*. 2019. № 11. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/november/issue-11/article-105427.html>
20. Nalyvaiko L., Chanysheva G., Kozin S. Remuneration of Public Servants in The Federal Republic of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. № 4 (5). P. 228-232.

Стаття надійшла до редакції 31.03.2022

УДК 351.851.072.2:613](477)(045)

**Олексієнко Олександра Миколаївна**

*аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування*

*Міжрегіональної академії управління персоналом;*

*академік Міжнародної академії культури безпеки, екології та здоров'я;*

*заступник директора Броварської ЗОШ I–III ступенів № 6 м. Бровари*

**Алексеевко Александра Николаевна**

*аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування*

*Межрегиональной академии управления персоналом;*

*академик Международной академии культуры безопасности, экологии и здоровья;*

*заместитель директора Броварской ООШ I–III степеней № 6*

**Oleksiienko Oleksandra**

*Graduate Student of the*

*Interregional Academy of Personnel Management;*

*Academician of the International Academy of Culture of Safety, Ecology and Health;*

*Deputy Director of Brovary Secondary School of I–III grades № 6*

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7940

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗБУДОВИ ОСВІТЬОГО ЗДОРОВ'ЯЗБЕРЕЖУВАЛЬНОГО ПРОСТОРУ В УКРАЇНІ

## ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ЗДОРОВЬЕСБЕРЕГАЮЩЕГО ПРОСТРАНСТВА В УКРАИНЕ

## PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL HEALTH SPACE IN UKRAINE

**Анотація.** Обґрунтовано положення про побудову оптимальної стратегії змін в освіті, як складній сфері безпекового значення, зважаючи на її специфіку (масштабність, консервативність, інерційність). Проаналізовано наукові визначення і підходи до поняття «здоров'язбереження», на основі яких обумовлено необхідність запровадження його у державний дискурс. Приділено увагу аналізу чинників, які впливають на формування державного управління створенням освітнього здоров'язбережувального простору. Наголошено на запровадженні державних програм здоров'язбережувального характеру, як інноваційних стратегій маркетингового управління та логістичного консультування, прийняття доцільних рішень. Висвітлюється практика державного управління здоров'язбереженням у зарубіжних країнах. Розкрито правові аспекти державно-приватного партнерства у реалізації створення здоров'язбережувального освітнього простору України.

Аналіз тенденцій удосконалення технологій державного управління збереження здоров'я людей, зміцнення й формування здоров'я підростаючого покоління та їх ефективне впровадження в процес життєдіяльності кожної особистості через освіту, виховання і культуру; поширення та пропагування навичок здорового способу життя, усвідомленої відповідальності громади та конкретної людини за збереження та поліпшення власного здоров'я і здоров'я членів сім'ї; формування стратегічного здоров'язбережувального потенціалу в сфері освіти України.

**Ключові слова:** механізми здоров'язбереження, менеджмент, маркетинг, логістика, управління, хронологія, критичне мислення, освіта.

**Аннотация.** Обосновано положение о построении оптимальной стратегии изменений в образовании, как сложной сфере значения безопасности, учитывая ее специфику (масштабность, консервативность, инерционность). Проанализированы научные определения и подходы к понятию «здоровье сбережения», на основе которых обусловлена необходимость введения его в государственный дискурс. Уделено внимание анализу факторов, влияющих на формирование государственного управления созданием образовательного здоровьесберегающего пространства. Отмечено введение государственных программ здоровьесберегающего характера, как инновационных стратегий маркетингового управления и логистического консультирования, принятия целесообразных решений. Освещается практика государственного

управління здоров'ям в зарубіжних країнах. Раскрыты правовые аспекты государственно-частного партнерства в реализации создания здоровьесберегающего образовательного пространства Украины.

Анализ тенденций усовершенствования технологий государственного управления сохранения здоровья людей, укрепления и формирования здоровья подрастающего поколения и их эффективное внедрение в процесс жизнедеятельности каждой личности через образование, воспитание и культуру; распространение и пропаганда навыков здорового образа жизни, осознанной ответственности общества и конкретного человека за сохранение и улучшение собственного здоровья и здоровья членов семьи; формирование стратегического здоровьесберегающего потенциала в сфере образования Украины.

**Ключевые слова:** механизмы здоровья, менеджмент, маркетинг, логистика, управление, хронология, критическое мышление, образование.

**Summary.** The position on the construction of the optimal strategy of changes in education as a complex area of security significance, given its specifics (scale, conservatism, inertia) is substantiated. Scientific definitions and approaches to the concept of «health» are analyzed, on the basis of which it is necessary to introduce it into the state discourse. Attention is paid to the analysis of factors that influence the formation of public administration by creating an educational health space. Emphasis is placed on the introduction of state health programs, as innovative strategies for marketing management and logistics consulting, making appropriate decisions. The practice of public health management in foreign countries is covered. The legal aspects of public-private partnership in the implementation of the creation of a healthy educational space in Ukraine are revealed.

Analysis of trends in the improvement of public administration technologies for the preservation of human health, strengthening and shaping the health of the younger generation and their effective implementation in the life of each individual through education, upbringing and culture; disseminating and promoting the skills of a healthy lifestyle, conscious responsibility of the community and the individual for maintaining and improving their own health and the health of family members; formation of strategic health-preserving potential in the field of education in Ukraine.

**Key words:** health mechanisms, management, marketing, logistics, management, chronology, critical thinking, education.

**Постановка проблеми.** У частині першій Конституції України зазначено: «Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом».

У Статті 43 наголошується, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданих порушень цього права шкоди.

Необхідність збереження людського капіталу в умовах глибоких суперечностей суспільного розвитку та глобальної економічної кризи ставить перед урядами різних країн завдання забезпечити розвиток молоді як здорової та освіченої частини суспільства. Наприклад, Мадридська конференція міністрів охорони здоров'я європейських країн (1981) визнала освітній напрям пріоритетним для збереження та зміцнення здоров'я населення. Згідно з Оттавською Хартією (ВООЗ, 1986), положеннями якої керується світове співтовариство, освіта з питань здоров'я і здорового способу життя — інтегральна частина політики, яка покликана зменшити вплив соціальних, економічних та екологічних нерівностей. Освіту в сучасних умовах визнають одним з найвагоміших чинників зміцнення здоров'я та забезпечення ЗСЖ молоді поряд із розвитком громад, політикою, законодавством (VII Глобальна конференція із зміцнення здоров'я, 2009) [1, с. 1–9].

Вказане свідчить про необхідність розв'язання суперечності між поставленим перед освітньою галуззю України завданням створити здоров'язбережувальний простір з урахуванням ефективного

міжнародного та вітчизняного історичного досвіду, накопиченого в цій сфері. Виявлений рівень розробленості проблеми, її наукова та соціальна значущість нині стають особливо значущими.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Забезпечення освітньої трансформації здоров'язбереження сприятиме забезпеченню рівного доступу до якісної освіти, справедливості у розподілі ресурсів, підвищенню ефективності та якості освітніх послуг за допомогою ефективної системи моніторингу й аналізу даних [2, с. 64–72].

Поняття «управління здоров'язбереження» розкриває як специфіку різних механізмів державного управління, так і їх взаємодію. Як наслідок ми отримуємо синтезоване знання на міждисциплінарному, міжгалузевому рівні про створення освітнього здоров'язбережувального простору України процеси. Ідея запровадження терміна «здоров'язбереження» в освітнє поле та у педагогічну науку та формування напряму державного управління здоров'язбереженням в Україні виникла як реакція на глобальні проблеми та загрози, що постали перед людством. Реалізація цілей сталого розвитку — це своєрідна спроба закликати різні галузеві, наукові еліти, об'єднати зусилля задля вирішення глобальних проблем, спрогнозувати майбутнє людства, дати адекватні відповіді на виклики глобалізації, поєднати державний і суспільний потенціал, які переживають соціально небезпечний розрив.

Наприклад, у дослідженнях Семенець-Орлової І.А. звертається увага на кібернетичні закони



зворотнього зв'язку як науки про державне управління. Автором актуалізовано зазначена проблема серед різних вертикалей державного управління, досліджено державні механізми створення здоров'язберезувального освітнього простору в Україні [3].

Таким чином, зазначене є актуальним завданням ефективного модернізованого (осучасненого) забезпечення та організації створенням здоров'язберезувального освітнього простору для навчання, розвитку та виховання учнів/студентів у системі освіти, що трансформується, формуючи нове ментальне ставлення з боку всіх зацікавлених сторін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Цілі дослідження — у науковому обґрунтуванні теоретичних засад механізмів державного управління створенням освітнього здоров'язберезувального простору в Україні та розробка рекомендацій щодо перспектив застосування отриманих наукових результатів у сучасній практиці державного управління освітою.

**Виклад основного матеріалу.** У статті дістали уточнення дефініції понять «здоров'язбереження», «освітній здоров'язберезувальний простір», «освітня інновація», «освітня реформа», «оновлення в освіті», «розвиток освіти», «трансформація освіти», що становлять базис теорії освітніх змін, а також «державне управління освітніми змінами», що відрізняються від існуючих підходів відокремленням цього виду управлінської діяльності у структурі державного управління освітою.

Управління освітою є невід'ємною складовою управління соціальними системами, і з наукової точки зору його можна визначити як цілеспрямовану взаємодію керованої та керуючої підсистем щодо

регулювання організації освітнього процесу з метою переведення його на більш високий рівень розвитку.

У таблиці 1 ми розробили та навели орієнтовні компоненти державних механізмів управління створенням здоров'язберезувального освітнього простору.

Професійна кар'єра, як процес поєднання знань, умінь, навичок науково-педагогічного працівника рухається по *лінії спеціалізації* (поглиблення в одній, обраній на початку професійного шляху лінії) або *лінії транспрофесіоналізації* (оволодіння досвідом, пов'язаним з розширенням інструментарію та особливостями освітньої галузі) [1, с. 1–9].

Перелік управлінських та посадових позицій в освіті віддзеркалює розвиток державного службовця досягнення ним певного професійного статусу, є *структурною кар'єрограмою*. Планування внутрішньо організаційної кар'єри державних службовців — один із напрямів планування розвитку кадрового потенціалу як функції освітнього менеджменту, орієнтований на визначення стратегії та етапів розвитку і просування фахівців.

Ефективність управлінських рішень цілком залежить від дієвості механізму відстеження, врахування й управління поточними змінами, незалежного визначення задоволеності споживачів і формування запитів.

Державне управління створенням здоров'язберезувального освітнього простору стало необхідною передумовою збереження національного здоров'я країни в умовах пандемії COVID-19, туберкульозу, які є довготривалою та планетарною проблемою людства.

Таблиця 1

**Компоненти механізмів державного управління створенням здоров'язберезувального освітнього простору**

Функції державного управління здоров'язберезувальним контентом в освіті	Основні сфери здоров'язберезувальної діяльності управлінських кадрів	Перспективність здоров'язберезувальних цілей в освітньому просторі	Сфера застосування здоров'язберезувальних технологій
Інституційна: регулююча, контролююча, моніторинг, менеджмент	Нормативна: державні механізми, закони, декларації	Стратегічна: розвиток кадрового потенціалу як функції освітнього менеджменту, просування досвіду, знань, умінь фахівців	Інноваційна: дистанційна, моніторинг, маркетинг, менеджмент, логістика
Планування: маркетинг, вибір логістики	Фінансова: бюджетні, позабюджетні надходження, розподіл коштів на засоби навчання, заробітна платня, розробка кар'єрограми персоналу	Оперативна: прийняття своєчасних і обґрунтованих, і доцільних управлінських рішень, володіння управлінським інструментарієм	Інвестиційна: фінансово-бюджетна, маркетингове управління, логістичні консультування
Координація: мотивація, постановка цілей, своєчасне доведення завдань, роз'яснення державних механізмів	Кадрова: формування готовності держ. службовців до створення освітнього простору здоров'язбереження	Тактична: вибір технологій управління впровадженням здоров'язберезувального освітнього простору, доведення умов виконання	Інноваційна: соціально-проектна: досвід впровадження проектів, ідей, модернізація програм

Джерело: таблицю створено та адаптовано автором у процесі дослідження.

Впровадження здоров'язберезувальних підходів до суспільного життя, на сьогодні, суттєво розширюється, оскільки вплив вищезгаданих технологій управління різними вертикалями має системний характер.

Найкращому розумінню сприяли результати міжнародних засідань як от: у Женеві на черговому Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства (WSIS), який відбувся у березні 2018 р., основна увага була зосереджена на ознайомленні з кращим досвідом реалізації національних стратегій розбудови інформаційного суспільства в контексті досягнення Цілей сталого розвитку. Окрема особа, громада та народи повною мірою повинні мати можливість реалізувати свій потенціал, сприяючи своєму сталому розвитку, підвищувати якість свого життя на основі цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй, поважаючи в повному обсязі та підтримуючи Загальну декларацію прав людини».

У багатьох країнах застосовують державний принцип управління — агрегація, семантично-етимологічне пояснення зазначеного поняття (від англ. Aggregation у статистиці: 1. Об'єднання, збільшення показників за будь-якою ознакою. 2. Дія, протилежна сегментації ринку. 3. Процес об'єднання різних політичних інтересів; розгляд ринку в якості однорідного середовища, в якому використовуються єдині маркетингові прийоми). Такого принципу дотримуються у департаменті освіти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Керівництво закладу прагне переконати батьків, платників податків, соціальних партнерів у бізнесі і профспілках, місцеві громади і, найголовніше, молодь, що школа, де вони навчаються або планують навчатися, — це хороша школа, незалежно від розміру, географічного розташування або типу. Характеристиками, що відповідають статусу успішної школи, є такі: орієнтація на дитину; висока якість викладання та навчання; ефективне лідерство; тісний зв'язок школи з місцевою громадою (Department of Education, 2021). Місцеве самоврядування може легко порівняти і проаналізувати успішність у різних школах не тільки власного регіону, а й країни в цілому. Наприклад, у США управління освітою відбувається на рівні штатів, що зумовлює певну регіональну специфіку. Цікавим є досвід штату Меріленд США в окрузі Сесіл щодо виявлення ризиків, пов'язаних з успішністю учнів школи. Для цього розроблено, так званий Академічний індекс (Academic index) — комплексний показник для відстеження чинників, які впливають на успіхи навчання. Академічний індекс містить такі складові, як рівень академічної успішності (оцінки) з дисциплін та рівень відвідування (або відсутності). За допомогою академічної панелі інструментів він може розраховуватися за різним ступенем

деталізації, як-то: клас, класні кімнати, батьки тощо. Використовуючи академічний індекс, учителі отримують більш повне уявлення про клас.

Дослідження становлення й розвитку освіти вимагає аналізу еволюції управлінської діяльності в цій галузі, наявних періодизацій і вагомості історичних подій для розвитку досліджуваної проблеми.

Головними складовими сприятливих умов для людського розвитку в Україні критерієм ефективною державної політики є здоров'я, освіта й добробут населення. Хоч в ідеалі, на думку ряду вчених (2003), державну освіту слід тримати осторонь від політики, проте досягнути цієї мети вдається не часто [5, с. 30–33].

Дослідження здійснювалося з урахуванням положень наукового пізнання, поєднання професійної спрямованості підготовки фахівця з фундаменталізацією освіти, принципів міждисциплінарності, системності, індивідуалізації, диференціації, неперервності, прогностичності та ін. [2, с. 68].

Загальні принципи діяльності державних службовців в освіті — це невелика кількість загальноновизнаних у всьому світі правил, що стали своєрідними загальновідомими істинами (аксіомами), яких дотримуються всі суб'єкти освітньої діяльності. І хоча в окремих поданнях набір цих принципів може відрізнятися, однак у кінцевому результаті, вони зводяться до трьох головних: науковість, системність, взаємовигідність.

Адже недостатньо наукових праць, які б розкривали механізм адаптації управління створенням здоров'язберезувального освітнього простору в Україні. А якщо є то лише на фрагментарному рівні.

Аналіз історичних форм розвитку системи управління освітою в різних країнах засвідчив, що впродовж останніх десятиліть у більшості розвинених країн одночасно відбуваються вельми схожі процеси, зокрема активно розвиваються різні системи управління освітою, які покликані забезпечити покращення збору й управління даними, для підвищення ефективності здійснення управлінських консультувань чи прийняття доцільних управлінських рішень у сфері освіти [4, с. 30–33].

У контексті наших досліджень корисними для управлінців результати досліджень Г. В. Єльнікової, вона аналізує напрямки цього розвитку в умовах українського державотворення. Розкриває умови ефективного управління освітою в регіоні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Аналіз наукових розвідок, публікацій знаних українських учених дозволив розглянути сутність адміністративного, керівного моніторингу та моніторингу розвитку здоров'язберезувальної освіти в регіонах. Перспективи висвітлених аналітичних

результатів досліджень згаданої проблематики стануть у нагоді для використання у практиці публічного управління освітою. Технології забезпечення ефективності управління через інноваційну

систему державного контролю (моніторинг, менеджмент, маркетинг, логістика), на нашу думку, стануть корисними для керівників закладів освіти різних форм власності в Україні.

#### Література

1. Бабічев А. В. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2(57). С. 1–9.
2. Горяна Л., Терентьєва Н. О., Здоров'язбережувальний контент формування професійного іміджу педагогічних працівників у вітчизняному освітньому просторі. Професійний успіх у контексті сталого розвитку: освіта, економіка, екологія: монограф. Черкаси: Видавець Чабаненко Ю. А. 2018. 286 с.
3. Семенець-Орлова І. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади: монографія. К.: ЮСТОН, 2018. 420 с.
4. Федько О. А., Радиш Я. Ф. Категорійно-понятійний апарат ідеології здоров'я в у дискурсі науки державного управління. Економіка та держава. 2010. № 4. С. 102–106.
5. Шиян О. Взаємодія школи, сім'ї і громадськості для створення оптимально здорового середовища. Фактори соціального формування особистості: школа, сім'я, громадськість: матеріали регіон. наук.-практ. конф. Л., 2000. С. 30–33.

#### References

1. Babichev A. (2017). Zarubizhnyj dosvid iz py'tan' upravlinnya zminamy' v sy'stemi vy'shhoyi osvity' [Foreign experience in change management in the higher education system], Theory and practice of public administration, 2017, 2(57), p. 1–9 [in Ukrainian].
2. Goryana L., Terent'yeva N., (2018). Zdorov'yazberezhuval'nyj kontent formuvannya profesijnogo imidzhu pedagogichny'x pracivny'kiv u vitchyznyanomu osvitnomu prostori. Profesijnij uspix u konteksti stalogo rozvy'tku: osvita, ekonomika, ekologiya [Health-preserving content forms the professional image of teachers in the domestic educational space. Professional success in the context of sustainable development: education, economics, ecology]. Monograf. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Semenets-Orlova I. (2018). Derzhavne upravlinnya osvitnimy' zminamy' v Ukrayini: teorety'chni zasady' [Public management of educational changes: theoretical basis]. K.: YuSTON. [in Ukrainian].
4. Fed'ko O. (2010). Kategorijno-ponyatijnyj aparat ideologiyi zdorov'ya v u dy'skursi nauky' derzhavnogo upravlinnya [The categorical-conceptual apparatus of the ideology of health in the discourse of public administration science] Economics and state, 2010, 4, p. 102–106. [in Ukrainian].
5. Shy'yan O. (2000). Vzayemodiya shkoly', sim'yi i gromads'kosti dlya stvorennya opty'mal'no zdorovogo sere-dovy'shha [Interaction of school, family and public to create an optimal healthy environment] Lviv, p. 30–33. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.03.2022

УДК 351.861

**Плющ Руслан Миколайович**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонський національний технічний університет*

**Плющ Руслан Николаевич**

*доктор наук по государственному управлению, доцент,  
професор кафедры государственного управления и местного самоуправления  
Херсонский национальный технический университет*

**Pliushch Ruslan**

*D. Sc. (Public Administration), Associate Professor,  
Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government  
Kherson National Technical University*

ORCID: 0000-0003-1135-1482

**Філіппова Вікторія Дмитрівна**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонський національний технічний університет*

**Филиппова Виктория Дмитриевна**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
професор кафедры государственного управления и местного самоуправления  
Херсонский национальный технический университет*

**Filippova Viktoriia**

*D. Sc. (Public Administration), Professor, Professor of the  
Department of Public Administration and Local Self-Government  
Kherson National Technical University*

ORCID: 0000-0002-8476-3341

**Проніна Оксана Володимирівна**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонський національний технічний університет*

**Пронина Оксана Владимировна**

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,  
доцент кафедры государственного управления и местного самоуправления  
Херсонский национальный технический университет*

**Pronina Oksana**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government  
Kherson National Technical University*

ORCID: 0000-0002-4894-1825

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7867

**ДОЦІЛЬНІСТЬ ВІДКРИТТЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ  
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УМОВАХ  
НЕСТАБІЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ**



## ЦЕЛЕСОБРАЗНОСТЬ ОТКРЫТИЯ РЫНКА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В УКРАИНЕ

### EXPENDITURE OF OPENING THE AGRICULTURAL LAND MARKET IN THE CONDITIONS OF UNSTABLE POLITICAL SITUATION IN UKRAINE

**Анотація.** В статті розглядаються перші наслідки відкриття ринку сільськогосподарських земель в Україні. А також наскільки політична ситуація в Україні впливає на успішність проведення земельної реформи. Незважаючи на те, що українські земельні реформи ще тривають, 1 липня 2021 року було досягнуто важливої віхи: часткового запуску ринку продажу земель сільськогосподарського призначення для фізичних осіб. Процес реформування був складним і передбачав активні громадські дебати різних зацікавлених сторін щодо механізмів та прогнозів ринку. Визначені основні принципи функціонування та розвитку ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні. Визначені проміжні етапи земельної реформи, які стали поштовхом до запровадження ринку земель. Викладена актуальна інформація Міністерства аграрної політики та продовольства щодо ринку землі в Україні станом на 31.12.2021. Визначені основні проблеми, з якими зіштовхнулись малі та середні фермери при участі в торгах з великими агровиробниками. Якщо держава не підтримає малих та середніх фермерів, можна вважати, що відкритий ринок земель сільськогосподарського призначення в нашій країні був передчасним. Через відсутність прозорої та доказової політики щодо цієї важливої теми, ця дискусія була викликана кількома фундаментальними страхами суспільства щодо наслідків запуску ринку збуту. Як результат, після запуску ринку продажу землі необхідно оцінити, чи мають побоювання громадськості якісь підстави в рамках поточного розвитку ринку.

**Ключові слова:** ринок земель, аграрне виробництво, земельні ресурси, охорона земель, оренда землі.

**Аннотация.** В статье рассматриваются первые последствия открытия рынка сельскохозяйственных земель в Украине. А также, насколько политическая ситуация в Украине влияет на успешность проведения земельной реформы. Несмотря на то, что украинские земельные реформы еще продолжаются, 1 июля 2021 года была достигнута важная веха: частичного запуска рынка продажи земель сельскохозяйственного назначения для физических лиц. Процесс реформирования был сложным и предусматривал активные общественные прения различных заинтересованных сторон относительно механизмов и прогнозов рынка. Определены основные принципы функционирования и развития рынка земли сельскохозяйственного назначения в Украине. Определены промежуточные этапы земельной реформы, ставшие толчком к внедрению рынка земель. Изложена актуальная информация Министерства аграрной политики и продовольствия по рынку земли в Украине по состоянию на 31.12.2021. Определены основные проблемы, с которыми столкнулись малые и средние фермеры при участии в торгах с крупными агропроизводителями. Если государство не поддержит малых и средних фермеров, то можно считать, что открытый рынок земель сельскохозяйственного назначения в нашей стране был преждевременным. Из-за отсутствия прозрачной и доказательной политики по этой важной теме, эта дискуссия была вызвана несколькими фундаментальными страхами общества по поводу запуска рынка сбыта. Как результат, после запуска рынка продажи земли необходимо оценить, имеют ли опасения общественности какие-либо основания в рамках текущего развития рынка.

**Ключевые слова:** рынок земель, аграрное производство, земельные ресурсы, охрана земель, аренда земли.

**Summary.** The article considers the first consequences of opening the market of agricultural lands in Ukraine. And also to what extent the political situation in Ukraine affects the success of land reform. Despite the fact that Ukrainian land reforms are still ongoing, on July 1, 2021, an important milestone was reached: the partial launch of the market for the sale of agricultural land for individuals. The reform process was complex and involved an active public debate between various stakeholders on market mechanisms and forecasts. The basic principles of functioning and development of the market of agricultural land in Ukraine are determined. The intermediate stages of land reform, which became the impetus for the introduction of the land market, have been identified. The current information of the Ministry of Agrarian Policy and Food on the land market in Ukraine as of 31.12.2021 is presented. The main problems faced by small and medium-sized farmers in bidding with large agricultural producers have been identified. If the state does not support small and medium farmers, we can assume that the open market of agricultural land in our country was premature. Due to the lack of a transparent and evidence-based policy on this important topic, this discussion was prompted by several fundamental societal fears about the consequences of launching a market. As a result, after the launch of the market for the sale of land, it is necessary to assess whether public concerns have any basis in the current development of the market.

**Key words:** land market, agricultural production, land resources, land protection, land lease.

**Постановка проблеми.** За час проведення земельної реформи були пройдені її складні етапи — роздержавлення та приватизація продуктивних земель, організаційна перебудова аграрного виробництва. Однак практично неможливо було підійти до остаточної цілі, яка постала перед земельною реформою, що полягала в забезпеченні раціональності, ефективності та екологічної безпечності у використанні земельних ресурсів і охороні земель, та відкритті ринку земель сільськогосподарського призначення. Це зумовлює всебічне вивчення завершальних процесів земельної реформи, розроблення надалі напрямів їх поліпшення, щоб створити умови для розвитку вискоелективного, конкурентоспроможного аграрного виробництва. Також не можливо не враховувати вплив політичної ситуації в країні на успішний та результативний ринок земель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань щодо відкриття, впровадження ринку землі, різним аспектам його функціонування, а також значенню його для економіки країни приділяли багато науковців із державного управління, серед яких — П. Гайдуцький, Д. Гнаткович, Б. Данилишин, О. Дацій, В. Дем'яненко, Д. Добряк, М. Корецький, Б. Косович, В. Кулішов, М. Лавейкін, М. Латинін, Л. Романова, П. Саблук, А. Третяк, Г. Черевко, В. Юрчишин та інші. Можна зазначити, що на сьогоднішній день недостатньо досліджено доцільність та своєчасність відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні рівень розвитку земельних відносин, що призводить до незадовільного стану розвитку сільського господарства та дотичних до нього сфер економіки. Потребує більш ретельного вивчення питання щодо ефективності використання земельних ресурсів після впровадження ринку земель, цілі та механізми регулювання ринку землі й обігу земель сільськогосподарського призначення.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в дослідженні й аналізі етапів розвитку земельної реформи в Україні, виявленні як негативних, так і позитивних аспектів, що з'явилися у процесі відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, врахуванні сучасного стану на подальший розвиток з урахуванням змін, що відбулися в аграрному секторі економіки, та вдосконаленні механізмів регулювання земельних відносин в умовах складної політичної ситуації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України, виходячи з незамінності землі як природного ресурсу, цілком закономірно визнала її основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [2]. Як відомо, 2/3 загальної площі сільськогосподарських угідь України мають чорноземні ґрунти, які за рівнем природної

родючості є одними з найкращих. Чорноземи нашої країни становлять 8,7% усіх чорноземів світу. Отже, ми маємо унікальний земельноресурсний потенціал, ощадливе, ефективне, раціональне й екологічнобезпечне використання та всіляка охорона якого є в сучасних умовах однією з найактуальніших проблем національної безпеки держави.

Розпочата 15 березня 1991 р. земельна реформа стала однією з найскладніших суспільних змін, що відбуваються в Україні після набуття нею незалежності [5]. Вона є одним із найважливіших напрямів соціально-економічної політики держави. Реформування стосується, насамперед, питань власності на землю, тобто володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами. Загальновідомо, що без реального власника немає і дійсного інтересу, немає відповідальності і справедливості, немає впевненості у майбутньому. Майже 21,5 млн. га землі сільськогосподарського призначення обробляється приблизно 45000 комерційними виробниками (36000 з яких обробляють ділянки площею меншою за 200 га). З цього виходить, що якість управління земельними ресурсами впливає на добробут значної частини населення країни та на ефективність ряду галузей, що використовують землю у якості засобу виробництва або є вертикально інтегрованими з подібними галузями.

Однак обіг частини земель сільськогосподарського призначення, що використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, був заблокований через існування мораторію на їхнє відчуження (п. 15 розд. X Земельного кодексу України) [1]. Вказане зумовлює використання цих земель переважно на умовах оренди. Як відомо, ефективність використання при цьому знижується, оскільки орендар не зацікавлений у докорінному поліпшенні земель. Неможливість відчуження земель також негативно впливало на кредитування сільськогосподарського виробництва, яке через свою ризикованість є недоступним взагалі або є занадто дорогим. Мораторій обмежував можливість консолідації земель, що подрібнені внаслідок проведення земельної реформи на земельні ділянки (паї) невеликого середнього розміру та формування інвестиційно-привабливих земельних масивів для ведення великотоварного виробництва. Отже, конституційне право власності майже 7 млн. наших громадян тривалий час серйозно обмежувались без будь-якої компенсації.

Мораторій на продаж землі в Україні діяв з березня 1992 року. Держава дала українцям землю за умови не продавати і не дарувати, але з правом здавати її в оренду. До скасування мораторію, Україна була єдиною країною в Європі, яка не мала відкритого земельного ринку. З 1 липня 2021 року, набирає чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» (далі — Закон), який має відкрити ринок землі та дозволити громадянам вільно купувати та продавати землі сільськогосподарського призначення які належать їм на праві приватної власності [4]. Закон передбачає поетапне набуття права власності на земельні ділянки. На першому етапі, з 01 липня 2021 року землі сільськогосподарського призначення змогли купувати тільки фізичні особи — громадяни України. Максимальний розмір земельної ділянки, встановлений законодавством — 100 га на людину.

Другий етап почнеться з 1 січня 2024 р., буде змінено не тільки суб'єктів — учасників ринку землі, а й граничний розмір концентрації землі в одних руках. Згідно цього, з 1 липня 2021 року і до 1 січня 2024 року купувати землі сільськогосподарського призначення зможуть тільки фізичні особи-громадяни України. У перші два роки одна фізична особа зможе придбати не більше 100 гектарів землі. З 2024 року сільськогосподарські землі зможуть купувати і юридичні особи з обмеженням до 10 тисяч гектарів. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи отримають таке право тільки у тому разі, якщо українці проголосують за це на референдумі [4].

При прийнятті законодавства з врегулювання земельних ринкових відносин в Україні необхідно врахувати усі його переваги та недоліки.

Перевагами цього Закону є те, що селяни стануть основними учасниками земельного ринку; продаж земель буде відкритим та у встановлених межах; покращення економічного становища держави; формування легального ринку землі; можливість залучення іноземних інвесторів в аграрний сектор України; державні та комунальні землі сільськогосподарського призначення не продаються; банки зможуть стати землевласниками, якщо земля дістанеться їм в якості застави; ділянки у 50-кілометровій прикордонній зоні не продаються.

До основних недоліків можна віднести те, що великі капітали поглинуть українські землі; скасування заборони на продаж сільськогосподарських земель може відкрити пряму дорогу для рейдерських захоплень; можливість окремим людям та підприємствам скупити сотні тисяч гектарів землі (серед них можуть бути підставні та пов'язані особи); відмова оприлюднення інформації про ціни на ринку землі; закон прийнятий із порушенням регламенту, що дає можливість ставити під сумнів його легітимність [8].

Варто зазначити, що в умовах відкритого ринку землі одним із важливих завдань Держгеокадастру є створення передумов для забезпечення законності посвідчення правочинів щодо купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Тому з 1 липня 2021 року Держгеокадастр спільно з ДП «Центр ДЗК» здійснили

заходи щодо надання спрощеного доступу нотаріусам до даних Державного земельного кадастру. На сьогодні цим інструментом скористалися 5094 представники нотаріальної спільноти.

В рамках підготовки до відкриття ринку земель в Україні Уряд ухвалив постанову від 16.06.2021 № 637 «Про затвердження Порядку здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним статтею 130 Земельного кодексу України» [12], яка визначає процедуру проведення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним статтею 130 Земельного кодексу, з метою недопущення набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення фізичними та юридичними особами, яким відповідно до законодавства заборонено набувати таке право.

Кожна країна світу сама визначає принципи формування ринку земель. Вважаємо, що принципами формування ринку сільськогосподарських земель є: обов'язкова соціальна орієнтація земельного ринку на реалізацію економічних інтересів селян; поступовість включення приватних сільськогосподарських угідь у ринковий обіг; диференційований підхід до соціальних груп суб'єктів земельного ринку, до їхньої участі в укладенні угод щодо купівлі-продажу землі; чітке державне регулювання ринку землі, створення системи цінних і податкових важелів впливу держави на ринковий обіг землі; обмеження спекулятивності угод щодо земельних ділянок [9, с. 214].

Передача земель у колективну власність аграрних підприємств стала проміжним етапом земельної реформи. Вона забезпечувала поступовий, максимально безконфліктний перехід від державної до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення завдяки розподілу земель на паї та видачі членам підприємств сертифікатів єдиного зразка, що гарантують право на земельний пай, який перебуває в колективній власності [10, с. 2–3]. Земельна реформа в Україні задекларована як така, що проводиться насамперед в інтересах, зайнятих у сільському господарстві жителів і має на меті створення приватного власника в сільськогосподарському виробництві.

Досліджуючи сучасний стан і проблеми земельних трансформацій в аграрній сфері, А. Юрченко відзначає, що в Україні, як і в інших державах світу, сільське господарство базується на поєднанні великих, середніх і малих форм суб'єктів господарювання [11, с. 29]. Становлення ефективного ринку сільськогосподарських земель залишається одним з найважливіших питань в Україні, оскільки від цього залежить динаміка земельних відносин, соціально-економічного розвитку та національної економіки в цілому.



Згідно із аналітичними даними за період функціонування відкритого ринку землі в Україні найбільше відчужувалися земельні ділянки з цільовим призначенням для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та для ведення особистого селянського господарства, кількість ділянок разом становить 22031, площа — 59,74 тис. гектарів.

Разом з тим за період функціонування відкритого ринку землі Урядом було прийнято постанову від 22 вересня 2021 року № 1013 «Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису)», розроблену Держгеокадастром. Метою прийнятого документа є забезпечення публічності та прозорості земельних торгів у формі електронних аукціонів з продажу та передачі в користування земельних ділянок всіх форм власності.

Відтепер торги проводитимуться у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет через електронну торгову систему, що перебуває у державній власності. Аукціони проводитимуться відповідно до договору між організатором торгів і оператором електронного торговельного майданчика. Дуже важливо те, що відповідно до цієї постанови перевірка набувача проводиться до посвідчення нотаріусом правочину про відчуження земельної ділянки сільськогосподарського призначення.

Вважаємо, що в подальшому законодавче врегулювання обігу земель сільськогосподарського призначення матиме позитивні соціально-економічні наслідки: повноцінна реалізація права приватної

власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення громадянами України; встановлення об'єктивної ринкової вартості земельних ділянок сільськогосподарського призначення у процесі їх економічного обігу та зростання капіталізації землі; залучення додаткових кредитних ресурсів у сільськогосподарську галузь економіки України; створення умов для раціонального перерозподілу земель сільськогосподарського призначення та оптимізація їх використання; забезпечення прозорості операцій із землею та підвищення економічного благополуччя населення.

Згідно з інформацією Міністерства Аграрної політики та продовольства України станом на 31 грудня 2021 року в Україні на ринку земель сільгоспризначення зареєстрували 77 880 угод, за якими продали 198,48 тисячі гектарів. (Рис. 1).

З 1 липня по 31 грудня 2021 року в Україні зареєстровано правочини на 198 480 га земель сільськогосподарського призначення. За площею проданих ділянок лідирують Харківська (28 370 га), Кіровоградська (19 075,6 га), Дніпропетровська (17 566,4 га), Херсонська (16 063,4 га) та Полтавська (15 383,2 га) області.

Зазначаємо, що відкриття ринку землі — одна з найголовніших реформ десятиліття. Але, запустили його в одній із найбільш заформалізованих форм, які тільки можна було вигадати, при цьому не започаткували суспільну комунікацію і не перейнялися створенням стратегії подальшого розвитку сільських громад. Крім того, зараз в період, коли в Україні триває восьмий рік війна, пов'язана з анексією Криму та Донецької і Луганської областей.

## Ринок землі в Україні

1 липня - 31 грудня 2021 року

Площа земель, щодо яких зареєстровано правочини, га



Правочини

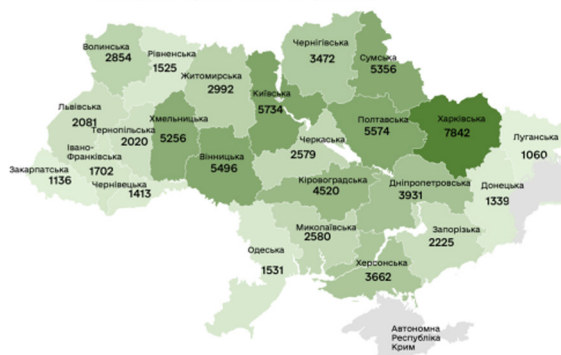
**77 880**

кількість зареєстрованих правочинів

**198 480 га**

площа земель, щодо яких зареєстровано правочини

Кількість правочинів по регіонах



Заявки на підключення до Держгеокадастру

**5 372**

кількість заявок погоджених Держгеокадастром

**5 404**

кількість нотаріусів, що подали заявки

Рис. 1. Інформація Міністерства аграрної політики та продовольства України



Можливо, що з цим робити і куди треба рухатись. Між тим, якщо залишити цю ситуацію «дикою», зреалізуватися може песимістичний сценарій. Припустимо, сільські громади — спільно з фермерами, органами держуправління, донорами ринку так і не сформуєть стратегію подальшого розвитку у контексті відкриття земельного ринку. І ми знову повернемося до того, що пріоритет отримують великі аграрні концерни, які швидше за дрібних фермерів скуплять землю у дрібних пайовиків та розширяють власні земельні володіння. Зараз всі розуміють, що оскільки сучасні аграрні технології не потребують значного використання людського ресурсу, в багатьох селах прихід великого агрохолдингу не означатиме ні створення нових робочих місць, ні розвитку інфраструктури. І це є один з великих і надсуттєвіших недоліків запуску ринку землі сільськогосподарського призначення.

Скоріш всього, малі та середні фермери не витримають фінансової конкуренції з великими гравцями. І це прискорить наступний етап — занепад села. Як наслідок, масове переміщення сільського населення в міста, які не готові запропонувати їм житло та роботу. Вихід з гри малого й середнього аграрного бізнесу — що означатиме дестабілізацію економіки. І такий сценарій можливий, якщо держава не підтримає малих та середніх фермерів. Для того, щоб цього уникнути, потрібно розробити стратегічний план або як зараз прийнято говорити дорожню карту існування ринку землі в Україні. Стратегічна проблема — це те, що у ідеї лібералізації ринку землі немає «господаря», замовника, когось, хто взявся б накреслювати дорожню карту та комунікувати її з усіма гравцями. Навіть якщо його не було на старті, хтось має ним стати сьогодні.

Серед проблем, з якими зіштовкнулись фермери, є такі:

- Недоступність землі для малих фермерів;
- Складність процедури нотаріального оформлення;
- Надто мала роль громад;
- Рейдерство;
- Земельні монополії.

Купувати землю малому фермерові досить складно, в першу чергу, фінансово. Зараз існує банківське кредитування, але воно не дешеве — 12% річних. Банки шукають компромісні рішення. Скажімо, беруть в завдаток на час, поки оформляється угода, інструментар обробки. Банкіри говорять, що кредитна програма «5–7–9», яку держава запустила під час пандемії, має шалену популярність, тож величезним запитом користувалася б і цільова дотаційна програма для фермерів. Державі варто запустити програми кредитування для окремих категорій виробників, підтримку експортних програм для сільгоспвиробників, задіяних у переробці. Вартість землі буде рости:

з'явився ринок — з'явилася ціна, і це добре, оскільки має дати стимул для розвитку бізнесу.

Фермери скаржаться, що процедури досить непрості, а вартість нотаріального оформлення угоди висока. У багатьох земля просто-напросто не оформлена, або оформлена з порушеннями, що створює всі можливі перепони при спробах юридичного врегулювання на користь фактичного власника. Справді, цифра в 10–15 тис грн за нотаріальні послуги може лякати дрібного фермера, але *легальне оформлення — це єдино можливий захист від шахрайства.*

Зараз роль громад мала би суттєво вирости, адже саме до них перейшла велика кількість повноважень, пов'язаних із визначенням долі землі. В тому числі — землі, яка знаходиться на території громади і зараз належить державі або ж не має визначеної приналежності. Тож багато фермерів скаржаться на те, що громади часто некомпетентні, не мають достатньо ресурсів для прийняття рішень — і навіть не через корупційні ризики, а тому, що у них немає ресурсів бути достатньо компетентними операторами в цьому питанні.

Вирішенням може стати об'єднання зусиль самих громад, держави, донорів, експертних організацій тощо — для втілення програм підвищення спроможності в громадах, освіти в питаннях, пов'язаних із новими принципами землерозпорядження.

Всі гравці сходяться на розумінні того, що чим прозорішими будуть процедури, тим нижчі ризики. Більшість причин рейдерства в Україні полягають у тому, що багато виробників з різних причин не завжди достатньо правильно легалізують свої активи, землю в тому числі. Запуск ринку землі — це можливість частково дисциплінувати всіх учасників цих «змагань». Окремого антирейдерського ресурсу у держави немає, тож у випадку безпосередньої атаки треба дзвонити в 102, викликати свого адвоката, дзвонити правозахисникам, максимально швидко інформувати свою громаду, а далі й широку громадськість — через медіа.

У багатьох селах землею користується одна агрофірма — місцевий «міні-монополіст». Така неформальна монополія руйнує ринок оренди: за відсутності альтернатив, власники паїв віддають землю в користування такій фірмі за копійки. Те ж саме може статися з відкриттям ринку купівлі-продажу — коли майже вся земля належатиме одній юридичній особі, її вільні рештки стають нікому не потрібними. Навіть якщо власник землі відмовляється віддавати в оренду або продавати ділянку фірмі, цю ділянку, оточену власністю юрособи, просто розорюють і використовують безоплатно. Методи з 1990-х, до яких вдаються підприємці — погрози, маніпуляції, омана — ще більше погіршують ситуацію. Місцева влада

також не допомагає, бо найчастіше «пригодована» фірмою.

Також частішають спроби таких фірм перед відкриттям ринку землі взяти ділянки у власників в оренду на 50–99 років. Все це ще раз засвідчує давню економічну істину: монополії руйнують будь-який ринок. Навіть такі маленькі. Потрібні виїзні просвітницькі лекції, на яких юристи могли б дуже доступними словами розповісти власникам землі про їхні права, про відомі нечесні методи, якими користуються комерційні підприємства у відносинах з селянами.

**Висновки.** Підсумовуючи все вищесказане можна зазначити, що Україна вступила в нову еру і зробила перші кроки до ліберальних реформ у земельних відносинах. Після бурхливих політичних і громадських дебатів важливо оцінити результати першого півріччя після зняття мораторію на продаж. Хоча можна зробити висновок, що ні одна країна в світі не робила такі складні кроки для відкриття ринку земель в період складної політичної ситуації в країні. Питання, чи варто це було робити, коли не має економічної стабільності, довіри до керівництва країни? У процесі реформування прозорість земельних відносин була в центрі всіх законодавчих змін. Таким чином, це дослідження має подвійне завдання. По-перше, ми досліджуємо динаміку новоствореного ринку та перевіряємо, чи мали підстави первинні соціальні побоювання щодо шахрайства з продажем землі та збільшення концентрації землі. Загалом ми виявили, що активність ринку землі була нижчою за очікуваний рівень обороту в 1%, а концентрація землі все ще є відносно рідким явищем. Це

говорить про те, що до-реформні побоювання на даний момент не реалізувалися.

По-друге, вирішуючи перше завдання, ми неминуче стикнулися з обмеженнями наявних даних і, як наслідок, оцінили їх доступність та якість. Покращення доступу до якісних даних може сприяти ефективному моніторингу земельних відносин та виробленню доказової політики. Визначено, що після скасування мораторію обсяги торгівлі сільськогосподарськими землями зросли, ми не спостерігаємо буму на ринку продажу, оскільки доступ до ринку був обмежений лише фізичним особам.

Загалом, в даний час ми спостерігаємо ознаки дуже обмеженого ринку землі. Ціни виявляються нижчими за прогнози експертів до реформи, що відображає дуже обмежений попит на землю. Виключення юридичних осіб та обмеження на власність значно зменшують попит і обіг землі. З боку пропозиції також можуть виникнути деякі перепони, оскільки деякі землевласники можуть очікувати більш ліквідного ринку і планують продати свої ділянки за вищими цінами у майбутньому. Крім того, ринкова інфраструктура може все ще перебувати на стадії формування, що збільшує витрати на отримання інформації стейкхолдерами ринку. Ми очікуємо, що ціни та обсяги торгівлі суттєво зростуть після зняття обмежень 1 липня 2024 року та після повного становлення ринкової інфраструктури. Говорити про те, хто виграє, зараз складно. Поза тим, в Україні все ще є аграрний бренд, а у світу є сільськогосподарський дефіцит. Тож у нас є ресурс вийти як мінімум в топ-5 сільгоспвиробників у Європі.

#### Література

1. Земельний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проєкту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF#Text>
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html>
5. Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text>
6. Постанова Верховної Ради «Про прискорення земельної реформи і приватизації землі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12#Text>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України № 553-IX від 31.03.2020 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2020. № 20. Ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>
8. Переваги та недоліки Закону Україну щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. URL: <https://ilawu.ua/ua/blog/post/54>
9. Юрченко А. Д., Греков Л. Д., Мірошніченко А. М., Кульмін А. В. Сучасна земельна політика України: монографія. К.: Інтертехнологія, 2009. 260 с.
10. Добряк Д. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні. Землепорядний вісник. 2015. № 4. С. 2–4.

11. Юрченко А. Сучасний стан та проблеми земельних трансформацій в аграрній сфері України. Землевпорядний вісник. 2015. № 12. С. 28–31.

12. Постанова КМУ від 16.06.2021 № 637 «Про затвердження Порядку здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним статтею 130 Земельного кодексу України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2021-p#Text>

#### References

1. Zemelnyj kodeks Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Konstytucija Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro dejaki pytannja realizaciji pilotnogho projektu iz zaprovadzhennja elektronnykh zemelnykh torghiv i zabezpechennja zberighannja ta zakhystu danykh pid chas jikh provedennja». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF#Text>
4. Zakon Ukrainy «Pro vnesennja zmin do dejakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shhodo obighu zemelj siljskoghospodarsjkogho pryznachennja». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html>
5. Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy «Pro zemelnu reformu». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text>
6. Postanova Verkhovnoji Rady «Pro pryskorennja zemeljnoji reformy i pryvatyzaciji zemli». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12#Text>.
7. Pro vnesennja zmin do dejakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shhodo umov obighu zemelj siljskoghospodarsjkogho pryznachennja: Zakon Ukrainy #553-IKh vid 31.03.2020 r. // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR). 2020. # 20. St. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>
8. Perevaghy ta nedoliky Zakonu Ukrainu shhodo obighu zemeljsiljskoghospodarsjkogho pryznachennja. URL: <https://ilawu.ua/ua/blog/post/54>
9. Jurchenko A. D., Ghrekov L. D., Miroshnychenko A. M., Kuljmin A. V. Suchasna zemeljna polityka Ukrainy: monohrafija. K.: Intertekhnologhija, 2009. 260 s.
10. Dobrjak D. Suchasnyj stan zemeljnoji reformy ta perspektyvy rozvytku zemelnykh vidnosyn v Ukraini. Zemlevporjadnyj visnyk. 2015. # 4. S. 2–4.
11. Jurchenko A. Suchasnyj stan ta problemy zemelnykh transformacij vaghrarnij sferi Ukrainy. Zemlevporjadnyj visnyk. 2015. # 12. S. 28–31.
12. Postanova KМУ vid 16.06.2021 # 637 «Pro zatverdzhennja Porjadku zdijsnennja perevirky vidpovidnosti nabuvacha abo vlasnyka zemeljnoji diljanky siljskoghospodarsjkogho pryznachennja vymogham, vyznachenym statteju 130 Zemelnogho kodeksu Ukrainy». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2021-p#Text>.

Стаття надійшла до редакції 26.01.2022

**Канарській Володимир Сергійович**

*аспірант кафедри глобальної та національної безпеки*

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

**Канарский Владимир Сергеевич**

*аспірант кафедри глобальної та національної безпеки*

*Учебно-научного института публичного управления и государственной службы*

*Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

**Kanarsky Volodymyr**

*Postgraduate of the Departments of Global and National Security*

*Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of*

*Taras Shevchenko National University of Kyiv*

ORCID: 0000-0003-2112-3344

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7926

## ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАГРОЗИ ЯК ГОЛОВНИЙ ФАКТОР РОЗГОРТАННЯ «ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ»

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ УГРОЗЫ КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР РАЗВЕРТЫВАНИЯ «ГИБРИДНОЙ ВОЙНЫ»

## INFORMATION THREATS AS THE MAIN FACTOR OF DEVELOPING A «HYBRID WAR»

**Анотація.** У статті досліджено інформаційні загрози як головний фактор розгортання «гібридної війни». Охарактеризовано чинники, що вплинули на розгортання «гібридної війни» у інформаційному просторі України. Показано погляди вітчизняних та зарубіжних авторів на сутність «гібридної війни» РФ проти України. Встановлено які саме симулякри використовували російські ЗМІ як інструменти «гібридної війни». Визначено адресні групи, на які була направлена «гібридна війна». Стверджується, що інформаційний складник «гібридної війни» РФ проти України об'єктивно є одним із значних чинників її ведення, а масштаби застосування інформаційних маніпуляцій та дезінформації набирають різноманітних особливостей. Доведено, що реалізація інформаційного складника «гібридної війни» з використанням різноманітних негативних для населення та державності інформаційних операцій, відкритої пропагандистської діяльності на злам національної стабільності, цілісності та суверенітету також була спрямована й проти громадян всієї території України. Проведений у статті аналіз дозволяє стверджувати, що інформаційний складник «гібридної війни» РФ проти України об'єктивно є одним із значних чинників її ведення, а масштаби застосування інформаційних маніпуляцій, пропаганди, дезінформації набирають різноманітних форм та особливостей. Державне управління інформаційною безпекою в умовах гібридної війни повинно передбачати здійснення управлінського впливу в декілька етапів в які входять: формування системи забезпечення інформаційної безпеки; виявлення викликів та загроз інформаційній безпеці; оцінка стану та можливостей системи забезпечення інформаційної безпеки; розробка та впровадження інструментарію державного реагування на загрози інформаційній безпеці; моніторинг, спостереження та контроль за забезпечення інформаційної безпеки.

**Ключові слова:** інформаційна безпека, державне управління, механізми забезпечення інформаційної безпеки, інформаційна війна, гібридна війна, збройна агресія, симулякр.

**Аннотация.** В статье исследованы информационные угрозы как главный фактор развертывания «гибридной войны». Охарактеризованы факторы, повлиявшие на развертывание «гибридной войны» в информационном пространстве Украины. Показаны взгляды отечественных и зарубежных авторов на сущность «гибридной войны» РФ против Украины. Установлены какие симулякры использовали российские СМИ как инструменты «гибридной войны». Определены адресные группы, на которые была направлена гибридная война. Утверждается, что информационная составляющая «гибридной войны» РФ против Украины является объективно одним из значительных факторов ее ведения, а масшта-



бы применения информационных манипуляций и дезинформации набирают разнообразные особенности. Доказано, что реализация информационной составляющей «гибридной войны» с использованием разнообразных негативных для населения и государственности информационных операций, открытой пропагандистской деятельности по слому национальной стабильности, целостности и суверенитета также была направлена и против граждан всей территории Украины. Проведенный в статье анализ позволяет утверждать, что информационная составляющая «гибридной войны» РФ против Украины является одним из значительных факторов ее ведения, а масштабы применения информационных манипуляций, пропаганды, дезинформации приобретают различные формы и особенности. Государственное управление информационной безопасностью в условиях гибридной войны должно предусматривать осуществление управленческого воздействия в несколько этапов: формирование системы обеспечения информационной безопасности; выявление вызовов и угроз информационной безопасности; оценка состояния и возможностей системы обеспечения информационной безопасности; разработка и внедрение инструментария государственного реагирования на угрозы информационной безопасности; мониторинг, наблюдение и контроль за обеспечением информационной безопасности.

**Ключевые слова:** информационная безопасность, государственное управление, механизмы обеспечения информационной безопасности, информационная война, гибридная война, вооруженная агрессия, симулякра.

**Summary.** The article examines information threats as the main factor in the development of «hybrid war». The factors that influenced the deployment of the «hybrid war» in the information space of Ukraine are described. The views of domestic and foreign authors on the essence of the «hybrid war» of the Russian Federation against Ukraine are shown. It has been established which simulacra used the Russian media as tools of «hybrid war». The target groups to which the «hybrid war» was directed have been identified. It is argued that the information component of Russia's «hybrid war» against Ukraine is objectively one of the significant factors in its conduct, and the scale of the use of information manipulation and misinformation is gaining various features. It is proved that the implementation of the information component of the «hybrid war» with the use of various negative for the population and state information operations, open advocacy to break national stability, integrity and sovereignty was also directed against citizens throughout Ukraine. The analysis conducted in the article suggests that the information component of the «hybrid war» between Russia is objectively one of the significant factors in its conduct, and the scale of information manipulation, propaganda, disinformation takes various forms and features. State management of information security in a hybrid war should provide for the implementation of managerial influence in several stages, which include: the formation of information security; identification of challenges and threats to information security; assessment of the state and capabilities of the information security system; development and implementation of tools for state response to threats to information security; monitoring, surveillance and control over information security.

**Key words:** information security, public administration, information security mechanisms, information warfare, hybrid warfare, armed aggression, simulacrum.

**П**остановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Збройна агресія РФ проти України, яку сьогодні експерти за наявними ознаками визнають як «гібридну війну», тільки підтвердила усі прогалини в політичній, економічній, військовій, соціальній, енергетичній та інформаційній сферах життєдіяльності країни за останні п'ять років. Через ворожі дії РФ, починаючи з 2014 року й по нині, суспільство й держава стикнулися із реальними загрозами в площині національної безпеки, не кажучи вже про те, що була зруйнована система міжнародних гарантій безпеки України і система європейської безпеки загалом.

Досить промовистими в аналізованому контексті є міркування колишнього радника НАТО, нідерландського парламентарія та генерал-майора у відставці Франка ван Каппена: «Гібридна війна — це змішування класичного типу війни з використанням нерегулярних військових формувань. Держава, яка веде гібридну війну, здійснює угоду з недержавними виконавцями — бойовиками, групами місцевого населення, організаціями, зв'язок із якими повністю заперечується. Ці

виконавці можуть здійснювати такі речі, які сама держава здійснювати не може, тому що будь-яка держава зобов'язана слідувати Женевській конвенції та Гаазькій конвенції про закони сухопутної війни, домовленостям із іншими державами. Усю брудну роботу можна перекинути на плечі недержавних формувань» [8].

Цікавим аспектом є те, що фахівці вважають, що інформаційний компонент ведення «гібридної війни» справді грає чималу роль, проте залишаються й прибічники того, що він є тільки другорядним у військовій частині агресії. Але всі вони однакові в тому, що ворожі дії РФ проти України відбуваються із використанням усіх притаманних «гібридній війні» — від збройного застосування військової потужності до комплексу економічних, енергетичних, інформаційно-психологічних та інших засобів розхитування країни зсередини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика гібридної війни стала однією з основних серед наукового дискурсу останніх років у гуманітарних науках. Серед науковців, що присвятили свої роботи цієї тематиці можна виокремити праці В. Горбуліна, О. Полторакова та інших.

Питання інформаційної безпеки та механізмів її забезпечено стало предметом наукових розвідок таких українських авторів як Г. Г. Почепцов, Д. Дубов, Р. Марутян, М. Ожеван, О. Твердохліб та інші.

**Мета статті.** Автор статті ставить за мету дослідити інформаційні загрози як головний фактор розгортання «гібридної війни» та репрезентацію даного твердження у науковому дискурсі з цієї тематики.

**Виклад основного матеріалу.** Заслуговує на увагу аналіз російсько-української «гібридної війни» О. Полторакова, який виділяє таку модель-схему її ведення [8]:

1. Вектори («фронти») першого рівня: квазі-«військовий» (з акцентом на парамілітарні складові на кшталт бойовиків та «нелегальних комбатантів», місцевих «ополченців» та «козацтво», кримінал та маргінес тощо); вектори квазі-«гуманітарний» — з акцентом на забезпечення прав «російського/російськомовного населення») та квазі-«інформаційний» — з акцентом на ідеологічно-пропагандистські настанови, медіа-«картинки», масовані «симулякри», акцентуалізовані стереотипи і т. ін.

2. Вектори («фронти») другого рівня: (гео)політичний (блокування вступу України до НАТО, перспективи внутрішнього розколу в НАТО і т. ін.); (гео)економічний (гальмування розвитку відносин України з ЄС, використання «газової дипломатії» і т.ін.); соціальний (створення жевріючого джерела соціально-політичної та гуманітарно-політичної напруги з потенціалом швидкої ескалації у разі потреби).

Про масштаби інформаційної війни, розгорнутої Росією проти України, найточніше сказав Головнокомандувач об'єднаних Збройних сил НАТО в Європі (2013–2016 рр.) Ф. Брідлав: «Це найбільш дивовижний інформаційний блицкриг, який ми коли-небудь бачили в історії інформаційних воєн» [1].

Цікаву думку із цього приводу також висловлює дослідник Ю. Радковець, він робить висновки про те, що основним уроком з інформаційно-пропагандистської війни Росії проти України як важливої складової «гібридної війни» є її безпрецедентний характер за своїм змістом, масштабами і спрямованістю: по-перше, інформаційна війна розпочалась задовго до військової агресії Росії проти України і продовжує супроводжувати її на всіх етапах, завчасно адаптуючись під поточні цілі і задачі; по-друге, інформаційно-пропагандистські та дезінформаційні проекти, операції і заходи спрямовані на всі верстви населення і всі регіони України, а також населення Росії і країн Заходу — відповідно, з різними цільовими установками і задачами; по-третє, головна мета інформаційної війни в Україні — ліквідація державності

України; в Росії — отримання підтримки населення для виправдання дій керівництва Росії; для країн Заходу — дискредитація дій керівництва України та її Збройних Сил [10].

Проаналізувавши низку публікацій та врахувавши думки експертів, можна стверджувати, що інформаційна війна проти України ведеться одразу в кількох напрямках. Таким чином до інформаційних фронтів, на які здійснюються пропагандистські впливи, можна зарахувати: 1) населення, що перебуває у зоні конфлікту (Донецька та Луганські області, АРК Крим); 2) громадян України, що проживають на мирній території, але через засилля ворожого інформаційного продукту піддаються сумнівним впливам; 3) населення країни-агресора, де федеральні телеканали є одним із рупорів розпалювання ворожечі; 4) іноземці та західні політики, які активно спостерігають за подіями через російські міжнародні інформаційні канали.

Окремим пунктом слід виділити тезу британського військового аналітика Р. Торнтон, який зауважив «російський інформаційний продукт розрахований на вплив на розум. Однак ті, на кого впливають, повинні бути відповідно підготовленими. Москва є у вигаді стосовно цієї умови, оскільки нові незалежні держави, що раніше були частиною Радянського Союзу, мають велику кількість етнічних росіян, як і російськомовних громадян. Ці російські меншини в таких країнах як Україна, Прибалтика, Молдова та Грузія є принциповою ціллю сьогоднішньої кампанії інформаційної війни з Москви» [9].

Слід зазначити, що Росія перед анексією Криму і вторгненням у Донбас не один рік створювала в цих регіонах власну інформаційну платформу: медійний сегмент — телеканали, FM-радіостанції, друковані видання, а також інтернет-сайти; елементи соціального тиску — громадські організації проросійського спрямування — козачі дружини, патріотичні організації, російські земляцтва, товариства російської історії й культури тощо; елементи суспільно-політичного впливу — організації з урядовим фінансуванням Росії — «Россотрудничество», рух «Русскоязычная Украина», організації російських співвітчизників в Україні тощо [2]. Водночас найбільш потужними каналами реалізації російського інформаційно-психологічного тиску все ж таки були традиційні та електронні ЗМІ, інтернет, соціальні мережі.

Вагоме значення має той факт, що інформаційна підготовка до анексії простежуються зокрема в окремих випадках інформаційних провокацій з боку російських високопосадовців, що стали особливо помітними з 2006 року. Зокрема, заяви про відділення півострова лунали з боку депутатів Російської Держдуми К. Затуліна, В. Жириновського, а у 2008 році під час урочистостей з нагоди 225-річчя Чорноморського флоту РФ у м.

Севастополі мер Москви Ю. Лужков закликав порушити питання про повернення м. Севастополя до складу Росії, внаслідок чого він був оголошений персоною нон-грата в Україні [3, с. 6].

Т. Черненко наголошує на тому, що свідченням ґрунтовної підготовки до активного використання інформаційного складника в нинішній гібридній війні стало те, що вже в перші дні воєннотерористичної агресії в окремих містах Донецької та Луганської областей бойовики налагодили процес пошуку проукраїнських стримерів і систематично перешкоджали діяльності представників незаангажованих РФ ЗМІ. Вже в перші хвилини після штурму телерадіокомпанії у Донецьку в центральну апаратну зайшли фахівці, які дуже швидко налаштували на частоті державної ТРК трансляцію каналу «Росія 24». Керівництво РФ чітко усвідомлює, що чи не найголовніша частина перемоги у гібридній війні полягає саме в охопленні якнайбільшої аудиторії своїм інформаційним продуктом. Формуючи практично «інформаційну резервацію» для споживача такої інформації, з цієї ж причини одразу після анексії Криму прем'єр-міністр РФ Д. Медведев віддав розпорядження терміново забезпечити кримську молодь російськими підручниками історії. Міністерством освіти РФ було негайно надіслано до видавництва «повідомлення та концепцію змісту, історико-культурний стандарт із переліком історичних дат, подій, персоналій, понять, обов'язкових для вивчення у школі, включно з інформацією про півострів Крим та його історичне значення» [14, с. 83].

Суттєвим зауваженням є те, що моніторингові спостереження дослідників засвідчили той факт, що однією із найбільших проблем українського комунікаційного простору було оперативне інформаційне ізолювання окупованих територій проросійськими ЗМІ. Такий процес був зумовлений тотальним контролем медіа та нав'язуванням населенню виключно проросійської ідеології так званого «русского мира». Унаслідок недостатньої насиченості інформаційного горизонту більшість реципієнтів Криму та Донбасу сприйняли й підтримали політику Кремля.

Реалізація інформаційного складника «гібридної війни» з використанням різноманітних негативних для населення та державності інформаційних операцій, відкритої пропагандистської діяльності на зламі національної стабільності, цілісності та суверенітету також була спрямована й проти громадян всієї території України.

Не потребує додаткового доведення той факт, що наводить психолог Н. Колодій: «Таке явище як «інформаційна війна» досить нове для нас, українців, але ми здогадувалися про її існування вже останні 5–6 років, спостерігаючи інформаційний продукт російських ЗМІ. Лавина серіалів, ток-шоу, теленовін тощо. Проти України постійно велась

і ведеться інформаційно-психологічна війна, спрямована на руйнування цінностей та пригнічення волі українського народу. Ми відстежуємо досить жорсткий вплив інформаційного сміття на свідомість громадян країни. Дезінформація, зневажання демократичних цінностей, прославлення диктатури «сильної руки», — цією пропагандою російські ЗМІ отруюють психіку українців [5]. Тут варто відмітити, що покриття російських федеральних телеканалів, на зразок «РТР», «НТВ», «Первый канал. Всемирная сеть», «РБК» та ін., присутнє як на окупованих територіях, так і на теренах багатьох українських регіонів, хоч і в менших пропорціях. Російські телеканали в основному були і залишаються доступні населенню через супутникове та кабельне телебачення, а також мережу Інтернет.

Ще однією характерною ознакою російської інформаційної війни є те, що вона спрямована й проти громадян РФ. Заслугує на увагу також твердження В. Трюхана, що нинішній російській політичній «еліті» небезпечно мати на своїх кордонах економічно успішні демократії європейського зразка. Адже потенційно приклад успішної України, Грузії чи Молдови спонукав би громадян РФ замислитися над тим, а чи так усе добре в самій Росії? Політичний хаос у ближньому та, за можливості, в далекому зарубіжжі, війни, економічний занепад і постійні майдани, — це ті страшилки, які дозволяють тримати росіян у спокої. Мовляв, у нас все стабільно та мирно завдяки Президенту і владі, яка вже набула статусу сакральності. При цьому російська пропагандистська машина навчилася максимально ефективно використовувати чітко режисовані картинки, в переважній більшості випадків маніпулюючи фактами та вигадуючи історії про розп'ятих хлопчиків, кров немовлят, яку п'ють українські нацисти, тощо. Саме за рахунок масованої щоденної пропаганди в російському суспільстві домінує образ України як «недодержави» і Заходу — як ворога Росії [12].

Важливою, на наш погляд, є думка Г. Почепцова про те, що «у цій інформаційній війні використовуються старі смисли. Російські телеканали все ж таки активно утримують старі, радянські смисли. Населення живе у цих смислах, де влада майже як Бог. Тобто ніхто не підніме голову. Росія використовує слова, які пом'якшують або змінюють смислове навантаження, наприклад: «народний губернатор», «народний мер». Це створює відчуття законності їх дій. Не анексія Криму, а «возз'єднання», «Крим наш» і так далі. Чітко зроблено так, що система скоріше відпрацьовує вербальний фактаж, ніж реальний. Створена досить сильна і потужна система, яка всі ті слова, які ми використовуємо, замінює на інші. А людина, яка це чує, вважає, що те, що сказано і є правдою» [9].



Більшість фахівців називають інформаційний компонент ведення «гібридної війни», що розгонула РФ також, як «сміслову війну», «війну смислів» або «війну сенсів». Основним структурним елементом у цій «смісловій війні» постають «симулякри».

У сучасному словнику іншомовних слів це поняття трактується як (від лат. *simulacrum* — подоба, копія) — термін постмодерністської філософії, що означає зображення, копію того, що насправді не існує. Сьогодні розуміється як культурне або політичне утворення, що копіює форму вихідного зразка. Копія може бути чого завгодно і яких завгодно смислів [11, с. 520].

За В. Горбуліним, прикладами таких симулякрів є: «фашисти в Києві», «звірства каральних батальйонів», «розп'яті хлопчики», використання Україною заборонених озброєнь. Стратегічна мета експлуатації цих симулякрів — замінити об'єктивні уявлення цільових груп про характер конфлікту тими «інформаційними фантомами», які потрібні агресору [1].

У свою чергу активним послуговувачем такого роду симулякрів є ведучий телеканалу «Россия» Д. Кисельов. Слід усвідомлювати, що російське телебачення поширює пропагандистський продукт, адресований передусім мешканцям Росії. Живучи в ізолюваному середовищі й маючи віддавна спотворену картину світу, вони готові сприймати будь-яку дезінформацію. Російській пропагандистській машині удалося змусити росіян сприймати події в Україні крізь призму радянсько-німецької війни минулого століття, де українці грають роль «фашистів». Повернули до життя навіть пропагандистський штамп «интернациональный долг», яким виправдовували вторгнення радянських військ до Афганістану [15]. Наприклад, відповідним чином подана інформація про трагічну пожежу 2 травня 2014 році в Одесі інспірувала потрапляння тисяч російських добровольців на Донбас з бажанням «вбивати фашистів» [4].

Ще одним вагомим інформаційним фронтом РФ є зовнішній, спрямований на створення позитивного іміджу Росії закордоном. Й у випадку ведення «гібридної війни» — дискредитацію України на міжнародній арені. Вплив на іноземців здійснюється завдяки масштабній діяльності різноманітних проросійських «фондів», «культурних товариств», «аналітичних центрів» і «експертів», що зосереджені в основному в Європі. Також значну російську підтримку активно забезпечують канали RT, Sputnik, що є ефективною інформаційною зброєю, засобом адресного просування російської ідеології і концепції «русского мира». Також відомо, що Росія вклала \$1 млрд. у британський Russia Today. Це призводить також до війни бюджетів і цю війну ми неминуче програємо, оскільки євробюрократи не витратять

такі неймовірні кошти на протистояння, як це робить Кремль» [4]. Загалом РФ щорічно витрачає на ведення інформаційної кампанії не менше 3,5 млрд. дол. США.

У свою чергу С. Єременко, виконавчий директор Інституту демократії ім П. Орлика, констатувала, що «Україна програє інформаційну війну на сході власної країни». Натомість на міжнародному рівні Україна виграє, адже якби вона програла інформаційну війну, то санкцій проти Росії вже не було б, вважає прес-аташе представництва ЄС Д. Стулік [6].

Дослідник Г. Перепелиця наводить історичне бачення проблеми, що залишається актуальним й на сьогодні, «вадою України є — прокляття «буферної зони», коли вона опинилася в епіцентрі геополітичного протистояння між ключовими європейськими і світовими гравцями, які намагалися захопити цю «серединну» українську територію. Можливо таке геополітичне розташування й змусило частину української еліти заради виживання відмовитися від власної державності та національної ідентичності й шукати кращої долі в лоні сильнішої російської державності ціною власної свободи. Інша ж її частина продовжувала боротися за державність і соборність України та гуртувати українську націю. Ці дві світоглядні парадигми бачення майбутнього України існують дотепер, навіть попри те, що Україна вже 25 років як незалежна держава» [7].

В цілому, фахівці засвідчують, що російська пропаганда й закордоном вдається до перекручування фактів, подання неправдивої інформації, посилення фейкових експертів-аналітиків та ведення прихованої пропаганди з метою введення в оману іноземців про правдиві події в Україні. Все це відбувається на тлі тотальної девальвації глобальної структури безпеки і загрожує не просто розростанням новітніх конфліктів, а й руйнуванням цивілізованого співтовариства.

**Висновки.** Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що інформаційний складник «гібридної війни» РФ проти України об'єктивно є одним із значних чинників її ведення, а масштаби застосування інформаційних маніпуляцій, пропаганди, дезінформації набирають різноманітних форм та особливостей. Державне управління інформаційною безпекою в умовах гібридної війни повинно передбачати здійснення управлінського впливу в декілька етапів в які входять: формування системи забезпечення інформаційної безпеки; виявлення викликів та загроз інформаційній безпеці; оцінка стану та можливостей системи забезпечення інформаційної безпеки; розробка та впровадження інструментарію державного реагування на загрози інформаційній безпеці; моніторинг, спостереження та контроль за забезпечення інформаційної безпеки.



### Література

1. Горбулін В. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу. Стратегічні пріоритети. 2014. № 4 (33). С. 5–12.
2. Гусаров В. Протидія інформаційному тиску Кремля: першочергові кроки. «MediaSapiens» URL: [http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy\\_and\\_influence/protidiya\\_informatsiynomu\\_tisku\\_kremlya\\_pershochergovi\\_kroki/](http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy_and_influence/protidiya_informatsiynomu_tisku_kremlya_pershochergovi_kroki/)
3. Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії: аналіт. доп. / за заг. ред. А. Баровської. К.: НІСД, 2016. 109 с.
4. Золотухін Д. Головний важель «гібридної» війни — використання «вразливостей» демократії. «Гібридна війна Росії — виклик і загроза для Європи: Матеріали Центра Разумкова. К., грудень 2016. С. 13–15.
5. Колотій Н. Ляльководи свідомості. «Дзеркало тижня». URL: <https://dt.ua/TECHNOLOGIES/lyalkovodi-svidomosti-.html>
6. Лазаренко О. А. Інформаційний складник гібридної війни російської федерації проти України: тенденції розвитку. Стратегічні пріоритети. 2015. № 3 (36). С. 124–133.
7. Перепелиця Г. Ми маємо сконцентруватися на зменшенні власної вразливості та подоланні власних вад. «Гібридна» війна Росії — виклик і загроза для Європи: Матеріали Центра Разумкова. К., грудень 2016. С. 17–19.
8. Полтораков О. Гібридна війна в контексті асиметричного світоустрою. Гілея: науковий вісник. 2015. Вип. 100. С. 258–260.
9. Почепцов Г. Гібридна війна: інформаційна складова. «MediaSapiens». URL: [http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/gibridna\\_viyna\\_informatsiyna\\_skladova/](http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/gibridna_viyna_informatsiyna_skladova/)
10. Радковець Ю. Гібридна війна Росії проти України: уроки та висновки. «Укрінформ». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2107122-gibridna-vijna-rosii-proti-ukraini-uroki-ta-visnovki.html>
11. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. сл. і словосполучень / НАН України, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. К.: Довіра, 2006. 789 с.
12. Трюхан В. «Гібридні» війни Росії — це засіб виживання сучасної російської держави. «Гібридна» війна Росії — виклик і загроза для Європи: Матеріали Центра Разумкова. К., грудень 2016. С. 10–12.
13. Фесенко В. Якщо Захід і ЄС залишать Україну сам на сам з агресором, це лише розпалить агресивні інстинкти путінської Росії. «Гібридна» війна Росії — виклик і загроза для Європи: Матеріали Центра Разумкова. К., грудень 2016. С. 24–25.
14. Черненко Т. В. Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни. Стратегічні пріоритети. Серія «Політика»: наук.-аналіт. щокварт. зб. / Нац. ін-т стратег. досліджень. Київ: НІСД, 2015. № 4 (37). С. 83–92.
15. Що війна робить із медіа, що медіа роблять із нами. «Школа журналістики УКУ». URL: <http://journalism.usu.edu.ua/program-highlights/3550/>
16. «Щодо інформаційно-психологічної складової агресії Російської Федерації проти України (за результатами подій 1–2 березня 2014 року)»: аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1476/>

### References

1. Gorbulin V. (2014) «Gibridna vijna» jak ključovij instrument rosijs'koj geostrategii revanshu [«Hybrid War» as a key tool in the Russian geo-strategy of revenge] Strategic priorities, no 4 (33), 2, P. 5–12. (in Ukrainian)
2. Gusarov V. (2015) Protidija informacijnomu tisku Kremlja: pershochergovi kroki [Countering the Kremlin's Information Pressure: First Steps]. «MediaSapiens». URL: [http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy\\_and\\_influence/protidiya\\_informatsiynomu\\_tisku\\_kremlya\\_pershochergovi\\_kroki/](http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy_and_influence/protidiya_informatsiynomu_tisku_kremlya_pershochergovi_kroki/) (in Ukrainian).
3. (2016) Informacijni vikliki gibridnoj vijni: kontent, kanali, mehanizmi protidii: analitichna dopovid [Hybrid War Information Challenges: Content, Channels, Counteractives: An Analytical Report] Kyiv: NISR, 109 p. (in Ukrainian).
4. Zolotuhin D. (2016) Golovnij vazhel' «gibridnoj» vijni — vikoristannja «vrazlivostej» demokratii [The main lever of the «hybrid» war is the use of the «vulnerabilities» of democracy] Russia's hybrid war is a challenge and a threat to Europe. Kyiv, P. 13–15. (in Ukrainian).
5. Kolotij N. (2016) Ljal'kovodi svidomosti [The puppeteers of consciousness]. URL: <https://dt.ua/TECHNOLOGIES/lyalkovodi-svidomosti-.html> (in Ukrainian)
6. Lazarenko O. A. (2015) Informacijnij skladnik gibridnoj vijni rosijs'koj federacii proti Ukraini: tendencii rozvitku [Information component of the Russian Federation's hybrid war against Ukraine: development trends]. Strategic priorities, no. 3 (36). P. 124–133. (in Ukrainian).
7. Perepelicja G. (2016) Mi maemo skoncentruvatisja na zmensheni vlasnoj vrazlivosti ta podolanni vlasnih vad [We need to focus on reducing our vulnerability and overcoming our own defects] Russia's hybrid war is a challenge and a threat to Europe. Kyiv, P. 17–19. (in Ukrainian).

8. Poltorakov O. (2015) Gibridna vijna v konteksti asimetrichnogo svitoustroju [Hybrid war in the context of asymmetric world order]. Gilea: a scientific bulletin. Kyiv, no.100, P. 258–260. (in Ukrainian).
9. Pohepcov G. (2015) Gibridna vijna: informacijna skladova [Hybrid war: information component]. URL: [http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/gibridna\\_vijna\\_informatsiyna\\_skladova](http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/gibridna_vijna_informatsiyna_skladova) (in Ukrainian).
10. Radkovec' Ju. (2016) Gibridna vijna Rosii proti Ukraïni: uroki ta visnovki [Russia's hybrid war against Ukraine: lessons and conclusions] Ukrinform. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2107122-gibridna-vijna-rosii-proti-ukraini-uroki-ta-visnovki.html> (in Ukrainian).
11. Suchasnij slovník inshomovnih sliv (2006) [Modern dictionary of foreign words] Kyiv: NAS, 789 p. (in Ukrainian).
12. Trjuhan V. (2016) «Gibridni» vijni Rosii — ce zasib vizhivannja suchasnoi rosijs'koï derzhavi [Hybrid wars of Russia are the means of survival of the modern Russian state]. Russia's hybrid war is a challenge and a threat to Europe. Kyiv, P. 10–12. (in Ukrainian).
13. Fesenko V. (2016) Jakshho Zahid i ES zalishat' Ukraïnu sam na sam z agresorom, ce lishe rozpalit' agresivni instinkti putins'koï Rosii [If the West and the EU leave Ukraine alone with the aggressor, it will only ignite the aggressive instincts of Putin's Russia] Russia's hybrid war is a challenge and a threat to Europe. Kyiv, P. 24–25. (in Ukrainian).
14. Chernenko T. V. Prioriteti derzhavnoi informacijnoi politiki v umovah gibridnoi vijni [State Information Policy Priorities in a Hybrid War]. Strategic priorities, no 4 (37). P. 83–92.
15. Shho vijna robit' iz media, shho media robljat' iz nami (2015) [What the war does to the media, what the media do to us]. URL: <http://journalism.ucu.edu.ua/program-highlights/3550/> (in Ukrainian).
16. «Shhodo informacijno-psihologichnoi skladovoi agresii Rosijs'koï Federacii proti Ukraïni (za rezul'tatami podij 1–2 bereznja 2014 roku)» (2014) [«On the information and psychological component of the Russian Federation's aggression against Ukraine (following the results of March 1–2, 2014)»]. Analytical note. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1476/> (in Ukrainian).

Стаття надійшла до редакції 23.02.2022

**Мельников Александр Федорович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри цифрових технологій та електронного урядування  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна*

**Мельников Александр Федорович**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
профессор кафедры цифровых технологий и электронного правительства  
Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина*

**Melnikov Olexander**

*Doctor of Public Administration, Professor,  
Professor of the Department of Digital Technologies and e-Government  
V.N. Karazina Kharkiv National University*

ORCID: 0000-0001-6856-8362

**Кобзев Ігор Володимирович**

*кандидат технічних наук, доцент,  
доцент кафедри цифрових технологій та електронного урядування  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна*

**Кобзев Игорь Владимирович**

*кандидат технических наук, доцент,  
доцент кафедры цифровых технологий и электронного правительства  
Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина*

**Kobzev Igor**

*PhD, Associate Professor, Associate Professor of the  
Department of Digital Technologies and e-Government  
V.N. Karazina Kharkiv National University*

ORCID: 0000-0002-7182-5814

**Косенко Аліса Володимирівна**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри економічної політики та менеджменту  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна*

**Косенко Алиса Владимировна**

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,  
доцент кафедры экономической политики и менеджмента  
Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина*

**Kosenko Alisa**

*PhD, Associate Professor, Associate Professor of the  
Department of Economic Policy and Management  
V.N. Karazina Kharkiv National University*

ORCID: 0000-0002-4006-2295

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7909

**ВИЗНАЧЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ ЯК  
НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ НАВЧАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ УЧЕБНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ КАК  
НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА**

## DEFINITION OF LEARNING NEEDS AS A NECESSARY ELEMENT OF THE LEARNING PROCESS

**Анотація.** У статті визначено особливості професійного навчання державних службовців в умовах становлення нової парадигми державного управління трудовими ресурсами, що передбачає забезпечення її залежності від чинників зовнішнього соціально-економічного середовища, спрямування державних службовців на розвиток державно-приватного партнерства, взаємозв'язок навчання з активною самоосвітою, самовдосконаленням державних службовців, впровадження нових форм менеджменту навчального процесу, ефективного залучення працівників кадрових служб органів влади до участі у відпрацюванні та здійсненні програм професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; зв'язок навчання з подальшим кар'єрним зростанням державних службовців, забезпечення залежності змісту навчання від суспільно-державних, регіональних, організаційних та індивідуальних освітніх потреб державних службовців.

Досліджено визначення навчальних потреб державних службовців, основними серед яких є потреби у знаннях, вміннях та навичках у грамотному використанні нормативної бази, діловому спілкуванні та нових інформаційних технологіях.

**Ключові слова:** державна служба, професійна підготовка, навчальні потреби.

**Аннотация.** В статье определены особенности профессионального обучения государственных служащих в условиях становления новой парадигмы государственного управления трудовыми ресурсами, предусматривающей обеспечение ее зависимости от факторов внешней социально-экономической среды, ориентацию государственных служащих на развитие государственно-частного партнерства, взаимосвязь обучения с активным самообразованием, самосовершенствованием государственных служащих, внедрение новых форм менеджмента учебного процесса, эффективное привлечение работников кадровых служб органов власти к участию в отработке и осуществлении программ профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления; связь обучения с дальнейшим карьерным ростом государственных служащих, обеспечение зависимости содержания обучения от общественно-государственных, региональных, организационных и индивидуальных образовательных потребностей государственных служащих.

Исследовано определение учебных потребностей государственных служащих, основными из которых являются потребности в знаниях, умениях и навыках в грамотном использовании нормативной базы, деловом общении и новых информационных технологиях.

**Ключевые слова:** государственная служба, профессиональная подготовка, учебные потребности.

**Summary.** The article identifies the features of professional training of civil servants in the formation of a new paradigm of public management of labor resources, which provides for its dependence on external socio-economic environment, the direction of civil servants to develop public-private partnership, the relationship of learning with active self-education, self-improvement civil servants, introduction of new forms of management of the educational process, effective involvement of employees of personnel services of public authorities to participate in the development and implementation of professional training programs for civil servants and officials of local governments; connection of training with further career growth of civil servants, ensuring the dependence of the content of training on public, regional, organizational and individual educational needs of civil servants.

The definition of training needs of civil servants, the main among which are the needs for knowledge, skills and abilities in the competent use of regulations, business communication and new information technologies.

**Key words:** civil service, training, educational needs.

**Постановка проблеми.** Зараз немає фактично жодного питання організації та функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, державної служби взагалі, яке б не було пов'язане з професіоналізмом і компетенцією службовців. Запровадження адміністративної й політичної реформ, формування на сучасних засадах нового механізму функціонування держави та державного апарату, розвиток державної служби органічно пов'язано з професійною підготовкою кадрів.

Удосконалення системи професійного навчання державних службовців зумовлено становленням державної служби України, воно є складовою її

кадрового забезпечення. Становлення самої державної служби та системи підготовки кадрів для неї відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів.

За таких умов ефективно функціонування системи неперервного професійного навчання державних службовців є нагальною потребою та найважливішим фактором зміцнення державності, становлення правової, демократичної, соціальної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.

Це дозволяє визначити шляхи вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення



кваліфікації державних службовців. Вони зумовлені, насамперед, стратегією та змістом реформ і перетворень, в яких усе більше підвищується роль особистісного фактору, наукових знань, професіоналізму та компетентності кадрів державного апарату. Зміст і рівень спеціального, фахового, професійного навчання повинні відповідати стратегічним напрямкам розбудови державності, мати випереджальний характер, враховувати високий динамізм соціальних і економічних процесів, завдання й труднощі становлення нової моделі державного управління, кадрового забезпечення державної служби. У той же час необхідно збільшувати престиж державної служби і, як наслідок, рівень професійної компетенції її працівників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукової літератури засвідчив, що, за всієї значущості, проблему системності професійної підготовки державних службовців висвітлено ще не достатньо.

Дослідженню вдосконалення фахової підготовки державних службовців велику увагу приділяють відомі західні фахівці: У. Бенніс, А. Вайгенд, М. Вудкок, Р. Джонсон, П. Тайнер, Г. Райт.

Окремі важливі аспекти професійної підготовки державних службовців вже стали предметом розгляду багатьох вітчизняних дослідників, а саме: В. І. Лугового, Т. В. Мотренка, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйко, С. М. Серьогіна та ін.

Однак робіт теоретико-прикладного характеру щодо організаційно-правових проблем запровадження інноваційних підходів до організації професійного навчання в ситуації кардинально нових вимог до форм і методів роботи державних службовців поки ще бракує. Це й обумовлює актуальність теми дослідження.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** У галузі професійного навчання державних службовців особливий інтерес викликають підходи до оцінки потреб у підготовці та розвитку керівних кадрів, а також механізми, методи та техніка проведення доцільних організаційних

змін з метою вдосконалення процесу підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування для забезпечення ефективної роботи установ та організацій [1].

З цих позицій уявляється корисним проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід щодо методологічних підходів, методів і техніки оцінки потреб, які використовуються в процесі підвищення кваліфікації, тобто в процесі оновлення та поглиблення знань, розвитку та вдосконалення вмінь та навичок, змін установок та пріоритетів держслужбовців.

**Виклад основного матеріалу.** Альберт Ейнштейн якось підмітив, що якби йому дали одну годину для вирішення проблеми, від якої залежить його життя, він би витратив сорок хвилин, щоб вивчити її, п'ятнадцять хвилин — перевірити ще раз та п'ять хвилин — щоб вирішити її [2]. Це підкреслює важливість підготовчого етапу в процесі професійного вдосконалення державних службовців: він занадто дорогий, щоб здійснювати його, не визначивши попередньо, що саме, у чому і наскільки треба вдосконалювати. Недешево коштує організаціям і відсутність на робочому місці працівника, а також відшкодування його середнього заробітку за період навчання. Крім того, підвищення професійної компетентності у обсязі, який повністю не може бути використаний організацією, призводить до зростання втрачених можливостей, до розпорошення людського потенціалу не тільки сьогодні, але і в майбутньому, до падіння моралі, до підвищення плинності кадрів державних службовців та до інших втрат. Таким чином, організація професійної підготовки державних службовців потребує, як зазначалось раніше, системного підходу, а визначення потреб у професійному навчанні державних службовців є першим обов'язковим етапом цього процесу (рис. 1).

Як бачимо, перший етап є ключовим. Саме оцінка потреб у професійному навчанні знаходиться в основі визначення основної мети підвищення кваліфікації та організаційного розвитку, від

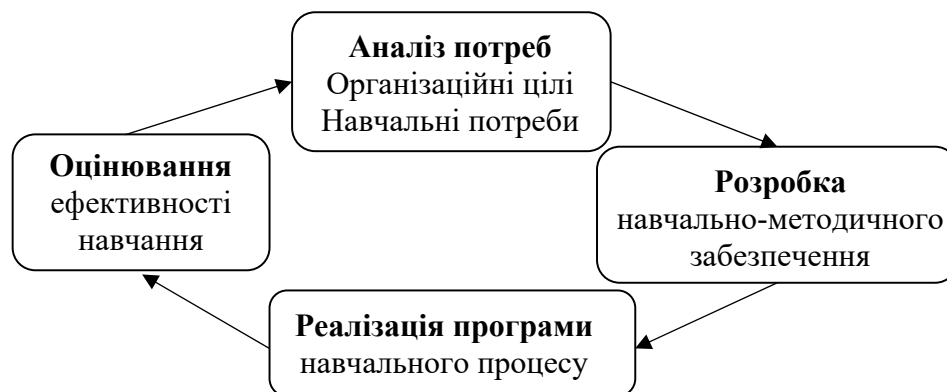


Рис. 1. Схема системного підходу в навчанні

Джерело: систематизовано авторами на основі [1]

неї залежать також структура і зміст навчальної програми. У свою чергу мета та зміст програми визначають методи навчання, які повинні дати найбільший ефект.

Звісно, застосування системного підходу у навчальному процесі не є новим чинником для нашої системи освіти. Закон України «Про освіту», інші нормативно-правові документи, пов'язані з навчанням, вимагають забезпечення цілісності навчального процесу, тобто поєднання мети, змісту, форм, методів та засобів навчання, з урахуванням контингенту тих, хто навчається [2; 3].

Проте одна справа наголосити, інша — реально забезпечити системний підхід. Не може йти мова про єдність мети та змісту навчального процесу в системі професійного навчання державних службовців, якщо більшість навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців розробляють та опановують освітньо-професійні програми підготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, в умовах відсутності галузевої складової державного стандарту (у тому форматі, що існує для інших освітніх напрямів і спеціальностей), а саме професійно-кваліфікаційних характеристик до певних категорій посад державних службовців. Отже зумовлюється висновок про те, що розроблені навчальними закладами освітньо-професійні програми підготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців на сучасному етапі переважно носять суб'єктивний характер.

Узагалі, повертаючись до системного підходу у процесі навчання, варто наголосити, що деякі фахівці вважають аналізом потреб лише визначення кількості та категорій посад державних службовців, що потребують підготовки та підвищення кваліфікації. Проте аналіз потреб навчання — це з'ясування не тільки «кого», а й «чого», «чому», «коли» та «як» навчати. Таким чином, стан підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, потребує вирішення цілої низки проблем, зумовлених об'єктивною необхідністю формування нової освітньої системи.

Загалом потребу в професійному навчанні можна розглядати як розбіжність між досягнутою професійною компетентністю працівника та конкретними професійно-кваліфікаційними вимогами посади або організаційним завданнями. Ця розбіжність між вимогами та результатами діяльності державного службовця і складає власне потребу в його професійному навчанні. Якщо ж говорити про майбутнє, то це може бути розрив між його сьогоднішніми результатами та майбутніми вимогами.

Структура потреб дуже складна, їх можна класифікувати як такі:

– *кількісні та якісні потреби*. Перші визначають потребу кількості осіб, яким необхідне

підвищення кваліфікації; якісні потреби пов'язані зі структурою та вимогами до знань, умінь, навичок, які необхідно розвивати державному службовцю;

- *поточні та майбутні потреби*. Перші стосуються подолання розбіжності — і кількісної і якісної — у знаннях, вміннях, навичках і т. ін., які необхідно набути або поновити для розв'язання сьогоденних завдань організації; майбутні потреби пов'язані із змінами, що очікуються в меті, пріоритетах, технологіях, робочій силі, структурі організації та навколишньому середовищі, які можуть зумовити виникнення додаткових потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців;
  - *індивідуальні і колективні потреби*. Відмінність цих потреб щодо здійснюваного дослідження полягає в тому, що перші стосуються окремого державного службовця та, як правило, виникають при недостатності знань, умінь, низьких моральних якостях, неадекватних вимогам системи цінностей, а другі — колективні, зумовлені, з одного боку, сукупністю індивідуальних потреб груп працівників, якщо вони проявляються з досить значною частотою, а з іншого, — усвідомленням необхідності подолання недоліків, які можуть бути властиві лише колективу працівників, наприклад, відображають низьку ступінь взаємодії, кооперації, негативні явища в комунікаційних зв'язках. До колективних можна віднести також потреби притаманні певній галузі, наприклад, державній службі взагалі;
  - *навчальні та «не навчальні» потреби*. У даному випадку критерієм є процес задоволення потреб: прогалини між прогнозованим і бажаним результатом можна зліквідувати або за допомогою підвищення кваліфікації в навчальних закладах на курсах і семінарах (навчальні потреби), або за допомогою методів «організаційного розвитку» через структурне вдосконалення, консультативну допомогу, нормотворчу діяльність тощо («не навчальні» потреби);
  - *«організаційні» та «особистісні» потреби*. У даному випадку критерієм розподілу є причина виникнення потреби (перша обумовлена зміною пріоритетів організації чи установи та зміною відповідних вимог до працівників; друга потреба виникає при наявності різниці між теперішнім і бажаним рівнем компетентності окремих працівників.
- Більш узагальнена структура потреб, на нашу думку, може бути представлена у такому вигляді:
- *стратегічні потреби (СП)*. Визначаючи ці потреби, треба розглядати сучасний стан у досягненні стратегічної мети та розв'язанні основних завдань всієї організації чи установи, тобто загальні проблеми, пов'язані з можливістю підвищення ефективності роботи в майбутньому;
  - *оперативні потреби (ОП)* — це визначення різниці між теперішнім та бажаним станом виконання службових обов'язків державними службовцями,

тобто потреб, пов'язаних з поліпшенням роботи певного підрозділу чи групи фахівців, або потреби у відповідних організаційних змінах з переглядом чинних посадових інструкцій;

- *навчальні потреби (НП)* — це порівняння компетентності окремих працівників із узгодженими стандартами (професійно-кваліфікаційними характеристиками, посадовими інструкціями і т. ін.) та визначення певних знань, вмінь та навичок, яких треба набути державним службовцям для належного рівня компетентності чи у зв'язку з організаційними змінами;
- *індивідуальні потреби (ІП)* — це потреби, пов'язані з визначенням індивідуальних цілей та шляхів їх досягнення, а також із сприянням та підтримкою особистих планів професійного розвитку.

Узагальнюючи вищенаведене, можна зробити висновок, що визначення потреб навчання як основа для прийняття кадрових рішень є аналізом здійсненої працівниками роботи з орієнтацією на минуле і оцінкою придатності державних службовців для виконання певних завдань у майбутньому. Наведемо стислий приклад структуризації потреб (табл. 1).

Окреслимо лише деякі підходи щодо здійснення аналізу проблем, які корисно застосовувати при проведенні досліджень.

Одним з найефективніших дедуктивних підходів є використання SWOT (*strength* — сила, *weakness* — слабкість, *opportunity* — можливість, *threat* — загроза, перешкода) і PEST

(*political* — політичні, *economical* — економічні, *social* — соціальні, *technical* — технічні) методик, які представляють собою системний підхід та використовуються для всебічного розгляду проблеми [4]. Такий аналіз дозволяє обрати раціональну траєкторію вирішення проблеми, що з найбільшою ймовірністю та з найменшим ризиком і витратами забезпечує досягнення найбільш привабливої стратегічної мети (вирішення проблеми). Цей аналіз наведений у табл. 2.

Після з'ясування характерних ознак між питаннями SWOT і PEST — аналізу встановлюються зв'язки, які оформляються у вигляді відповідних матриць. Заповнення матриць дозволяє визначити потреби для вирішення проблеми, що ставиться. Має місце також індуктивний підхід оцінки потреб, коли, починаючи з розгляду проблем ефективності робочого місця, ми виходимо на потреби, що пов'язані з організаційними, кадровими змінами, змінами умов функціонування установи та на навчальні потреби.

Узагальнюючи проблеми, пов'язані з підвищенням ефективності робочого місця державного службовця, можна скласти певну схему (рис. 2), яка свідчить, що на навчальні потреби виходить лише частка проблем, які аналізуються.

З іншого боку, якщо, наприклад, встановлено потреби в організаційних змінах, чи потреби в змінах нормативно-правового середовища, то вони також мають навчальну складову, але стосуються вже більш високої категорії державних службовців — керівників.

Таблиця 1

**Структуризація потреб у навчанні**

№	Потреба	Зміст	Приклад
1	СП	Підвищити ефективність роботи організації	Зменшити витратну частину бюджету організації
2	ОП	Провести організаційні зміни та перегляд посадових інструкцій службовців	Здійснити скорочення штатів та автоматизувати діяльність деяких підрозділів
3	НП	Підвищити компетентність службовців згідно з організаційними змінами та новими посадовими інструкціями	Провести навчання службовців новітнім інформаційним технологіям
4	ІП	Врахувати особисті плани професійного розвитку службовців	Використати бажання службовця оволодіти комп'ютером

Джерело: систематизовано авторами на основі [1]

Таблиця 2

**Підходи щодо здійснення аналізу потреб**

Види аналізу	
<b>SWOT-аналіз базується на факторах, наступних напрямів:</b>	<b>PEST-аналіз враховує вплив і наслідки чинників, які відносяться до наступних спрямувань:</b>
– сильні сторони, переваги – слабкі сторони, недоліки – можливості – перешкоди, загрози	– політичні – економічні – соціальні – технічні

Джерело: систематизовано авторами на основі [1]

Отже, розбіжність між вимогами посади або організаційними завданнями та досягнутою професійною компетентністю державного службовця власне і складає потребу у його професійному навчанні. Проаналізуємо природу та можливі варіанти (умови) цієї розбіжності.

Уведемо умовні позначки:

**ДК** — досягнутий рівень компетентності працівника; (теперішня компетентність державного службовця, яка обумовлена його теперішніми знаннями, вміннями, навичками і т. ін.);

**МК** — можлива (потенційна) компетентність працівника (найвища можлива компетентність

державного службовця, яка обумовлена його IQ, досвідом, станом здоров'я і т. ін.);

**ДЕ** — досягнута ефективність працівника (якість та ефективність виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, тобто реалізована компетентність);

**НЕ** — необхідна ефективність працівника (професійно-кваліфікаційні характеристики, посадові обов'язки та інструкції і т. ін.).

Не має сенсу доводити постійність співвідношення:  $МК \geq ДК \geq ДЕ$ , адже працівник не може працювати краще, ніж спроможний на теперішній час, а тим більше, ніж здатний взагалі.

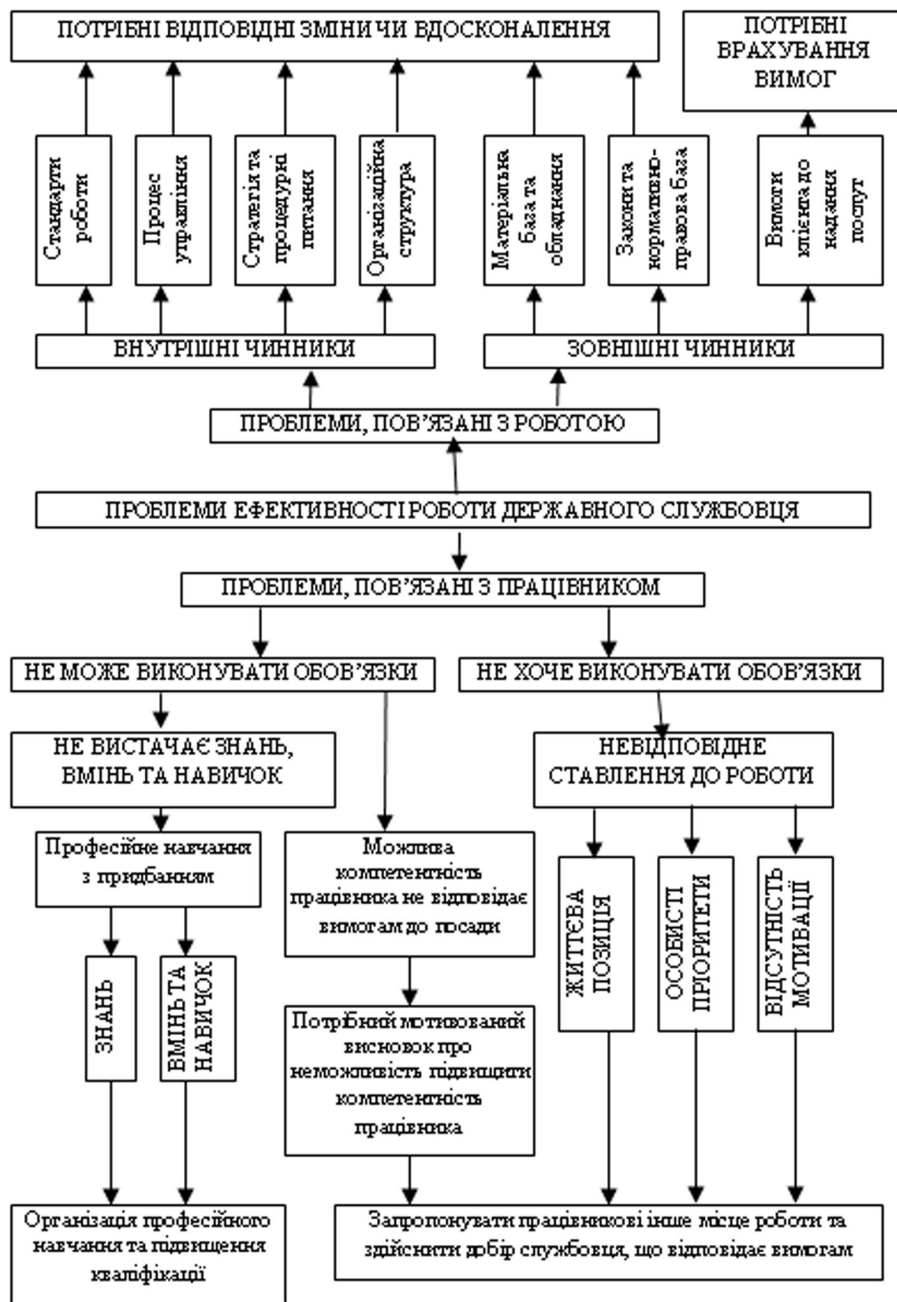


Рис. 2. Проблеми ефективності роботи державного службовця  
Джерело: систематизовано авторами на основі [1]



Підкреслимо також, що для виходу на навчальні потреби необхідно виконання умови  $МК \geq HE$ , тобто максимально-можлива компетентність державного службовця повинна бути, при найму, не менш, ніж вимоги посади, на якій він працює. Якщо ця умова відсутня, то працівник не відповідає вимогам до посади і жодна навчальна «інтервенція» не має сенсу. У цьому випадку варто запропонувати працівнику інше (згідно з його можливостями) місце роботи, а посаду замінити службовцем, що відповідає вимогам.

На рис. 3 показані можливі варіанти «розбіжностей» (P) між організаційними (посадовими) вимогами (HE), результатами діяльності (DE) та досягнутою компетентністю державного службовця (DK).

Так, на рис. 3(а) показано ситуацію, коли державний службовець повністю реалізує свою компетентність ( $DE = DK$ ), але все ще не відповідає вимогам посади (чи завдання) тобто  $P = HE - DK$ . У цьому разі необхідно підвищувати кваліфікацію державного службовця або понизити його у посаді.

Рис. 3 (б) ілюструє ситуацію, коли досягнута ефективність нижча від компетентності державного службовця ( $DE < DK$ ); у той же час компетентність не відповідає вимогам, які ставляться ( $DK < HE$ ). Щоб усунути розбіжності  $P1 = HE - DK$  та  $P2 = DK - DE$ , необхідно, по-перше, з'ясувати причини водовикористання компетентності державного службовця і вжити заходи (наприклад, організаційні, мотиваційні, стимулюючі та т. ін.), які можуть ліквідувати розбіжність  $P2$  без додаткового навчання. Тільки після цього слід з допомогою навчання (підвищення кваліфікації) приступити до усунення розбіжності  $P1$ . Підвищення ж компетентності державного службовця без розширення можливостей її застосування лише розширить, за влучним виразом консультанта в галузі «організаційного розвитку» У. Бенніса, «натреновану неспроможність» або підвищить рівень розтрати людських ресурсів [5].

На рис. 3(в) показано ситуацію, коли реальна ефективність державного службовця нижча за ту, що вимагається ( $DE < HE$ ), разом з тим його компетентність повністю не використовується ( $HE < DK$ ). У цьому випадку всілякі навчальні «інтервенції» не мають сенсу. Необхідні лише організаційні заходи, такі, як збільшення обсягу відповідальності, а в окремих випадках — підвищення за посадою, адже нерідко низька ефективність працівника з високим потенціалом зумовлена втратою інтересу до виконання легкої роботи. Іншими словами, занадто висока «кваліфікація» здатна знизити кінцевий ефект саме так, як і недостатня. Вирішення цих проблем знаходиться у сфері компетенції спеціалістів з організаційного розвитку і не пов'язано з навчанням.

Наведене вище доводить необхідність реалізації комплексного, системного і ситуаційного підходу до визначення та усунення розбіжностей між організаційними (посадовими) вимогами, потенціалом та результатами праці державного службовця. Оскільки вони мають свої причини, джерела, місце та час виникнення, необхідний аналіз їх складових. Слід відмітити, що закордонні консультантні фірми накопичили чималий корисний досвід у здійсненні такого аналізу, тоді як в Україні ця робота тільки започатковується.

Основою стратегічного та поточного планування підготовки кадрів органів державної влади та органів місцевого самоврядування є системне визначення кількісних та якісних потреб у професійному навчанні та кадровому забезпеченні цих органів. Як відомо, якісна потреба у професійному удосконаленні державного службовця означає розбіжність між вимогами організації, посади або конкретної задачі та реальними результатами даного працівника.

Проте в практиці багатьох вітчизняних навчальних закладів, що займаються підвищенням кваліфікації державних службовців, вивчення

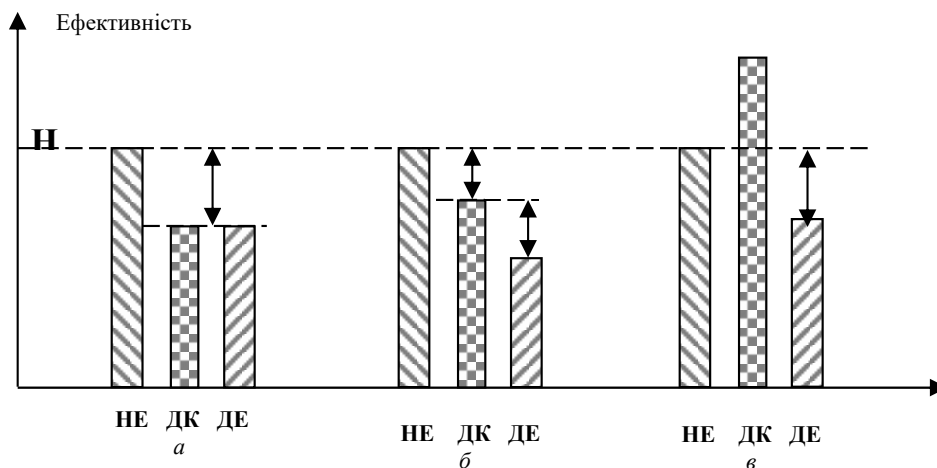


Рис. 3. Ситуаційний підхід до визначення потреб у навчанні  
Джерело: систематизовано авторами на основі [1]

потреб відповідно до такого визначення проводиться вкрай рідко по цілому ряду причин. Це:

- відсутність добре розроблених концепцій та інструментарію для такої оцінки;
- відсутність (недостатня кількість) фахівців;
- нерозуміння важливості проблеми;
- помилкове використання замість поняття «розбіжність» поняття «профіль» (модель) працівника, до якого нібито повинні прагнути усі, що, на нашу думку, є помилковим;
- відсутність оцінки ефективності навчання;
- гарантоване «постачання» слухачів курсів за розпорядженням вищих організацій;
- відсутність зв'язку між якістю роботи навчального закладу та матеріальним положенням його співробітників;
- багато чого іншого.

У деяких навчальних закладах з'ясування розбіжностей між вимогами та фактичним положенням справ підмінено в кращому випадку оцінкою знань державних службовців, що прямо, а часто і зовсім, не пов'язано з результатами їхньої діяльності. Іншою хвилюючою ознакою визначення потреб у вітчизняних навчальних центрах є те, що реальні потреби в багатьох випадках підмінюються поняттям «важливості». Складається набір дисциплін «важливих» для державного службовця; із цих дисциплін формується програма, до неї деякими вищими організаціями, які також вважають, що «їхні предмети» важливі для керівника, додаються інші предмети.

Такий підхід може мати місце, наприклад, при складанні програм базової управлінської освіти,

так названих програм управлінського «лікнеп» або «вступних курсів» до державної служби. Роль таких програм у період трансформації суспільства повинні грати професійні програми підвищення кваліфікації. Якщо ж такий підхід використовується з метою вирішення проблем певної організації та професійного навчання її конкретних співробітників, то така програма може, звичайно, випадково збігатися з реальними потребами, проте частіше — ні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Підсумовуючи вищевказане, слід зауважити, що проблема полягає не в більшій або меншій важливості управлінських функцій, а в тому, які конкретно знання, кому і в якому обсязі необхідно надати за менший час, щоб цей співробітник (або група співробітників) міг здобути практичну майстерність та розв'язати важливі проблеми або завдання в цих організаціях у визначений проміжок часу. Але і це ще не все. Фахівці навчального центру, яких турбує кінцевий результат, повинні поцікавитися у організації-клієнта, що може заважати або перешкоджати випускнику курсів ефективно застосувати отримані знання і досвід після повернення в організацію; як усунути існуючі та запобігти появі нових перешкод, щоб підвищена управлінська кваліфікація знайшла своє застосування. У цілому, цей важливий компонент визначення потреб організаційного розвитку в комплексі з навчальними потребами в нашій країні поки теж відсутній.

#### Література

1. Мельников О. Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.03 / О. Ф. Мельников; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президенті України. Х., 2009. 495 с.
2. Мельников О. Ф. Аналіз потреб у професійному навчанні державних службовців // Вісн. УАДУ. 2000. № 3. С. 426–432.
3. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: [монографія] / О. Ф. Мельников. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. 424 с.
4. Золотарьов В. Ф. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / В. Ф. Золотарьов, А. В. Бурковська; за заг. ред. Є. І. Бородіна, О. Ф. Мельникова]. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. 248 с. (Серія «Основи професійної підготовки державних службовців»)
5. Bennis W. Organizational Development at the Crossroads // Training and Development Journal. April 1981. P. 19–26.

#### References

1. Melnikov O. F. Theory and methodology of professional training of civil servants: dis. ... doctor of sciences from the state. gov.: 25.00.03 / O. F. Melnikov; Kharkiv. region. Inst. gov. NAPA under the President of Ukraine. Kh., 2009. 495 p.
2. Melnikov O. F. Analysis of the needs for professional training of civil servants // Visn. UADU. 2000. № 3. P. 426–432.
3. Melnikov O. F. Paradigms of professional training of civil servants: [monograph] / O. F. Melnikov. Kh. : Published by HarRI NAPA «Master», 2007. 424 p.
4. Zolotarev V. F. State regulation of the economy: Textbook. way. / V. F. Zolotarev, A. V. Burkovskaya; for the head ed. E. I. Borodin, O. F. Melnikov]. Kh.: Published by HarRI NAPA «Master», 2003. 248 p. (Series «Fundamentals of professional training of civil servants»).
5. Bennis W. Organizational Development at the Crossroads // Training and Development Journal. April 1981. P. 19–26.

УДК 351:331.101.262:33

**Оврамець Валентин Анатолійович**  
*аспірант*

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

**Оврамець Валентин Анатолиевич**  
*аспирант*

*Учебно-научного института публичного управления и государственной службы  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

**Ovramets Valentyn**

*Graduate Student of the*

*Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the  
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

DOI: 10.25313/2617-572X-2022-2-7925

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НАУКОВО-ОСВІТНЬОЮ СФЕРОЮ  
У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО  
ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВИ**

**ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ  
СФЕРОЙ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ  
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА**

**PUBLIC ADMINISTRATION OF SCIENTIFIC AND EDUCATIONAL  
SPHERE IN THE CONTEXT OF ENSURING THE DEVELOPMENT  
OF THE INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE STATE**

**Анотація.** У статті представлено етапи стратегічного управління інтелектуальним потенціалом в умовах переходу до інноваційної моделі розвитку України: удосконалення або впровадження законодавчих і нормативних актів щодо управління інтелектуальними ресурсами; розбудова сучасної інфраструктури інноваційної діяльності, яка б виконувала фінансовий, інформаційний, консалтинговий, маркетинговий та інші види підтримки інноваційних проєктів; удосконалення нормативно-правової бази управління інтелектуальною власністю, розробка пропозицій щодо реструктуризації підприємств зі створенням вертикальних та горизонтальних холдингових компаній, фінансово-промислових груп та інших інноваційно-виробничих об'єднань відповідно до галузевої специфіки інноваційної діяльності; розвиток науково-технічного потенціалу та кадрового забезпечення інноваційної діяльності; створення механізмів переорієнтації інвестиційних потоків до високотехнологічних сфер виробництва, а саме: запровадження пільгового кредитування учасників інноваційного процесу через державні та комунальні фінансово-кредитні установи та економічного стимулювання комерційних банків; створення науково-технічних та інституційних передумов для кардинального технологічного переозброєння економіки і збільшення частки сучасної високотехнологічної, конкурентоспроможної на світовому рівні продукції. Представлено пріоритетні напрямки ефективного формування та використання інтелектуального потенціалу: активне використання позабюджетних джерел фінансового забезпечення освітньо-наукової сфери; створення умов для укріплення зв'язків між галузевими науково-дослідними установами та промисловим сектором з метою розвитку співпраці щодо створення та використання інтелектуальних і науково-технічних ресурсів у виробничих процесах; державні замовлення на виробництво окремих видів промислової продукції із використанням запропонованих державних інтелектуальних та науково-технічних ресурсів, що дозволить поєднати державні інтелектуальні і науково-технічні ресурси з приватним виробничим потенціалом; розширення матеріальних можливостей для здійснення наукових зв'язків і контактів, у тому числі міжнародних; створення умов для кар'єрного зростання молодих науковців; розширення доступу до нової наукової інформації; збільшення фінансування наукової і методичної роботи; матеріальна нагорода за наукові публікації і розробки.

**Ключові слова:** публічне управління, науково-освітня сфера, інтелектуальний потенціал, розвиток, інноваційна діяльність.

**Аннотация.** В статье представлены этапы стратегического управления интеллектуальным потенциалом в условиях перехода к инновационной модели развития Украины: усовершенствование или внедрение законодательных и нормативных актов по управлению интеллектуальными ресурсами; развитие современной инфраструктуры инновационной деятельности, выполняющей финансовый, информационный, консалтинговый, маркетинговый и другие виды поддержки инновационных проектов; усовершенствование нормативно-правовой базы управления интеллектуальной собственностью, разработка предложений по реструктуризации предприятий с созданием вертикальных и горизонтальных холдинговых компаний, финансово-промышленных групп и других инновационно-производственных объединений в соответствии с отраслевой спецификой инновационной деятельности; развитие научно-технического потенциала и кадрового обеспечения инновационной деятельности; создание механизмов переориентации инвестиционных потоков в высокотехнологичные сферы производства, а именно: введение льготного кредитования участников инновационного процесса через государственные и коммунальные финансово-кредитные учреждения и экономического стимулирования коммерческих банков; создание научно-технических и институциональных предпосылок для кардинального технологического перевооружения экономики и увеличения доли современной высокотехнологичной, конкурентоспособной на мировом уровне продукции. Представлены приоритетные направления эффективного формирования и использования интеллектуального потенциала: активное использование внебюджетных источников финансового обеспечения образовательно-научной сферы; создание условий для укрепления связей между отраслевыми научно-исследовательскими учреждениями и промышленным сектором в целях развития сотрудничества по созданию и использованию интеллектуальных и научно-технических ресурсов в производственных процессах; государственные заказы на производство отдельных видов промышленной продукции с использованием предлагаемых государственных интеллектуальных и научно-технических ресурсов, что позволит объединить государственные интеллектуальные и научно-технические ресурсы с производственным потенциалом; расширение материальных возможностей для осуществления научных связей и контактов, в том числе международных; создание условий для карьерного роста молодых ученых; расширение доступа к новой научной информации; увеличение финансирования научной и методической работы; материальная награда за научные публикации и разработки.

**Ключевые слова:** публичное управление, научно-просветительская сфера, интеллектуальный потенциал, развитие, инновационная деятельность.

**Summary.** The article presents the stages of strategic management of intellectual potential in the transition to an innovative model of development of Ukraine: improvement or implementation of laws and regulations on the management of intellectual resources; development of modern infrastructure of innovation activity, which would perform financial, informational, consulting, marketing and other types of support for innovation projects; improvement of the regulatory framework for intellectual property management, development of proposals for restructuring enterprises with the creation of vertical and horizontal holding companies, financial-industrial groups and other innovation and production associations in accordance with the industry specifics of innovation; development of scientific and technical potential and staffing of innovation activities; creation of mechanisms for reorientation of investment flows to high-tech areas of production, namely: introduction of preferential lending to participants in the innovation process through state and municipal financial institutions and economic incentives for commercial banks; creation of scientific, technical and institutional preconditions for cardinal technological re-equipment of the economy and increase of the share of modern high-tech, world-competitive products. The priority directions of effective formation and use of intellectual potential are presented: active use of extra-budgetary sources of financial support of educational and scientific sphere; creating conditions for strengthening links between industry research institutions and the industrial sector in order to develop cooperation in the creation and use of intellectual and scientific and technical resources in production processes; state orders for the production of certain types of industrial products using the proposed state intellectual and scientific and technical resources, which will combine state intellectual and scientific and technical resources with private production potential; expanding material opportunities for scientific relations and contacts, including international ones; creating conditions for career growth of young scientists; expanding access to new scientific information; increase funding for scientific and methodological work; material reward for scientific publications and developments.

**Key words:** public administration, scientific and educational sphere, intellectual potential, development, innovative activity.

**Постановка проблеми.** Зміст освіти відіграє провідну роль у розбудові національної системи освіти, забезпеченні її інноваційного розвитку, приведенні у відповідність з європейськими та світовими стандартами [1]. Важливим чинником розвитку наукомісткої економіки є максимальна мобілізація інтелектуальних ресурсів, які включають результати діяльності вітчизняних та зарубіжних науковців і винахідників, залучення іноземних інвестицій та кваліфікованих кадрів, особливо молоді, в цю діяльність, організацію

міжнародної кооперації і інших форм співробітництва в межах НДДКР та інновацій. Ретельний аналіз процесів на світовому ринку засвідчує, що інтелектуальні ресурси є найціннішим капіталом, ефективне використання якого забезпечує підвищення національної конкурентоспроможності, стабільний економічний розвиток і процвітання. Рушійною силою підвищення інтелектуальної складової виступають ТНК з їх широкою мережею зарубіжних підприємств, в тому числі наукових центрів [2].



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика публічного управління науково-освітньою сферою у контексті забезпечення розвитку інтелектуального потенціалу держави представлена в працях таких вітчизняних вчених: О. Амосова, В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергалюк, Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Л. Лазебник, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, В. Савчука, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є розробка системи публічного управління науково-освітньою сферою у контексті забезпечення розвитку інтелектуального потенціалу.

**Виклад основного матеріалу.** Основними критеріями, гідно з якими Україна зможе зайняти лідерські позиції на світовому ринку, є: наявність потенційного попиту на нові наукомісткі товари і послуги на європейському та глобальному ринках; значна потенційна ємність таких ринків, які повинні охоплювати широкий спектр товарів і послуг, без яких неможливо очікувати розширення виробничої бази і збільшення робочих місць; наявність промислового потенціалу і достатньо «зрілих» нових технологій або нових шляхів використання наявних.

Це забезпечить наукове і технологічне лідерство нашої країни в світі з напрямків, які виділятимуть її конкурентні переваги та національну безпеку шляхом поширення інновацій у всіх галузях економіки, включаючи масштабне технологічне оновлення виробництва на основі передових науко-технологічних розробок, створення конкурентоспроможного національного сектора розробок і досліджень, формування у населення та підприємств моделі інноваційної поведінки.

В Україні на державному рівні в меншій мірі застосовуються використовувані в розвинених країнах методи стимулювання інноваційної діяльності. У процесі формування знаходиться фінансова структура, яка необхідна для підтримки розвитку науково-пошукового середнього і малого підприємства, що є, опорною ланкою на шляху перетворення наукової ідеї в інноваційний продукт. Сьогодні розширення такої підтримки є необхідністю, оскільки інноваційний бізнес є малопривабливим для інвесторів через високі ризики, тривалий життєвий цикл інновацій (5–7 років, в тому числі 2–3 роки виділяється на НДДКР) [3].

Чинниками, що сприяють просуванню на світовому ринку різних видів високотехнологічних товарів, включаючи продукцію наноіндустрії, є наявність ресурсної і наукової бази; вишів, які здійснюють підготовку кваліфікаційних кадрів; недорога порівняно з розвинутими країнами, робоча сила; а також географічна близькість до західноєвропейського ринку.

Низькі об'єми експорту українських наукоємних виробів спричинені такими факторами внутрішнього характеру, а саме: руйнування науково-виробничого потенціалу в роки ринкових перетворень, вузький внутрішній ринок, недостатність фінансових ресурсів у вітчизняних компаній — потенційних виробників, обмежена ділова практика, недостатнє стимулювання НТП і результатів його впровадження на державному рівні, слабкий захист інтелектуальної власності.

На розвиток українського експорту наукоємної продукції має негативний вплив висока монополізація світового ринку і пов'язані з нею труднощі конкуренції з відомими та престижними фірмами розвинутих країн; низький рівень кооперації і науково-технічного співробітництва з провідними фірмами-виробниками, що не дозволяє вчасно отримувати інформацію про рівень розвитку та головні досягнення конкурентів; низька усвідомленість іноземних контрагентів про якість і можливості використання вітчизняної продукції у зв'язку із низькою участю України в міжнародних виставках; негативна репутація українських фірм як виробників високотехнологічної суспільної продукції.

Розвиток міжнародного співробітництва в науково-технологічній сфері, реалізація широкомасштабних проектів за кордоном, а також перспективи залучення вітчизняних компаній в процес ІТ — аутсорсинг сформує непогані можливості для розширення експорту технологій і інтелектуальних послуг [4–5].

Широке залучення вітчизняного наукового потенціалу в процес зміни експортної спеціалізації країни, задіяння конкурентних переваг, заснованих на інтелектуальних ресурсах, стане можливим тільки на основі масштабних перетворень вітчизняної економіки, пов'язаних з реалізацією послідовного курсу на інноваційний розвиток. Формування інноваційної економіки, як відомо, означає перетворення інтелекту, творчого потенціалу людини в провідний чинник економічного зростання і національної конкурентоспроможності, поряд із значним підвищенням ефективності використання природних ресурсів та виробничого капіталу.

Перетворення на інноваційній основі всього господарства країни, включаючи паливно-сировинний сектор, потребують вирішення важких завдань та забере тривалий період часу (15–20 років). Вважаємо, що поетапне просування України з інноваційного шляху на основі широкомасштабної модернізації та технологічної реконструкції виробництва з опорою на вітчизняні і зарубіжні досягнення науки та техніки приведе до розширення пропозиції конкурентоспроможних середньо- і високотехнологічних готових промислових виробів, а також послуг на внутрішньому та світовому ринках.

Різке підвищення глобальної конкурентоспроможності української економіки в довгостроковій перспективі передбачає перехід на нову технологічну базу, засновану на передових розробках у сфері інформаційно-комунікаційних, біо- і нанотехнологій. Зважаючи на стан економіки та науково-промислового потенціалу, Україні, на відміну від розвинених країн, не під силу здійснювати фундаментальні та прикладні НДДКР одночасно з багатьох перспективних напрямків технологічного розвитку. У зв'язку з цим існує проблема зваженого вибору і концентрації фінансових та інтелектуальних ресурсів, насамперед, з урахуванням конкурентних переваг вітчизняного науково-промислового потенціалу.

Підтримка науки і освіти, розвиток НДДКР важливі не лише для накопичення власних напрацювань та збереження конкурентних позицій у пріоритетних секторах економіки. Власний науково-технологічний потенціал необхідний для:

1. Сприяння підвищенню конкурентоспроможності масових обробних виробництв промисловості (переробка сировини, металургія, хімія, виробництво будівельних матеріалів, автомобілебудування, харчова промисловість) з метою раціоналізації імпорту і збільшення експорту продуктів переробки;

2. Успіху політики запозичення західних технологій з тих напрямків технічного прогресу, де Україна значно відстає і не має конкурентних переваг, бо без розвитку власної дослідницької і освітньої бази країна приречена на перманентне відставання від лідерів НТП;

3. Розвитку реальної технологічної кооперації із зарубіжними компаніями. Більш повне використання вітчизняного науково-технічного потенціалу, в тому числі для вдосконалення експортної спеціалізації, передбачає здійснення цілого ряду заходів та інституційних перетворень в науковому, економічному та підприємницькому середовищі, спрямованих на підтримку інноваційного бізнесу і швидке перетворення результатів наукових досліджень та розробок в комерційно привабливі продукти. Такі заходи передбачають:

- залучення інвестицій підприємницького сектора в модернізацію технологічної бази, НДДКР та інновації за рахунок розширення прямого пільгового кредитування держбанками та державними фінансовими інститутами розвитку; широке і активне впровадження в зарубіжні країни методів стимулювання інноваційної діяльності; розвиток венчурного фінансування; формування державних або приватно-державних фондів фінансування окремих стадій розвитку інноваційного бізнесу;
- створення сприятливих умов для малого бізнесу (як показує практика інших країн, такий бізнес виступає одним з основних генераторів нововведень), в тому числі шляхом зниження

податкових пільг, скорочення адміністративних бар'єрів для розвитку інноваційного бізнесу, передачі малому інноваційному бізнесу частини державних замовлень на НДДКР, поліпшення умов кредитування;

- формування повноцінного конкурентного середовища, що є стимулом для інновацій, насамперед на основі підвищення ефективності антимонопольної політики;
- стимулювання внутрішнього попиту на інноваційну продукцію, наприклад, на основі посилення інноваційної спрямованості системи закупівель для державних потреб; модернізації застарілих регламентів і стандартів; встановлення високих вимог при розробці ряду технічних регламентів відповідно до міжнародних стандартів безпеки та якості, насамперед, з тих напрямків, де є перспективи розширення експорту інноваційної продукції;
- радикальне підвищення ефективності створеної інноваційної інфраструктури (зокрема, бізнес-інкубаторів і технопарків), включаючи фінансові інститути розвитку;
- підготовку кваліфікованих кадрів, які займаються комерційним використанням наукових результатів, у тому числі у зовнішньоекономічній сфері [6];
- розвиток інфраструктури, що сприяє просуванню результатів інтелектуальної праці на зовнішній ринок.

Поряд з внутрішніми заходами, важливу роль у залученні інтелектуальних ресурсів для вдосконалення експортної спеціалізації відіграє державна підтримка (фінансова, політична) у сфері науки, техніки і виробництва з метою використання його вигод. Основними напрямками держпідтримки інтеграції вітчизняного науково-технічного комплексу з метою підвищення його практичної результативності могли б бути:

- стимулювання участі українських науково-виробничих структур в міжнародних альянсах, спрямованих на створення нових технологій і виробництво конкурентоспроможних продуктів та глобальних технологічних проектах і програмах, науково-технічне співробітництво, що підвищують доступність результатів передових досліджень провідних зарубіжних наукових центрів. Посилення поділу праці у сфері НДДКР, як відомо, сприяє значному зростанню обміну наукомісткою продукцією, ліцензіями і патентами на винаходи, ноу-хау, надання консультаційних, інформаційних та інжинірингових послуг;
- сприяння модернізації високотехнологічних галузей економіки в кооперації з провідними світовими виробниками, виходу на світові ринки з новими високотехнологічними продуктами;
- створення системи комплексної підтримки експорту високотехнологічної продукції і послуг

- шляхом пільгового кредитування та страхування експорту; надання часткової компенсації витрат у сфері патентування та захисту прав інтелектуальної власності на вітчизняні розробки за кордоном, участь у виставково-ярмарковій, інформаційно-консультаційній та рекламній діяльності, сертифікації товарів за міжнародними стандартами, а також усунення бар'єрів з доступу українських товарів і послуг на зовнішні ринки;
- цілеспрямоване стимулювання припливу зарубіжних капіталовкладень в сферу НДДКР і наукоємні виробництва (наприклад, шляхом вилучення з митного оподаткування імпорту, податкових пільг з прибуткового податку, надання «податкових канікул» за податками на прибуток і на майно), продукція яких має перспективи збуту не тільки на внутрішньому, а й на зовнішньому ринках, розвиток відповідної інфраструктури (особливі виробничі і техніко-впроваджувальні зони);
  - заохочення формування стійких коопераційних зв'язків українських компаній з країнами — технологічними лідерами, в тому числі з метою здійснення супутніх НДДКР, випуску не тільки готової продукції, але і частин та компонентів високотехнологічних виробів;
  - субсидування імпорту перспективних сучасних технологій та науково-технічної інформації для випуску конкурентної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринку;
  - орієнтація імпорту, насамперед, на підвищення технологічного рівня українських підприємств і придбання високотехнологічної продукції, сировини, матеріалів, напівфабрикатів, необхідних для розвитку виробництв, з використанням диференційованої тарифної ставки.

Європейський вибір України і, відповідно, необхідність її інтеграції у високотехнологічне конкурентне середовище зумовили необхідність формування інтелектуальної моделі розвитку, в якій роль головного фактора довготривалого економічного зростання відіграють наукові надбання та їхнє технологічне застосування, яке дасть можливість, передусім, підвищити конкурентоспроможність економіки, гарантувати їй економічну безпеку та чільне місце в Європейському Союзі за стабільних і високих темпів економічного зростання. Водночас інтелектуальну модель розвитку розглядають як інструмент формування засад інноваційно-інформаційного суспільства в Україні [5].

Отже, пропонуємо виділити такі етапи стратегічного управління інтелектуальним потенціалом в умовах переходу до інноваційної моделі розвитку України:

1. Удосконалення або впровадження законодавчих і нормативних актів щодо управління інтелектуальними ресурсами;

2. Розбудова сучасної інфраструктури інноваційної діяльності, яка б виконувала фінансовий, інформаційний, консалтинговий, маркетинговий та інші види підтримки інноваційних проектів. Основними завданнями на цьому шляху є:

- розвиток мережі інноваційних структур, у тому числі технологічних парків, бізнес-інкубаторів тощо;
- формування і законодавче закріплення державної політики підтримки інтелектуального розвитку країни;
- передбачення коштів у місцевих бюджетах на підтримку інтелектуально-інноваційної діяльності, запровадження механізму кон'юнктурних досліджень на науково-технологічну та інноваційну продукцію;

3. Удосконалення нормативно-правової бази управління інтелектуальною власністю, розробка пропозицій щодо реструктуризації підприємств зі створенням вертикальних та горизонтальних холдингових компаній, фінансово-промислових груп та інших інноваційно-виробничих об'єднань відповідно до галузевої специфіки інноваційної діяльності;

4. Розвиток науково-технічного потенціалу та кадрового забезпечення інноваційної діяльності. Основними завданнями у цьому напрямі мають стати:

- розвиток системи професійної підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації та післядипломного навчання спеціалістів у науковій, науково-технологічній і економіко-фінансових сферах;
- забезпечення загальних обсягів бюджетного фінансування науки на рівні 2,5% від ВВП;
- атестація спеціалістів у сфері управління інтелектуальною власністю;

5. Створення механізмів переорієнтації інвестиційних потоків до високотехнологічних сфер виробництва, а саме: запровадження пільгового кредитування учасників інноваційного процесу через державні та комунальні фінансово-кредитні установи та економічного стимулювання комерційних банків;

6. Створення науково-технічних та інституційних передумов для кардинального технологічного переозброєння економіки і збільшення частки сучасної високотехнологічної, конкурентоспроможної на світовому рівні продукції.

Управління інтелектуально-інноваційною діяльністю залежить від ефективності організаційної структури кожного підприємства як базового елементу системи управління, що виступає передумовою змісту, складу і умов функціонування всіх інших елементів.

На нашу думку, пріоритетними напрямками ефективного формування та використання інтелектуального потенціалу є:



1. Активне використання позабюджетних джерел фінансового забезпечення освітньо-наукової сфери;

2. Створення умов для укріплення зв'язків між галузевими науково-дослідними установами та промисловим сектором з метою розвитку співпраці щодо створення та використання інтелектуальних і науково-технічних ресурсів у виробничих процесах;

3. Державні замовлень на виробництво окремих видів промислової продукції із використанням запропонованих державних інтелектуальних та науково-технічних ресурсів, що дозволить поєднати державні інтелектуальні і науково-технічні ресурси з приватним виробничим потенціалом;

4. Розширення матеріальних можливостей для здійснення наукових зв'язків і контактів, у тому числі міжнародних;

5. Створення умов для кар'єрного зростання молодих науковців;

6. Розширення доступу до нової наукової інформації;

7. Збільшення фінансування наукової і методичної роботи;

8. Матеріальна нагорода за наукові публікації і розробки.

Отже, формування та використання національних інтелектуальних ресурсів з метою вдосконалення міжнародної спеціалізації України залежить, насамперед, від вирішення непростих внутрішніх проблем, пов'язаних з реальним переходом України на шлях інноваційного розвитку. Нарощування наукоємного експорту вимагає значного збільшення фінансування сфери НДДКР, широкої комерціалізації знань, формування сприятливого середовища, стимулюючої інновації. Оптимізація участі держави в міжнародному поділі праці може допомогти більш ефективно використовувати творчий потенціал вітчизняного наукового комплексу, та прискорити процес

інноваційного вдосконалення зовнішньоекономічної спеціалізації України.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Для забезпечення ефективності управління інтелектуальним потенціалом національної економіки та їх інноваційному розвитку, розроблено модель формування, використання та розвитку інтелектуального потенціалу, складовими якої є: науково-технічний прогрес, ІТ технології та формування віртуальної економіки, високі стандарти забезпечення охороноздатності, культурно-освітній рівень суспільства, здоров'я, які впливають на формування інтелектуального потенціалу; кадровий потенціал, науковий потенціал, інноваційний потенціал, продуктивність праці, міграція наукових кадрів — є чинниками використання інтелектуального потенціалу; умови зростання інтелектуальних ресурсів і динамічний розвиток, соціальні гарантії, патріотизм населення, соціальні стандарти, відповідальність перед суспільством, збалансованість ринку праці — є чинниками, що впливають на розвиток інтелектуального потенціалу. Основними етапами стратегічного управління інтелектуального потенціалу в умовах переходу до інноваційної моделі розвитку України є: удосконалення або впровадження законодавчих та нормативних актів щодо управління інтелектуальними ресурсами; розбудова сучасної інфраструктури інноваційної діяльності; удосконалення нормативно-правової бази щодо управління інтелектуальною власністю; розвиток науково-технічного потенціалу та кадрового забезпечення інноваційної діяльності; створення механізмів переорієнтації інвестиційних потоків до високотехнологічних сфер виробництва; створення виробництв, що формують та реалізують інтелектуальну власність; закріплення позитивних тенденцій інтелектуального розвитку, створення науково-технічних та інституційних передумов для кардинального технологічного переозброєння економіки.

#### Література

1. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси публічного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії публічного управління при Президентіві України. 2012. Вип. 1. С. 277–286. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2012\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_1_30) (дата звернення 03.09.2021).
2. Білоус І. М. Захист прав інтелектуальної власності: український і зарубіжний досвід. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 11. С. 20–27. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu\\_pr\\_2016\\_11\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2016_11_4) (дата звернення 03.09.2021).
3. Попело О. В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66–78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig\\_2015\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14) (дата звернення 03.09.2021).
4. Курило Л. І. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: [http://www.rusnauka.com/NIEK\\_2006/Economics/9\\_17570.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm).
5. Кісь С. Я. Наукові основи інтелектуалізації діяльності підприємств: дис. докт. ек. наук: 08.00.04. / Кісь С. Я. Івано-Франківськ, 2016. 494 с.
6. Кравчук Н. О. Споживчий капітал як елемент інтелектуального капіталу: сутність та структура. Ефективна економіка. 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2199> (дата звернення 03.09.2021).



#### References

1. Marutian R. (2012), «Intellectual resources of public administration in the system of state power», Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 1, pp. 277–286, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2012\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_1_30) (Accessed 03.09.2021).
2. Bilous I. M. (2016), «Protection of intellectual property rights: Ukrainian and foreign experience», Visnyk Mariupol's'koho derzhavnoho universytetu. Serii: Pravo, vol. 11, pp. 20–27, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu\\_pr\\_2016\\_11\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2016_11_4) (Accessed 03.09.2021).
3. Popelo O. V. (2015), «Intellectual capital: theoretical aspect and current trends in Ukraine», Ekonomika i rehion, vol. 2, pp. 66–78, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig\\_2015\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14) (Accessed 03.09.2021).
4. Kurylo L. I. (2006), «Intellectual capital: theoretical aspect», Akademiia munitsypal'noho upravlinnia, [Online], vol. 9, available at: [http://www.rusnauka.com/NIEK\\_2006/Economics/9\\_17570.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm) (Accessed 03.09.2021).
5. Kis' S. Ya. (2016), «Scientific bases of intellectualization of activity of the enterprises», Abstract of Dr. ek. Science dissertation, economics and business management (by type of economic activity), Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
6. Kravchuk N. O. (2013), «Consumer capital as an element of intellectual capital: essence and structure», Efektyvna ekonomika, vol. 7, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2199> (Accessed 03.09.2021).

Стаття надійшла до редакції 20.02.2022

**Іванова Вікторія Миколаївна**

*кандидат економічних наук,*

*докторант кафедри глобальної та національної безпеки*

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

**Иванова Виктория Николаевна**

*кандидат экономических наук,*

*докторант кафедры глобальной и национальной безопасности*

*Учебно-научный институт публичного управления и государственной службы*

*Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

**Ivanova Viktoriia**

*PhD in Economics,*

*Doctoral Student of Global and National Security Department*

*Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of*

*Taras Shevchenko National University of Kyiv*

ORCID: 0000-0003-4980-0765

DOI: 0.25313/2617-572X-2022-2-8075

## ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

## ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

## PRIORITY DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FOREIGN ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

**Анотація.** В статті досліджуються сучасні пріоритетні напрями удосконалення механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки. Зокрема, зазначається, що публічне управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки є динамічним процесом, що розвивається у часі, просторі і залежить від багатьох чинників.

Встановлено, що основні політичні та безпекові тренди сучасності вказують на те, що у світі загострюються глобальні суперечності, що разом з неефективністю інструментів міжнародної безпеки не дозволяє вирішити наявні та провокує нові конфлікти. Посилюється конкуренція великих держав, зокрема за ресурси – людські, природні, економічні тощо. Потужніші міжнародні гравці прагнуть поліпшити свої позиції за рахунок слабших...Змінюється характер міжнародних конфліктів у яких дедалі більшу роль відіграють невійськові інструменти: політико-дипломатичні, економічні, інформаційно-психологічні, кібернетичні. Дедалі ширше використовуються найманці, парамілітарні угруповання, приватні військові компанії, кримінальні та терористичні організації, релігійні секти.

Визначено, що в Стратегії зовнішньополітичної діяльності України відносини України з п'ятьма країнами (США, Велика Британія, Канада, Німеччина і Франція) мають пріоритетний стратегічний характер. Проте, коло стратегічних партнерів цим не обмежується. Згідно документу стратегічними партнерами України визначаються: Польща, Туреччина, Азербайджан, Грузія, Литва, Румунія, Китай, Бразилія. Також йдеться про глобальне партнерство з Японією і важливість співробітництва з Індією. У свою чергу наголошується на пріоритетності розвитку відносин з країнами-сусідами, зокрема, виведення на стратегічний рівень контактів з Молдовою.

Запропоновано, впровадити у практику публічного управління національною безпекою України концептуальну модель формування механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, а також інтегровану модель формування інституціональної матриці публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, зовнішньоекономічна безпека, механізми публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, національні інтереси.

**Анотація.** В статье исследуются современные приоритетные направления усовершенствования механизмов публичного управления в сфере внешнеэкономической безопасности. В частности, отмечается, что публичное управление в сфере внешнеэкономической безопасности является развивающимся во времени, пространстве динамичным процессом и зависит от многих факторов.

Установлено, что основные политические тренды и тренды безопасности современности указывают на то, что в мире обостряются глобальные противоречия, что вместе с неэффективностью инструментов международной безопасности не позволяет разрешить существующие и провоцировать новые конфликты. Усиливается конкуренция великих держав, в том числе за ресурсы – человеческие, природные, экономические и т.д. Более мощные международные игроки стремятся улучшить свои позиции за счет более слабых... Изменяется характер международных конфликтов, в которых все большую роль играют невоенные инструменты: политико-дипломатические, экономические, информационно-психологические, кибернетические. Все шире используются наемники, парамилитарные группировки, частные военные компании, уголовные и террористические организации, религиозные секты.

Определено, что в Стратегии внешнеполитической деятельности Украины отношения Украины с пятью странами (США, Великобритания, Канада, Германия и Франция) носят приоритетный стратегический характер. Тем не менее, круг стратегических партнеров этим не ограничивается. Согласно документу, стратегическими партнерами Украины определяются: Польша, Турция, Азербайджан, Грузия, Литва, Румыния, Китай, Бразилия. Также речь идет о глобальном партнерстве с Японией и важности сотрудничества с Индией. В свою очередь отмечается приоритетность развития отношений со странами-соседами, в частности, выведение на стратегический уровень контактов с Молдовой.

Предложено внедрить в практику публичного управления национальной безопасностью Украины концептуальную модель формирования механизмов публичного управления в сфере внешнеэкономической безопасности, а также интегрированную модель формирования институциональной матрицы публичного управления в сфере внешнеэкономической безопасности.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, внешнеэкономическая безопасность, механизмы публичного управления в сфере внешнеэкономической безопасности, национальные интересы.

**Summary.** The article investigates current priority areas for improving public administration mechanisms in the field of foreign economic security. In particular, it is noted that public administration in the field of foreign economic security is a dynamic process that develops over time, space and depends on many factors.

It is established that the main political and security trends of today indicate that global contradictions are exacerbated in the world, which together with the ineffectiveness of international security instruments does not allow to resolve existing and provokes new conflicts. The competition of large powers is intensifying, in particular for resources – human, natural, economic, etc. Stronger international players seek to improve their positions at the expense of weaker ones... The nature of international conflicts is changing, in which non-military instruments are playing an increasing role: political-diplomatic, economic, information-psychological, cybernetic. Mercenaries, paramilitary groups, private military companies, criminal and terrorist organizations, and religious sects are increasingly used.

It is determined that in the Foreign Policy Strategy of Ukraine, Ukraine's relations with five countries (USA, Great Britain, Canada, Germany and France) have a strategic priority. However, the range of strategic partners is not limited to this. According to the document, Ukraine's strategic partners are Poland, Turkey, Azerbaijan, Georgia, Lithuania, Romania, China and Brazil. It is also about the global partnership with Japan and the importance of cooperation with India. In turn, it emphasizes the priority of developing relations with neighboring countries, in particular, bringing contacts with Moldova to a strategic level.

It is proposed to introduce into the practice of public administration of national security of Ukraine a conceptual model of formation of mechanisms of public administration in the field of foreign economic security, as well as an integrated model of institutional matrix of public administration in the field of foreign economic security.

**Key words:** national security, foreign economic security, mechanisms of public administration in the field of foreign economic security, national interests.

**Постановка проблеми.** Публічне управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки є динамічним процесом, що розвивається у часі, просторі і залежить від багатьох чинників. Зокрема, на функціонування механізмів публічного управління

в державі впливають рівень економічного розвитку, домінування конкретних політичних інститутів, особливості реалізації державної політики у різних сферах, етапи розвитку громадянського суспільства та ін. Крім того, ще одним важливим чинником

є пріоритети розвитку держави та її національні інтереси. Тому, на нашу думку, актуальним є дослідження вказаних пріоритетів розвитку з точки зору удосконалення механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробці та впровадженню наукових аспектів публічного управління в Україні присвячено достатню кількість праць. Серед вітчизняних науковців варто виокремити напрацювання В. Бакуменка, В. Мартиненка, О. Оболенського, В. Тертички та інших. Окремі аспекти стратегічного розвитку ідей публічного управління у сфері національної безпеки розробляли В. Абрамов, Р. Марутян, Г. Ситник, В. Смолянчук, М. Шевченко, Л. Шипілова. В той же час, вважаємо, що більш ґрунтовного вивчення потребують механізми забезпечення зовнішньоекономічної безпеки України, визначення їх пріоритетних напрямів та шляхів удосконалення.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є визначення пріоритетних напрямів удосконалення механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України в сучасних умовах євроінтеграції та реальних бойових дій.

**Виклад основного матеріалу.** В аналітичній доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» у 2020 році у розділі політичні та безпекові тренди вказується на те, що у світі «загострюються глобальні суперечності, що разом з неефективністю інструментів міжнародної безпеки не дозволяє вирішити наявні та провокує нові конфлікти. Посилюється конкуренція великих держав, зокрема за ресурси — людські, природні, економічні тощо. Потужніші міжнародні гравці прагнуть поліпшити свої позиції за рахунок слабших... Змінюється характер [міжнародних] конфліктів у яких дедалі більшу роль відіграють невійськові інструменти: політико-дипломатичні, економічні, інформаційно-психологічні, кібернетичні. Дедалі ширше використовуються найманці, парамілітарні угруповання, приватні військові компанії, кримінальні та терористичні організації, релігійні секти» [1].

В Стратегії зовнішньополітичної діяльності України зазначається, що відносини України з п'ятьма країнами — США, Велика Британія, Канада, Німеччина і Франція — мають пріоритетний стратегічний характер. Тобто розбудова відносин з цими країнами здійснюється відповідно до пріоритетів зовнішньої політики, відображає особливий характер і рівень співробітництва, ґрунтується на спільних інтересах і ключовими елементами є співробітництво у політичній, безпековій і військовій сферах, зокрема з метою протидії російській агресії. Водночас, коло стратегічних партнерів цим не обмежується. Згідно документу

стратегічними партнерами України визначаються: Польща, Туреччина, Азербайджан, Грузія, Литва, Румунія, Китай, Бразилія. Також йдеться про глобальне партнерство з Японією і важливість співробітництва з Індією. У свою чергу наголошується на пріоритетності розвитку відносин з країнами-сусідами, зокрема, виведення на стратегічний рівень контактів з Молдовою [8].

Тому, на підставі аналізу результатів наукових досліджень [2; 3; 4; 6; 7; 12] констатуємо, що в умовах трансформацій зовнішнього та внутрішнього безпекового середовища та гібридної війни функціонує система публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, що має певні переваги та недоліки. Слід визнати, що ця система як складова системи зовнішньоекономічної безпеки України остаточно не сформована і не готова функціонувати як єдина функціональна структура.

Сучасний стан системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України дає підстави стверджувати про необхідність виконання певних невідкладних дій щодо проектування та конструювання її механізмів, що мають надати мережевий характер згаданій системі публічного управління. Зокрема, комплекс заходів повинен включати наступну послідовність дій:

**1. Удосконалення інститутів, що функціонують на різних рівнях інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України:**

*1) міжнародно- та національно-правовому рівнях* — в аспекті подолання інституційних розривів:

- між інститутами міжнародної економічної безпеки, регіональної економічної безпеки євроатлантичної та європейської спільноти, з одного боку, й інститутами національної економічної безпеки України і права в галузі зовнішньоекономічної безпеки та політики її забезпечення — з іншого;
- між базовими соціальними інститутами, які визначають зміни в інституціональному середовищі публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України, а також між різнорівневими та суміжними інститутами зовнішнього й внутрішнього інституціонального середовища зовнішньоекономічної безпеки;

*2) національно-правовому рівні* — в аспекті реалізації принципу збігу загального стану соціальних інститутів та зовнішнього та внутрішнього середовища, а саме:

- зовнішнього інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України зі складністю сучасного зовнішньоекономічного безпекового середовища;
- внутрішнього інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України зі складністю інститутів



зовнішнього інституціонального середовища згаданого управління;

- інститутів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки зі складністю інститутів внутрішнього інституціонального середовища публічного управління у цій специфічній сфері.

**2. Удосконалення інститутів, що функціонують на об'єктно-правовому рівні інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки в аспекті правового визначення окремих видів національної економічної безпеки: фінансової, енергетичної, макро-економічної, інвестиційної та ін.** Для цього пропонуємо вжити дієвих заходів щодо розвитку відповідних інститутів національної економічної безпеки та права в галузі національної економічної безпеки.

**3. Удосконалення системи діяльності центральних органів виконавчої влади, що опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки за напрямками:**

- підвищення рівня функціональної впорядкованості, що забезпечить чітке визначення компетентності зазначених органів у питанні забезпечення національної економічної безпеки загалом, й зовнішньоекономічної безпеки зокрема;
- надання системного характеру здійснення реформ сектору економічної безпеки з урахуванням вимог з боку динамічного зовнішнього безпекового середовища;
- підвищення рівня ефективності стратегічного прогнозування та планування у сфері національної економічної безпеки з урахування наукових здобутків вітчизняної та зарубіжної науки у сфері прогностики, безпекознавства, міжнародних відносин та економіки;
- підвищення рівня прозорості й відкритості намірів, відповідальності державної влади у сфері забезпечення зовнішньоекономічної безпеки за допомогою інституційної практики партисипаторної взаємодії з інститутами міжнародної та регіональної економічної безпеки.

**4. Удосконалення системи діяльності органів виконавчої влади на галузевому рівні, що опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки за напрямками, зокрема вдосконалення механізмів:**

- забезпечення експортної безпеки і стратегічного управління у цій сфері;
- забезпечення імпортової безпеки і стратегічного управління у цій сфері;
- забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку держави;
- державного реагування на загрози національній економічній безпеці в умовах гібридної війни;
- проактивного і реактивного реагування на загрози зовнішньоекономічній безпеці в умовах геоекономічних війн;

- забезпечення фінансової, енергетичної та інших видів економічної безпеки, що мають суттєвий, а інколи й визначальний вплив на забезпечення зовнішньоекономічної безпеки держави;
- інформаційно-аналітичного забезпечення політики економічної безпеки.

**5. Удосконалення самоорганізаційної складової інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України за напрямками:**

- всебічне забезпечення економічного розвитку України та інститутів громадянського суспільства;
- створення умов для інституціоналізації інтересів бізнесу та громадянського суспільства, а також їх врахування у процесі розробки політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки України в умовах динамічного зовнішньоекономічного безпекового середовища;
- підвищення ефективності державного регулювання діяльності бізнесу у контексті забезпечення національної економічної безпеки;
- визначення політико-правового статусу рішень дорадчо-консультативних рад, громадських рад при центральних органах виконавчої влади, що опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;
- всебічне забезпечення подальшої інформатизації публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки з урахуванням інформаційних, соціо-технічних, соціально-гуманітарних закономірностей інформатизації суспільства [11, с. 93–108].

Впроваджувати наведену концепцію у вітчизняну практику публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України пропонуємо за допомогою трирівневої моделі формування інституту публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, що структурно містить три рівні:

- перший — світоглядний рівень, що забезпечує загальне розуміння проблем формування системи та механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;
- другий — процесний рівень, який покликаний забезпечити раціональну розбудову процесу формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;
- третій — організаційний рівень, що повинен забезпечити раціональну організацію діяльності суб'єктів національної економічної безпеки щодо формування системи та механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

Є сенс зауважити, впровадження концепції впровадження інститутів [9, с. 8] у вітчизняну практику публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки слід з урахуванням законів та закономірностей публічного управління, а саме:

- закону залежності управління конкретним суспільством від закономірностей розвитку світової цивілізації;
- закону обумовленості системних та інституціональних засад публічного управління базовими цінностями суспільства;
- закону системності публічного управління;
- закону ціннісно-ситуативного спрямування публічного управління;
- закону необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами;
- закону «необхідного різноманіття» управлінських впливів;
- закону участі населення, груп інтересів і громадян у публічному управлінні, підвищенні його результативності, ефективності та відповідальності;
- закону соціально-професійної стратифікації та функціонування механізмів соціальної мобільності й функціонування еліт.

#### **6. Удосконалення соціально-культурної складової інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України за напрямками:**

- формування нової культури національної економічної безпеки за новим суспільним ідеалом, складовими якого повинні бути базові цінності національної економічної безпеки — економічний суверенітет, економічна безпека, національна економічна могутність, держава загального добробуту, сталий економічний розвиток України;
- формування нової організаційної культури в публічному управлінні у сфері зовнішньоекономічної безпеки на основі концепцій публічного управління — «активізуючої держави»; нового публічного управління; е-урядування, партисипаторного управління.

#### **7. Удосконалення когнітивної складової інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки за напрямками:**

- подальшого розвитку загальної теорії і методології публічного управління у різних сферах суспільного життя;
- створення когнітивного простору задля наукових дискусій з актуальних проблем забезпечення міжнародної економічної безпеки та зовнішньоекономічної безпеки держави;
- створення мережі науково-консультативних структур, що опікуються питаннями забезпечення національної економічної безпеки;
- створення широкої мережі науково-дослідних установ, для розробки проблематики національної економічної безпеки;
- удосконалення системи підготовки фахівців-управлінців в інтересах забезпечення національної економічної безпеки.
- розвиток спеціальних наукових теорій публічного управління національною економічною безпекою.

Зокрема, пропонуємо розробити теорію публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки. Ця теорія повинна містити такі структурні елементи:

- філософські засади теорії — аксіологічні залежності соціального управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, що передбачають формування та реалізацію цінностей і цілей системи зовнішньоекономічної діяльності як предмету публічного управління. Водночас останні є визначальними чинниками формування та здійснення управлінського впливу у економічній сфері суспільства;
- понятійно-категорійний апарат, за допомогою якого дослідник пізнає дійсність та сутнісні характеристики процесу гарантування зовнішньоекономічної безпеки: категорія «безпека», поняття «міжнародна економічна безпека», «національна економічна безпека», «зовнішньоекономічна безпека»;
- концептуальні ідеї, що становлять основоположні принципи теорії публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки:
  - ідея спрямованості публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки на захист таких базових суспільних цінностей, як економічний суверенітет, економічна безпека, національна економічна могутність, держава загального добробуту, сталий економічний розвиток;
  - ідея аксіологічних залежностей публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, де системоутворюючими чинниками є цінності, цілі й потреби міжнародних партнерів, держави, бізнесу, громадянського суспільства. За цих умов взаємовідносини суб'єктів забезпечення зовнішньоекономічної безпеки мають характер взаємодії і взаємосприяння, регулюються соціальними інститутами та реалізуються відповідними органами публічного управління;
  - ідея вирізнення партисипаторного управління як окремого чинника забезпечення зовнішньоекономічної безпеки. Ця ідея має значний евристичний потенціал для побудови цілісної системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;
- закономірності партисипаторної взаємодії в системі публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, зокрема:
  - закономірність зумовленості результативності й ефективності партисипаторної взаємодії в згаданій системі рівнем участі громадськості в публічному управлінні національною економічною безпекою в цілому, й в сфері зовнішньоекономічної безпеки зокрема;
  - залежність щільності інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки та ефективності взаємодії суб'єктів публічної політики щодо його регулювання від ступеня вкоріненості норм і правил публічного управління в системі діяльності

організацій, що опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

- методи дослідження проблем публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, до яких належать:
- методи аналізу і синтезу, які використовують для пізнання окремих питань публічного управління у цій специфічній сфері;
- методи порівняльного аналізу — для вивчення першоджерел з проблематики дослідження й узагальнення зарубіжного досвіду гарантування зовнішньоекономічної безпеки;
- методи проектування та конструювання систему публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

Доцільно також використовувати інституціональний підхід, щодо якого національна безпека насамперед є результатом функціонування соціальних інститутів, а саме: інституту національної безпеки, інституту партисипаторного управління, інституту публічного управління, інституту соціального партнерства.

**8. Удосконалення соціально-технологічної складової інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки за напрямками:**

- розбудова дієвої мережевої інформаційної інфраструктури в системі публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;
- забезпечення кібербезпеки системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;

- оптимізація структури і функцій механізму інформаційно-технологічного забезпечення функціонування механізмів активного і реактивного реагування на загрози національній економічній безпеці, що породжені мережевими структурами.

**9. Політико-правове та операційно-діяльнісне конструювання механізму залучення інститутів міжнародної та регіональної економічної безпеки до конструктивної взаємодії з Українською державою з питань її зовнішньоекономічної безпеки.**

**10. Розроблення та впровадження в практику публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки категорійної моделі публічного управління національною безпекою.**

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Отже, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що удосконалення сучасного стану системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України потребує виконання певних невідкладних дій щодо проектування та конструювання її механізмів, що мають надати мережевий характер згаданій системі публічного управління. Для цього пропонуємо впровадити у практику публічного управління національною безпекою України концептуальну модель формування механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, а також інтегровану модель формування інституціональної матриці публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

#### Література

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitichna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya-0>
2. Гальчинський А. С. Становлення глобального суспільства та перспективи глобального інформаційно-мережевого суспільства. Наук. вісн. Дипломатичної акад. України. Вип. 22. Зовнішня політика і дипломатія: традиції, тренди, досвід. Ч. III. Серія «Економічні науки» / за заг. ред. Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватого. Київ, 2015. С. 62–72.
3. Забезпечення національної безпеки України в умовах входження України до Європейського та Євроатлантичного просторів: монографія / В. І. Абрамов, С. О. Борисевич, А. В. Дацюк, Р. Р. Марутян та ін.; за заг. ред. Ю. В. Мельника, Л. М. Шипілової. Київ: НАДУ, 2019. 110 с.
4. Інноваційні підходи до забезпечення фінансової безпеки України: мікро- та макро- рівні: монографія. За ред. Черевка О. В. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А. 2017. 365 с.
5. Кириленко В. І. Методологія побудови та використання комплементарної моделі національної економічної безпеки / В. І. Кириленко, М. М. Шевченко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. Випуск 22. Зовнішня політика і дипломатія: традиції, тренди, досвід. Частина III. Серія «Економічні науки» / За заг. ред. Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватого. Київ, 2015. С. 40–50.
6. Майбутнє безпекове середовище 2030: стратегічне передбачення (попередній опис): монографія / В. В. Скібіцький, О. В. Луговський, О. В. Крисальний, С. В. Олексієнко, О. М. Житник, І. В. Аблазов. Київ, 2020. 51 с.
7. Оржель О. Ю. Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України / О. Ю. Оржель: монографія / за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. С. 111–121.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України»: Указ Президента України № 448/202. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017>

9. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с.

10. Теоретико-методологічні засади формування кадрової безпеки в системі публічного управління: кол. монографія / С. О. Борисевич, В. І. Абрамов, В. Ф. Смолянюк, М. М. Шевченко; за ред. С. О. Борисевича. Київ: НАДУ, 2018. 304 с.

11. Урсул А. Д. Путь в ноосферу: Концепция выживания и устойчивого развития человечества: монография. Москва: Луч, 1993. 275 с.

12. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, О. Г. Бортнікова та ін.; за ред. Г. П. Ситника, В. І. Абрамова. К.: МАЙСТЕР КНИГ, 2012. 536 с.

#### References

1. Analitichna dopovid do shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovishche Ukrainy». URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitichna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya-0>

2. Halchynskiy A.S. Stanovlennia hlobalnoho suspilstva ta perspektyvy hlobalnoho informatsiino-merezhevoho suspilstva. Nauk. visn. Dyplomatychnoi akad. Ukrainy. Vyp. 22. Zovnishnia polityka i diplomatiia: tradytsii, trendy, dosvid. Ch. III. Seriiia «Ekonomichni nauky» / za zah. red. N. O. Tatarenko, V. H. Tsivatoho. Kyiv, 2015. S. 62–72.

3. Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy v umovakh vkhodzhennia Ukrainy do Yevropeiskoho ta Yevroatlantychnoho prostoriv: monohrafiia / V. I. Abramov, S. O. Borysevyeh, A. V. Datsiuk, R. R. Marutian ta in.; za zah. red. Yu. V. Melnyka, L. M. Shypilovoi. Kyiv: NADU, 2019. 110 s.

4. Innovatsiini pidkhody do zabezpechennia finansovoi bezpeky Ukrainy: mikro- ta makro- rivni: monohrafiia. Za red. Cherevka O. V. Cherkasy: vydavets Chabanenko Yu.A. 2017. 365 s.

5. Kyrylenko V. I. Metodolohiia pobudovy ta vykorystannia komplementarnoi modeli natsionalnoi ekonomichnoi bezpeky / V. I. Kyrylenko, M. M. Shevchenko // Naukovyi visnyk Dyplomatychnoi akademii Ukrainy. Vypusk 22. Zovnishnia polityka i diplomatiia: tradytsii, trendy, dosvid. Chastyna III. Seriiia «Ekonomichni nauky» / Za zah. red. N. O. Tatarenko, V. H. Tsivatoho. Kyiv, 2015. S. 40–50.

6. Maibutnie bezpekove seredovyshche 2030: stratehichne peredbachennia (poperednii opys): monohrafiia / V. V. Skibitskiy, O. V. Luhovskiy, O. V. Krysalnyi, S. V. Oleksiienko, O. M. Zhytnyk, I. V. Ablazov. Kyiv, 2020. 51 s.

7. Orzhel O. Yu. Transformatsiia polityko-upravlinskykh vidnosyn u derzhavakh Tsentralno-Skhidnoi Yevropy v protsesi yevropeiskoi intehratsii: uroky i dosvid dlia Ukrainy / O. Yu. Orzhel: monohrafiia / za zah. red. prof. D. I. Dzvinchuka. Ivano-Frankivsk: Misto NV, 2013. S. 111–121.

8. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 30 lypnia 2021 roku «Pro Stratehiiu zovnishnopolitychnoi diialnosti Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 448/202. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017>

9. Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (Kyiv, 26 lystopada): u 2 t. / za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho. Kyiv: NADU, 2014. Т. 1. 150 с.

10. Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia kadrovoy bezpeky v systemi publichnoho upravlinnia: kol. monohrafiia / S. O. Borysevyeh, V. I. Abramov, V. F. Smolianiuk, M. M. Shevchenko; za red. S. O. Borysevycha. Kyiv: NADU, 2018. 304 s.

11. Ursul A. D. Put v noosferu: Kontseptsiya vyizhivaniya i ustoychivogo razvitiya chelovechestva: monografiya. Moskva: Luch, 1993. 275 s.

12. Shliakhy udoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia / H. P. Sytnyk, V. I. Abramov, O. H. Bortnikova ta in.; za red. H. P. Sytnyka, V. I. Abramova. K.: MAISTER KNYH, 2012. 536 s.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2022





**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 2 (24)**

**Головний редактор — *Романенко Є.О.***

**Київ 2022**

**Видано у авторській редакції**

---

Підписано до публікації 31.03.2022

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com