

Держава та регіони

Серія: Публічне управління
і адміністрування
2022 р., № 4 (78)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Редакційна рада:

Кіктенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент
Руденко О. М., доктор наук з державного управління, доцент

Головний редактор:

Покатаєв П. С., доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

Горник В. Г., доктор наук з державного управління, доцент
Заблоцький В. В., доктор наук з державного управління, професор
Колтун В. С., доктор наук з державного управління, доцент
Латинін М. А., доктор наук з державного управління, професор
Лозинська Т. М., доктор наук з державного управління, професор
Рингач Н. О., доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник
Хожило І. І., доктор наук з державного управління, доцент
Роман Грмо, Assoc.prof., PaedDr. Ing., PhD., MBA

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено
до Переліку наукових фахових видань України
(категорія «Б») з публічного управління
(спеціальність: 281. Публічне управління та
адміністрування) відповідно до Наказу МОН
України від 29.06.2021 № 735 (Додаток 4)

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:
КВ № 24855-14795 ПР від 17.05.2021 р.



Видавництво та друк –

Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26.10.2022 р., протокол № 3

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. ПУБЛІЧНЕ
УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату
за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 10.10.2022.

Підписано до друку 28.10.2022.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № № 0123/044.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

М. І. Задорожна

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ЦІННІСНИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
--	---

Н. В. Цигилик

ВИБІР СИСТЕМИ HR-МЕНЕДЖМЕНТУ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИСОКОГО РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	11
---	----

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВЛІННЯ

М. А. Аніщенко

ДОСЛІДЖЕННЯ ЧИННИКІВ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	17
--	----

О. М. Возненко

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: ДЕРЖАВНО УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	22
--	----

В. В. Дем'янов

СУЧАСНИЙ СТАН ПРИРОДНИХ СКЛАДОВИХ ДОВКІЛЛЯ ПРОМИСЛОВОГО РЕГІОНУ В УКРАЇНІ.....	28
---	----

О. В. Лаврук, Н. А. Лаврук

ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ ТВАРИННИЦТВА У ВОЄННИЙ ПЕРІОД.....	34
---	----

Т. М. Лозинська, В. В. Сліченко

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА МАЛОГО БІЗНЕСУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	45
---	----

О. А. Менська

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ	53
--	----

Р. В. Стаднійчук

СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	60
--	----

С. Т. Усмонова

ПОНЯТТЯ «ВІДКРИТІСТЬ» ТА «ПРОЗОРИСТЬ» ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	66
---	----

О. Б. Цісінська

МЕРЕЖА ВЗАЄМОЗАЛЕЖНИХ СЕКТОРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ.....	74
--	----

Н. О. Черевко

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	81
---	----

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

О. Я. Лазор, О. Д. Лазор

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ

УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....86

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Zadorozhna M. I.</i> GENDER EQUALITY AS A VALUE ELEMENT OF THE GOVERNANCE MECHANISM.....	6
<i>Tsygulyk N. V.</i> CHOICE OF HR-MANAGEMENT SYSTEM TO ENSURE HIGH LEVEL OF EFFICIENCY OF CIVIL OFFICERS AND EMPLOYEES OF LOCAL GOVERNMENTS.....	11

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Anishchenko M. A.</i> RESEARCH OF FACTORS OF CORRUPTION RISKS IN PHARMACEUTICAL ACTIVITY.....	17
<i>Voznenko O.M.</i> RISK MANAGEMENT OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT.....	22
<i>Demianov V. V.</i> THE CURRENT STATE OF THE NATURAL COMPONENTS OF THE ENVIRONMENT OF THE INDUSTRIAL REGION IN UKRAINE.....	28
<i>Lavruk O. V., Lavruk N. A.</i> PROBLEMS AND OPPORTUNITIES OF STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF THE LIVESTOCK INDUSTRY DURING THE WAR PERIOD.....	34
<i>Lozynska T. M., Slichenko V. V.</i> GOVERNMENT SUPPORT OF SMALL BUSINESS IN THE CONDITIONS OF MARITAL STATE.....	45
<i>Menska O. A.</i> INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE PROTECTION IN UKRAINE.....	53
<i>Stadniichuk R. V.</i> SYSTEM CHARACTERISTICS OF SOCIAL CONFLICT MANAGEMENT IN GLOBALIZATION.....	60
<i>Usmonova S. T.</i> THE CONCEPT OF "OPENNESS" AND "TRANSPARENCY" OF AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION AND PUBLIC SOCIETY IN UKRAINE.....	66
<i>Tsisinska O. B.</i> THE NETWORK OF INTERDEPENDENT PUBLIC ADMINISTRATION SECTORS IN CONDITIONS OF CROSS-BORDER COOPERATION	74
<i>Cherevko N. O.</i> STATE POLICY IN THE SPHERE OF LABOR RELATIONS UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL	81

PUBLIC SERVICE

Lazor O. Ya., Lazor O. D.

ORGANISATIONAL AND FUNCTIONAL STRUCTURE
OF THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM
IN PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE.....

86

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 396.9:316.64

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.1>

М. І. Задорожна

<https://orcid.org/0000-0002-1883-5685>

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри права Львівського Інституту
Міжрегіональної Академії Управління Персоналом

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ЦІНІСНИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано вплив теорії фемінізму і розвитку гендерних досліджень на цінності суспільства та вдосконалення механізму державного управління. Розглянуто поширення гендерних студій в Українському суспільстві, владі та механізмах державного управління, формування образу жінки в суспільній свідомості, місце гендерної проблематики в теорії і практиці державного управління в Україні, підвищення гуманітарної складової практики державного управління через залучення гендерного компоненту до гуманітарної парадигми. Зроблено декілька зауважень про патріархальну ідеологію в Україні та світі та спроби її подолання, шкідливість впливу на суспільство патріархальних стереотипів. Досліджено становлення гендерних стереотипів та спроби їх подолання шляхом активізації діяльності жіночих організацій і впровадження механізмів, що захищали б права жінок у практиці державного управління як у професійній так і матеріальній сферах.

Проаналізовано становище жінок і його вплив на розвиток суспільної свідомості і вдосконалення механізмів державного управління. Розглянуто розвиток теорій, які аналізують становище жінок в історичному вимірі.

Сучасний стан функціонування державного управління характеризує необхідність визначення концептуальних підвалин державної політики, її стратегічних орієнтирів і напрямків подальшого розвитку. Не викликає сумніву суспільна необхідність гуманізації свідомості, яка неможлива без запровадження у владну діяльність цінностей демократії і взаємоповаги. В українській традиції жіноче начало поєднують із функцією збереження культурного і морального потенціалу нації, її значимості в світі як носія миру і взаєморозуміння.

Однак реалії свідчать, що жінка використовується державною владою лише в певних межах: не допускається до високих постів, використовується на різних посадах, але невисоких, з певною оплатою, але меншою ніж у чоловіків, бо саме вони є керівниками тих чи інших структур.

Ключові слова: *гендер; гендерні студії; фемінізм; гендерні стереотипи; суспільна свідомість; державне управління; гуманітарна парадигма; суспільно-владні стосунки.*

Постановка проблеми. На теперішній час стан функціонування державного управління характеризує необхідність визначення концептуальних підвалин державної політики, її стратегічних орієнтирів і напрямків подальшого розвитку.

Актуальність сучасних гендерних досліджень зумовлена трансформацією суспільства, появою нових жіночих проблем та ускладненням існуючих, потребою осмислити радикальну зміну становища жінки, зміцнення і розширення жіночого начала в суспільстві.

В світі жінки – значна частина населення, яка включена в систему суспільних відносин через свою гендерну ідентичність як вторинна і підкорена частина суспільства, яка знаходиться під владою сексизму і чоловічих гендерних стереотипів, які хоча й намагаються приховати юридичною рівністю, але впроваджують і поширюють в реальному суспільному і приватному житті (навіть в розвинутих країнах Заходу).

Сучасне обличчя світу значною мірою визначила довга, обтяжлива, але досить ефективна

боротьбі жінок за свої права, за визнання повноцінності їх природи і цінностей, за можливість реалізації себе в публічній сфері.

Гендерна проблематика все активніше завоює український інтелектуальний простір, що хоча й повільно, та все ж незворотно, спричиняє зміни в сферах політики (аналіз, обговорення, законопроекти, пропозиції), а отже і суспільній свідомості. Однак реалії свідчать, що жінка використовується державною владою лише в певних межах: не допускається до високих постів, використовується на різних посадах, але невисоких, з певною оплатою, але меншою ніж у чоловіків, бо саме вони є керівниками тих чи інших структур.

У процесі лібералізації західноєвропейських систем було зламано патріархальний устрій, що дало поштовх до розвитку емансипаційного руху – процесу здобуття жіноцтвом рівних прав і можливостей у суспільстві поряд з чоловіками. Попри всі юридичні заходи, становище жінки, яка навіть виконує важливу суспільну роль на рівних з чоловіками, залишається приниженим або й повністю зневаженим. Тому розробка практичної гендерної моделі співпраці представників чоловічої та жіночої статі є важливою у сучасних світових соціально-політичних умовах, а для України в умовах складної військової кризи на сході може стати реальним шансом для виходу з неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сучасному етапі українські дослідниці опираються в своїх гендерних студіях на розробки таких західних авторів як Д. Батлер, Н. Ходоров, Р. Брайдотті, Д. Дінерштайн, Д. Мітчелл, Е. Гроссу, К. Міллет і С. де Бовуар.

У Росії жіночу проблематику розробляли: А. Темкіна, О. Здравомислова, О. Пушкарьова.

В Україні найбільш відомими є такі дослідниці як І. Жерьобкіна, М. Альчук, К. Карпенко, Н. Чухім та інші.

Феміністична теорія намагається показати, що розподіл праці за статтю належить до факторів, з якими пов'язаний певний тип дискримінації жінок. Такий розподіл праці, на думку теоретиків фемінізму, означає для жінки бути відсунутою в сферу домашнього господарства, тобто в те, що приховане, що “ніхто не побачить”, що призначене для домашнього вжитку – воно необхідне, але незначне. Так проблему жінки бачить Джін Бетке Елштайн [1, с. 167]. З допомогою розподілу праці за статтю жінки ніби витісняються з соціальної сфери. Такий

порядок стає для жінок не просто заборонаю самовизначення в тій чи іншій соціальній сфері, а він “за буттям” забирає у жінок можливість бути комунікуючою особою, бо соціальний зміст комунікації здійснюється в основному на рівні виробничо-пізнавальної орієнтації. І це ставить жінку на рівень “громадянської смерті”.

Першим етапом боротьби у XX ст. була боротьба за освіту. У 1900р. у Японії засновано перший жіночий університет. Цього ж року жінки здобули право на середню освіту в Єгипті, а в Тунісі відкрито першу жіночу школу, описує І. Жеребкіна (“Введение в гендерные исследования”) [2].

Не зважаючи на те, що зумовлена соціостатевими ролями поведінка, втратила своє логічне пояснення, пов'язане з біологією, значна частина нашого суспільства і тепер підкорена гендерним стереотипам, що перебивають жінці дорогу до престижної та високоприбуткової роботи, породжують ставлення до неї як до нижчої категорії на роботі та в сім'ї (хоча і в нас чоловіки досить часто не витримують взятої на себе ролі і не можуть гідно утримувати сім'ю), згадувала С. Хрісанова [3, с. 128–132].

В Сучасній Україні вказаною проблематикою займалися такі дослідниці як Соломія Павличко, Мілена Рудницька, Ніла Зборовська, Мар'яна Рубчак та ін.

Про становище жінки в суспільстві загалом та в політичному житті держави, зокрема, йдеться у дослідженнях таких зарубіжних вчених як: Г. Рабіна, А. Річа, Р. Столпера, С. де Бовта, С. Волбі, К. Мілет, С. Файерстоун.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Протягом історії людства відбувалися неодноразові зміни суспільних устроїв. У сучасних демократичних системах скасовано середньовічну суспільну ієрархічну систему та привілеї, пов'язані з суспільним становищем та статевією належністю та проголошено принцип рівності усіх перед законом. В англо-американських та європейсько-континентальних системах такі явища, як пригнічення та дискримінація щодо будь якої людини, в тому числі жінки, – жорстко караються законом. Тому сьогодні вивчення гендерних аспектів в історії українського народу переживає нове піднесення, однак цей напрям ще не здобув належного визнання в науковій площині. Зазначає В. Ф. Загурська-Антонюк [4].

Метою статті є необхідність розкрити, що попри весь суспільний справив, вже самим існу-

ванням в суспільстві активної групи феміністок були створені передумови для змін в особистому та професійному житті всіх жінок, а також для активного входження жінок в культурний процес (створення набутків цивілізації) як повноправних і самобутніх митців, політиків, науковців, філософів.

Виклад основного матеріалу. З огляду на широку зацікавленість, актуальність дослідження зазначеної теми не викликає сумніву. Адже жінки як члени соціуму своєю активною життєвою позицією покликані долучитись до державотворчих процесів, а історичний досвід показує, що українське жіноцтво завжди відігравало конструктивну роль в історії свого народу [5, с. 128].

Сучасна гендерна теорія не намагається заперечувати існування тих чи інших біологічних, соціальних, психологічних відмінностей між конкретними жінками і конкретними чоловіками. Вона стверджує, що цей факт відмінності не настільки важливий, як її соціокультурна оцінка, інтерпретація, а також побудова владної системи на основі цих відмінностей.

Як правило, сучасна парадигма діяльності чинної української влади визначається як демократична, проте в такому разі акцент зміщується в напрямку політичної складової соціального розвитку, що не зовсім відповідає основній тенденції сучасних цивілізаційних змін і не повністю характеризує суспільно-владні відносини, а на практиці набуває позірних форм.

Залучення жінок до влади та їхня участь у політиці (не лише правом приймати участь у виборах) – це є найважливіша ознака здорової демократії. Участь жінок у політиці ліквідує ту прірву, яка досі перешкождала формуванню справді демократичного суспільства, культури. А паритетність чоловіків та жінок в ухваленні державних постанов – одна з передумов демократії.

Однак, можна зазначити, що в нашому суспільстві загалом і у сфері державної служби зокрема поширеним є таке явище, як андроцентризм, коли чоловік розглядається як центр (дослівно – чоловік (andros) у центрі, тобто поміщення чоловіка в центр), як зазначає Воронько Л.О. [6]. Звідси і формування світогляду, що утверджує первинність чоловіків і вторинність жінок. (До речі, учені на підставі досліджень вважають: кожна людина починається як жінка і лише через два тижні після зачаття Вищі сили вирішують, чи залишиться ембріон дівчинкою, чи “переїде” в хлопчика.

Сучасні реалії українського суспільства з огляду на політику рівних прав та можливостей жінок і чоловіків вимагають нової парадигми державної влади, яка має передбачити оптимальне використання людського ресурсу, зокрема його жіночої складової, тобто йдеться про гендерну паритетність у державному управлінні, що визначається “як принцип рівноцінного представництва жінок і чоловіків у будь – яких владних структурах та органах місцевого самоврядування” [7, с. 81]. На часі формування гендерно збалансованої системи кадрів, особливо керівного складу, в усіх органах державної влади, що спонукає до формування та реалізації дієвої гендерної політики. А наразі, як зазначає О. Кулачек, у нашій державі “ян” української влади залишився без “інь” у розумінні продуктивного начала, а не вторинного додатку.

Таким чином, виникає необхідність формування та реалізації дієвої гендерної політики в системі державної служби України з огляду на значущість цієї політики як фактора демократизації системи державної служби.

Умови формування культури управління визначаються характером і рівнем суспільного розвитку, структурою суспільних відносин і зв'язків, рівнем духовної культури, знаннями, досвідом творення культури людства, а також обставинами, що характеризують об'єкт управління, суспільство загалом, структуру цього об'єкта, закономірності його функціонування, розвитку й основні принципи управління: вибір форми поведінки; стиль і тактика поведінки з погляду моральних і естетичних цінностей; особиста поведінка, міра її такту й відповідальності, як показники духовної культури особистості; сфери й рівні поведінки за відповідними моральними нормами.

Костюкова О.А. [8] вважає, що усвідомлення рівності чоловіків і жінок, визнання партнерських відносин між ними, необхідність збалансованості їх інтересів у процесі державного управління потребує вдосконалення механізмів формування і реалізації державної гендерної політики і забезпечення гендерного паритету на керівних посадах у державному управлінні.

Важливим, водночас є врахування істотних відмінностей і нерівності, які реально існують між жінками і чоловіками. Адже вони, природно, по різному проявляють себе в різних секторах і є специфічними для кожної країни. Простежується і певна типовість, яка дозволяє говорити про прояви нерівності у таких сферах:

- доступ до прийняття рішень і участь у представницьких органах;
- нерівність у домогосподарстві;
- відмінності у юридичному статусі і правах;
- гендерний розподіл праці в економіці;
- нерівність у домашньому неоплачуваному секторі;
- насильство у відношенні до жінок;
- дискримінація.

Загалом нерівність жінок і чоловіків – це проблема взаємовідносин, і її неможливо викоринити, якщо зосереджувати увагу лише на проблемах однієї статі.

Необхідно застосувати такий підхід, який би сфокусувався на перегляді практик і структур, які укорінюють різні види нерівності. Особливо це стосується розподілу праці, доступу до ресурсів та контролю над ними, а також можливостей брати участь у прийнятті різноманітних рішень. Тому перегляд гендерних ролей і відносин можливий тільки за умови участі у цьому процесі обох статей.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що з середини 90-х років ХХ ст. жінка упевнено проявляє себе як лідер і активно просувається кар'єрними і професійними сходами. Однак, щоб зайняти відповідне місце у владній структурі чи суспільній драбині, сучасні жінки повинні самі прокладати собі шлях у чоловічому середовищі та опановувати чоловічі професії.

Слід також зауважити, що на шляху до встановлення гендерної рівності у нашому суспільстві стоять такі перешкоди:

- стереотипи масової свідомості, які й досі розглядають жінку як слабку у порівнянні з чоловіком істоту, яка є другорядною в суспільному, політичному та економічному житті, чоловіча ідеологія є породженням тоталітарної системи, але виховання спроможне змінити гендерну ментальність;
- кризова економічна ситуація (і особливо безробіття, яке часто штовхає жінок на заробітчанство, що нерідко призводить до продажу жінок та подальшої сексуальної експлуатації) та переважаючий на ринку праці попит на працівників чоловіків, а не жінок
- слаборозвинуте громадянське суспільство, у тому числі пасивність жіночих організацій та окремих жінок у відстоюванні своїх законних прав та свобод;
- відсутність практичного державного механізму щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя.

Ситуація в сучасній Україні надзвичайно складна, у зв'язку із війною, проте для відновлення і розбудови нашої держави, одним із пріоритетних завдань є створення і реалізації державної програми подолання гендерної нерівності, адже зміни у становищі жінок в Україні можливі лише за умови не декларативної, а послідовної державної політики.

Саме фемінізм пропонує нову альтернативу до жіночого вибору тяжка фізична праця або замкнутість в приватній сфері та сімейних обов'язках і жінкам потрібна така альтернатива, щоб не робити вибір без вибору, а отримати всі можливості цивілізації. У такому напрямі гендерні студії нині гуманізують суспільну свідомість.

Отже, мусимо реально оцінювати перспективи України в плані створення суспільства гендерної демократії.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. На сучасному етапі розвитку інституту державної служби, необхідно розробити механізми реалізації гендерної політики в системі державної служби, формувати та розвивати гендерну культуру і гендерну освіту державних службовців України.

Необхідним є надання жінкам можливості активної участі як у теоретичних дослідженнях, їх здобутки і напрацювання, а також надаючи можливість активної участі у реалізації державної політики на засадах цінностей, які одвічно несе в собі жіночність.

Встановлення в Україні засад державної політики, спрямованої на забезпечення прав людини, покликало здійснити пошуки ефективного правового механізму закріплення цих прав та реального їх дотримання, що є головним завданням демократичної держави.

У механізмі забезпечення прав людини, в тому числі у сфері соціального забезпечення, особливе місце посідає гендерний аспект.

Як зазначалося раніше, дбаючи про забезпечення соціальних прав людини та гідних умов її життя, Конституція України встановила, що не може бути привілеїв чи обмежень, зокрема, за ознакою статі.

З одного боку, громадян як чоловічої, так і жіночої статі наділено однаковими правами у соціальній сфері та забезпечено де-юре рівні умови їх здійснення.

Однак, з іншого – гендер передбачає і відмінності та їх межі у правах і гарантіях, котрі зумовлені різною статтю людини. Це визначається реальними потребами як чоловіка, так і жінки.

Проблема досягнення гендерної рівності між чоловіками і жінками досі не вирішена і залишається актуальною.

Значною своєю частиною це проблема соціальної сфери, де реалізуються соціальні права, зокрема право на пенсійне забезпечення.

Розв'язання проблем у сфері соціального забезпечення можливе шляхом дотримання на практиці конституційного принципу рівності прав жінки і чоловіка, забезпечення жінкам реального доступу до всіх видів діяльності, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків на ринку праці; попередження безробіття серед жінок; оцінки загальної потреби в робочих місцях та формування ринку професій як для чоловіків, так і для жінок тощо.

Список використаної літератури:

1. Джін Бетке Елштайн Громадський чоловік, приватна жінка. Жінки у соціальній і політичній думці. Київ : Альтернативи, 2002. С. 167.
2. Введение в гендерные исследования /под ред. Жеребкиной. СПб. : Алетея, 2001. Ч. 1. 523 с.
3. Хрісанова С. Права людини жінки – мова сучасного людства або гендерна рівність // Збірник матеріалів Всеукраїнського конгресу жінок / Жінка на порозі XXI століття: становище, проблеми, шляхи соціального розвитку. Київ 21–23 травня 1998. С. 128–132.
4. Загурська-Антонюк В. Ф. Гендерне питання у державному управлінні. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2019/21.pdf
5. Матвієнків С. Гендерна політика: суть, проблеми та українські реалії [Текст] / С. Матвієнків // Науковий вісник: Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. Вип. 272. Чернівці: "Рута", 2005. 359 с
6. Воронько Л. О. Гендерна політика в системі державної служби: поняття і сутність. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12VLOSPS.pdf>
7. Кулачек О. Роль жінки в державному управлінні: старі образи, нові обрії : [монографія] / Ольга Кулачек. К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. 304 с.
8. Костюкова О. А. Гендерна складова процесу гуманізації державного управління. URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/09koagdu.pdf>

Zadorozhna M. I. Gender equality as a value element of the governance mechanism

The article analyzes the influence of the theory of feminism and the development of gender studies on the values of society and the improvement of the mechanism of public administration. The spread of gender studies in Ukrainian society, power and mechanisms of state control, the formation of the image of a woman in the public consciousness, the place of gender issues in the theory and practice of public administration in Ukraine, the improvement of the humanitarian component of the practice of public administration through the involvement of the gender component in the humanitarian paradigm are considered. Several remarks are made about patriarchal ideology in Ukraine and the world and attempts to overcome it, the harmful influence of patriarchal stereotypes on society. The formation of gender stereotypes and attempts to overcome them by activating the activities of women's organizations and implementing mechanisms that would protect women's rights in the practice of public administration in both professional and material spheres were studied.

The position of women and its influence on the development of social consciousness and the improvement of public administration mechanisms are analyzed. The development of theories that analyze the position of women in a historical dimension is considered.

The current state of the functioning of state administration characterizes the need to define the conceptual foundations of state policy, its strategic guidelines and directions for further development. There is no doubt about the social need for the humanization of consciousness, which is impossible without introducing the values of democracy and mutual respect into the activities of the authorities. In the Ukrainian tradition, the feminine principle is combined with the function of preserving the cultural and moral potential of the nation, its significance in the world as a bearer of peace and mutual understanding.

However, the realities show that women are used by state power only within certain limits: they are not allowed to hold high posts, they are used in various positions, but not high, with a certain salary, but less than that of men, because they are the heads of certain structures.

Key words: gender, gender studies, feminism, gender stereotypes, public consciousness, public administration, humanitarian paradigm, social power relations.

УДК 35

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.2>**Н. В. Цигилик**доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ВИБІР СИСТЕМИ HR-МЕНЕДЖМЕНТУ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИСОКОГО РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті показано застосування методу дизайн-мислення для вибору системи HR-менеджменту у публічному управлінні для забезпечення високої ефективності діяльності організацій цієї сфери. Необхідність зміни усталених підходів до управління персоналом у сфері публічного управління пов'язана з переходом VUCA-світу у BANI-світ і суттєвим зменшенням ефективності управління, яке здійснюється без врахування особливостей нового світу. У якості методу дизайн-мислення для вибору системи HR-менеджменту у публічному управлінні було використано стенфордську модель, яка позитивно зарекомендувала себе і успішно використовується у всьому світі. Її перевагою є простота у використанні та можливість застосування для вирішення широкого кола задач, а також можливість повернення на попередній етап при вирішенні поставленого завдання. Кількість людей у команді, яка здійснювала вирішення поставленої задачі за методом дизайн-мислення становила 4 осіб із спеціалізацією публічне управління та адміністрування. Тривалість наукового пошуку за методом дизайну мислення, який складався з п'яти етапів – вісім тижнів. Етап емпатії тривав 1 тиждень, фокусування – 1 день, генерування ідей – 1 день, прототипування – 2 дні, тестування – 4 тижні. У процесі застосування методу дизайн-мислення за стенфордською моделлю не знадобилося повертатися до попередніх етапів.

На етапі емпатії було використано результати опитування 60 працівників відділів кадрів органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади у рівному співвідношенні. Опитування проводилося методом очного інтерв'ю, при цьому кількість інтерв'юєрів становила 2 осіб. Питання для опитування були відкритого типу. Їх кількість становила 20 шт. Встановлено, що для забезпечення високої ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування у BANI-світі необхідно використати підходи синергетики. Це пов'язано з необхідністю швидкої реакції персоналу на виклики BANI-світу, а також неможливістю достовірно передбачити всі можливі варіанти виникнення та розвитку майбутніх подій, які можуть чинити сильний вплив на сталість управлінської системи як такої.

Ключові слова: BANI-світ, державний службовець, дизайн-мислення, ефективність, синергетика, система управління персоналом, управління.

Постановка проблеми. Органи державної виконавчої влади та організації місцевого самоврядування забезпечують реалізацію функцій держави та комфортне проживання громади на відповідних територіях [1]. Саме від їх діяльності значною мірою залежить дотримання поступу щодо сталого розвитку та задоволення потреб суспільства. Результативність та ефективність діяльності цих організацій безпосередньо залежить від ефективності роботи їх кадрового складу. А вона – від ефективного та вмілого управління персоналом.

Пандемія Covid-19 принесла не тільки значні втрати для кожної держави у світі, але й повністю змінила цей світ. Вчені дали йому назву

BANI-світ за аббревіатурою англійських слів, якими він характеризується: крихкий, тривожний, нелінійний, незбагнений [2]. Якщо до цього часу він був: нестабільним, невизначеним, складним та неоднозначним VUCA-світом, але люди вже призвичаїлися жити у ньому, то тепер новий світ є світом з багатьма невідомими [3]. Позитивним є те, що наука не стоїть на місці і так, як для VUCA-світу були розроблені ефективні методи і способи досягнення максимальної результативності управління персоналом, так і для нового BANI-світу необхідно зробити це у найкоротші терміни. З огляду на це тема статті є своєчасною та актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективного управління персоналом державної служби та органів місцевого самоврядування України вивчали Т.Покотило, Ю. Кормишкін, В. Уманська, М.Орлів, Г.Авербух, Сухорукова А. та інші.

Зокрема, Т.Покотило, встановив, що ефективне управління службовцями органів місцевого самоврядування залежить від системного підходу до управління організаційними підходами, раціональним формуванням кількості працюючих, матеріальним та нематеріальним стимулюванням, відкритістю інформації [4]. Кормишкін Ю.А. та Уманська В.В. у своїй роботі дослідили сутність управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Зокрема, забезпечення оптимального кількісно-якісного складу, організації підвищення кваліфікації персоналу, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу. Було встановлено, що для ефективного управління персоналом необхідно приділяти особливу увагу формуванню систем безперервного корпоративного навчання.

М. Орлів зробила висновок, що для ефективного управління персоналом необхідно максимальні зусилля направляти на керування індивідуальною та організаційною компетентностями, а також доданою вартістю людських ресурсів. З огляду на цей висновок автор запропонувала структуру компетентнісної моделі: кластери – ключові компетентності – поведінкові індикатори. Крім цього, Орлів М. вказала, що для забезпечення високого рівня ефективності управління персоналом на державній службі топ-менеджери повинні володіти такими компетентностями, які забезпечать стратегічне управління персоналом, при збереженні ціннісних та етичних засад. Проте, якими саме – не було зазначено [6].

Авербух Г. та Сухорукова А. у своїй роботі стверджували, що для забезпечення високого рівня ефективності необхідно нормативно закріпити норми і правила їх поведінки, а також забезпечити формування високого рівня організаційної культури [7]. Крім цього, основними шляхами підвищення ефективності управління персоналом на державній службі ці науковці вважають:

- підвищення рівня науково-методичного та консультативного забезпечення управління, зокрема розробку та впровадження науково обґрунтованих моделей управління персоналом;
- застосування системного підходу в управлінні персоналом;
- високого рівня інформаційного забезпечення.

Проте, яким чином ці методи впливатимуть на рівень ефективності і якими методами досягти реалізацію у дійсності цих пунктів у роботі зазначено не було. Таким чином видно, що способів і методів підвищення ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування є багато, але який з них найдієвіший – невідомо. Думки усіх науковців однозначні в одному – ефективність діяльності можна і необхідно підвищувати впливом на hard-skills та soft-skills персоналу шляхом використання управлінських можливостей HR. Яким чином вірно це робити – питання залишається відкритим. Зважаючи на те, що в організаціях діють різні системи HR-менеджменту необхідно обрати таку систему, яка буде забезпечувати максимальне досягнення ефективності персоналу.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вибір системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення високого рівня ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

1. Обрати адекватний та точний метод вибору системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення високого рівня ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

2. За допомогою обраного методу провести вибір системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення високого рівня ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

3. Сформулювати план імплементації обраного типу системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в їх діяльність на 3 місяці для подальшої оцінки дієвості обраного методу.

Виклад основного матеріалу. Методом для вибору системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення високого рівня ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування було обрано дизайн мислення, зокрема стенфордську модель. Вибір методу дизайн-мислення пов'язаний з його високою точністю, простотою у використанні, а також визнаністю європейськими та американськими провідними вченими як найбільш доцільного методу в умовах сьогодення для

створення інновацій, нових продуктів та ідей. Вибір стенфордської моделі для аналізу пов'язано з її найбільшою прикладною можливістю щодо застосування, імовірністю повернення до першого етапу при виявленні пробілів в необхідній інформації або невдалого прототипу, зрозумілістю у застосуванні, а також високою швидкістю та точністю одержаних результатів.

На рис. 1 наведено послідовність етапів вибору системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за стенфордською моделлю дизайн-мислення.

На етапі емпатії командою з 4 осіб – фахівців у сфері публічного управління та адміністрування було сформовано 20 відкритих питань за методом brainstorming. Тематика питань відносилася до типу системи HR-менеджменту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які забезпечують високу ефективність державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Після цього 2 осіб з команди методом очного інтерв'ю провели опитування 60 працівників відділів кадрів органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади у рівному співвідношенні. Відповіді ґрунтувалися на досвіді управлінців у сфері персоналу цих організацій. При опитуванні не тільки записувалися відповіді, але проводилося спостереження за поведінкою респондентів з метою виявлення реакції на запитання та відкритості у відповідях. Тривалість етапу емпатії становила 1 тиждень.

Після цього розпочався етап фокусування, який тривав 1 день. Всі члени команди вивчали відповіді на питання, отримані методом емпатії, записані на стікерах і визначили найрелевант-

ніші ідеї, які відсортували по паттернах і позначили кольоровими стікерами для зручності. При цьому використовували інструмент point-of-view за допомогою якого сформували унікальне бачення ситуації на основі знайдених на етапі емпатії інсайтів і потреб працівників відділів кадрів організацій. Крім цього, використовували stories sorting and grouping і brainstorming. При обговоренні ідей використовували метод кольорових капелюхів Едварда де Боно, і дошку для розміщення стікерів. За цим підходом було встановлено, що система HR-менеджменту для забезпечення високого рівня ефективності персоналу повинна:

- швидко реагувати на будь-які зміни, які відбуваються як у внутрішньому, так і в зовнішньому середовищі організації;
- організовувати роботу щодо чіткої постановки завдань перед персоналом;
- вірно визначати потребу в навчанні та підвищенні кваліфікації персоналу;
- забезпечувати якісну оцінку результатів роботи персоналу;
- визначати вірні критерії для оцінки ефективності персоналу та корегувати їх при необхідності;
- постійно моніторити та поповнювати кадровий резерв;
- забезпечувати максимально ефективні заходи щодо адаптації персоналу;
- забезпечувати якісну комунікацію з приводу питань управління персоналом;
- удосконалювати заходи щодо справедливої мотивації персоналу залежно від зовнішніх та внутрішніх впливів на організацію та обирати найефективніші в кожній конкретній ситуації;

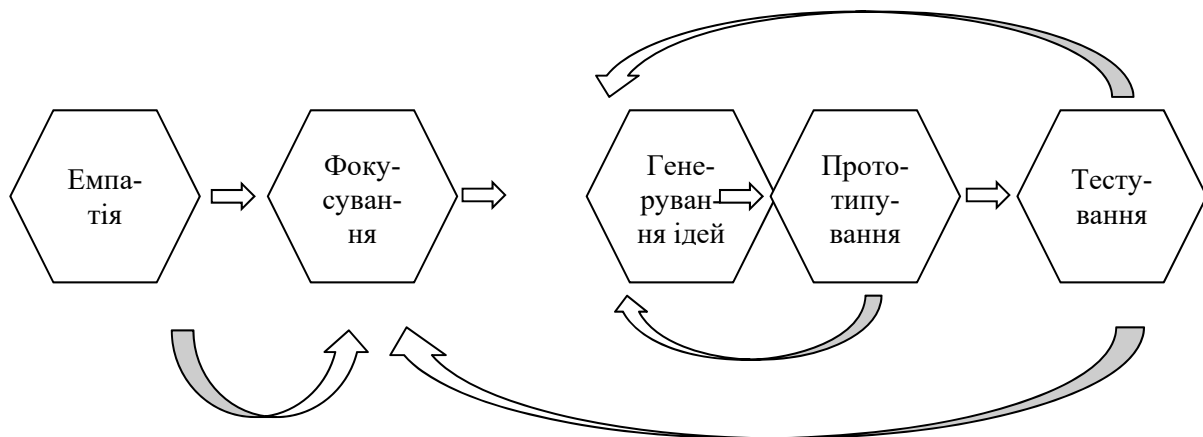


Рис. 1. Стенфордська модель дизайн-мислення

- забезпечувати високий рівень кадрової безпеки;
- контролювати ситуації з психологічним кліматом на робочому місці персоналу та не допускати булінгу або мобінгу;
- проводити роботу щодо подолання кваліфікаційної асиметрії персоналу;
- взаємодіяти з вищими навчальними закладами для підбору персоналу;
- взаємодіяти з Національним агенством України з питань державної служби для керованого поступу та впровадження реформ у галузі;
- моніторити ризики, які загрожують ефективному управлінню персоналом та вчасно їх усувати.

Після цього був етап генерування ідей, який також тривав 1 день. За допомогою методів brainstorming і ideas sorting було встановлено, що для забезпечення високої ефективності роботи персоналу в організаціях державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування необхідна HR-система, яка функціонуватиме на основі підходів синергетики.

Фактично це буде система, яка зможе сама адаптуватися до швидких змін, якими характеризується BANI-світ. Але при цьому керівники цієї HR-системи повинні володіти певним набором hard-skills та soft-skills, щоб підбирати персонал, який здатний працювати у такій системі. Зокрема, керівники повинні володіти високим рівнем: критичного та креативного мислення, емоційного інтелекту та коефіцієнту розумового розвитку, стресостійкості, знань необхідних для побудови системи, яка функціонуватиме на основі синергетичних підходів (рис. 2).

До персоналу таких організацій необхідно мінімальні вимоги: середній і вище рівень емоційного інтелекту та коефіцієнту розумового розвитку, високий рівень знань, необхідних для виконання професійних обов'язків, середній і вище рівень критичного та креативного мислення. За таких умов керівники системи управління персоналом зможуть підібрати таких осіб на ключові посади в організації, які зможуть ефективно налагоджувати робочий процес без стороннього впливу.

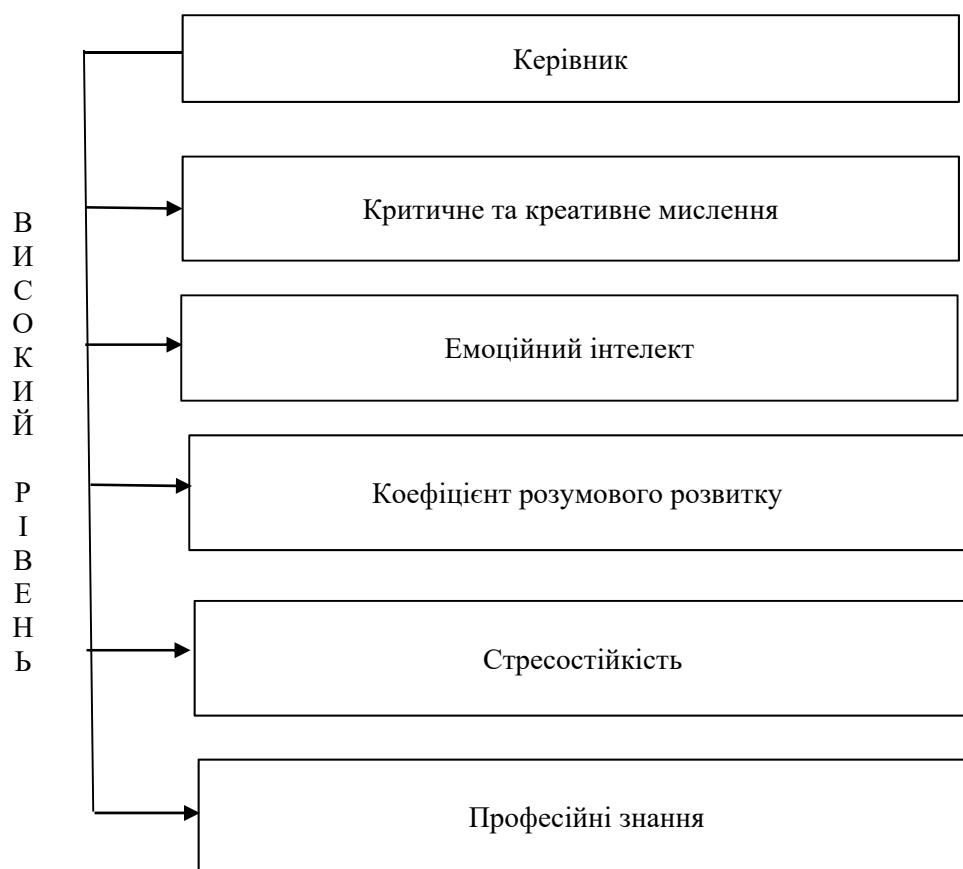


Рис. 2. Вимоги до керівників організації, в якій функціонує система HR-система управління персоналом на основі синергетичних підходів

На етапі прототипування був розроблений план HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів з чітким розписом характеристик ключових осіб, які відповідатимуть за реалізацію та функціонування кожної її складової. Після цього для етапу тестування рішення була обрана організація – орган місцевого самоврядування в якому за попередньо проведеними дослідженнями ключові особи HR-системи управління персоналом та персонал володіли всіма необхідними характеристиками для безперешкодного функціонування системи, в основу якої були покладені принципи синергетики. Кількість ключових осіб системи ставила 3 людини – працівники відділу кадрів. Після цього було впроваджено принципи функціонування нової HR-системи управління персоналом. Тривалість функціонування системи становила 4 тижні. По закінченню терміну тестування системи було позапланово оцінено показники ефективності персоналу організації і встановлено, що вони досягли 98-100% порівняно із 78–91%, які були до впровадження HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів. Таким чином, впровадження HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів дозволило в середньому на 9,5 % підвищити ефективність державних службовців та службовців органу місцевого самоврядування. Це стало можливим завдяки:

- максимальному залученню у процес досягнення поставленого результату як свідомої, так і підсвідомої складової психіки;
- забезпечення певного ступеню вільності персоналу у способах досягнення необхідних результатів;
- задіяння в процес досягнення результату виключно необхідних складових управління персоналом, які були важливими виключно в певний момент часу, а, отже, економія ресурсів часу, який було використано ефективно.

Висновки і пропозиції. З використанням методики дизайн-мислення встановлено, що для забезпечення високого рівня ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування у BANI-світі необхідно використати HR-систему управління персоналом на основі синергетичних підходів. Це пов'язано з необхідністю швидкої реакції персоналу на виклики BANI-світу, а також неможливістю достовірно передбачити всі можливі варіанти виникнення та розвитку майбутніх подій, які можуть чинити сильний вплив на сталість управлінської системи як такої.

Для того, щоб забезпечити функціонування HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів необхідно, щоб:

- керівники володіти високим рівнем: критичного та креативного мислення, емоційного інтелекту та коефіцієнту розумового розвитку, стресостійкості, знань необхідних для побудови системи, яка функціонуватиме на основі синергетичних підходів.
- персонал організацій володів: середнім і вище рівнем емоційного інтелекту та коефіцієнту розумового розвитку, високим рівнем знань, необхідних для виконання професійних обов'язків, середнім і вище рівнем критичного та креативного мислення.

Після проведення тестування запропонованого типу HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів показники ефективності персоналу органу місцевого самоврядування досягли 98-100% порівняно із 78-91%, які були до впровадження цього типу системи. Впровадження HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів дозволило в середньому на 9,5 % підвищити ефективність державних службовців та службовців органу місцевого самоврядування. Це доводить правильність вибору системи управління персоналом для організацій державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у BANI-світі.

Майбутні дослідження будуть присвячені вивченню впливу HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів на ефективність персоналу у більшому проміжку часу для виключення можливості її короткотривалої дії, а також виявлення недоліків запропонованої системи в умовах BANI-світу. Крім цього, будуть цікавими дослідження щодо HR-системи управління персоналом на основі синергетичних підходів на ефективність персоналу при одному або двох не високих, а середніх показниках необхідних вимог до керівників організацій органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Godoy M. F. de & Ribas Filho D. Facing the BANI World. *International Journal of Nutrology*. 2022. 14(2).33 p.<https://doi.org/10.1055/s-0041-1735848>
2. Трансформація менеджменту бізнес-організацій: сучасні тренди та виклики [Електронний ресурс] : монографія / за заг. ред. Сагайдака М. П., Соболевої Т.О. Київ: КНЕУ, 2021. 378 с.
3. Л.Ремньова. Основні виклики та детермінанти нової моделі управління персоналом у VUCA-світі. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2019. № 39(19). С. 99–105.

4. Покотило Т. В. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1 (48). С. 185–191.
5. Кормишкін Ю. А., Уманська В. В. Дієві інструменти управління персоналом в органах місцевого самоврядування. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2021. Вип. 4. С. 24–34.
6. Орлів М. С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 8–9. С. 36–46. URL: <https://doi.org/10.15421/15201726>
7. Авербух Г. М., Сухорукова А. Л. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. *Публічне урядування*, 3(28). 2022. С. 10–16. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-1)

Tsygylyk N. V. Choice of HR-management system to ensure high level of efficiency of civil officers and employees of local governments

The article shows the application of the design thinking method for the selection of the HR management system in public administration to ensure the high efficiency of the activities of organizations in this area. The need to change established approaches to personnel management in the field of public administration is associated with the transition from the VUCA world to the BANI world and a significant decrease in the effectiveness of management, which is carried out without taking into account the peculiarities of the new world. The Stanford model was used as a design thinking method for choosing an HR management system in public administration, which has proven itself positively and is successfully used all over the world. Its advantage is ease of use and the possibility of application to solve a wide range of problems, as well as the possibility of returning to the previous stage when solving the task. The number of people in the team, which solved the task using the design thinking method, was 3 people specializing in public management and administration. The duration of scientific research using the design thinking method, which consisted of five stages, was eight weeks. The empathy stage lasted 1 weeks, focus – 1 day, idea generation – 1 day, prototyping – 2 days, testing – 4 weeks. In the process of applying the method of design thinking according to the Stanford model, there was no need to return to previous stages.

At the empathy stage, the results of a survey of 60 employees of personnel departments of local self-government bodies and state executive bodies were used in an equal ratio. The survey was conducted by the face-to-face interview method, while the number of interviewers was 2 people. The survey questions were open-ended. Their number was 20 people. It has been established that in order to ensure the high efficiency of civil servants and employees of local self-government bodies in the BANI world, it is necessary to use synergy approaches. This is due to the need for a quick response of personnel to the challenges of the BANI world, as well as the impossibility of reliably predicting all possible options for the occurrence and development of future events, which can have a strong impact on the stability of the management system as such.

Key words: BANI-world, civil servant, design thinking, efficiency, synergy, personnel management system, management.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.3>

М. А. Аніщенко

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціальної медицини,
громадського здоров'я, медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

ДОСЛІДЖЕННЯ ЧИННИКІВ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті здійснено аналіз вітчизняного законодавства, яке регулює питання щодо припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб, визначено основні проблемні питання та корупційні ризики, а також окреслено напрями подолання та мінімізації чинників корупційних ризиків у фармацевтичній діяльності. Обґрунтовано думку, що на сьогодні фармацевтична сфера потребує глобального переформатування з метою захисту загальноносуспільних інтересів та реалізації законних прав та інтересів громадян. Проаналізовано Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби», основна мета якого обмеження обігу лікарських засобів, виробництво яких розташовано на території Російської Федерації або Республіки Білорусь. Визначено основні корупційні ризики. Розглянуто та окреслено законодавчу неврегульованість при виникненні таких корупційних чинників як зловживання критеріями для зупинення реєстраційного посвідчення лікарського засобу з метою усунення фармацевтичних компаній з ринку, необґрунтований підхід до вибору фармацевтичних компаній для припинення обігу їх лікарських засобів, відсутність визначеної процедури поновлення реєстраційного посвідчення лікарського засобу як можливість корупційних зловживань, лобіювання інтересів окремих суб'єктів господарювання через наявність конфлікту інтересів у членів Комісії МОЗ України. Констатовано, що вихід окремих іноземних фармацевтичних компаній матиме певні негативні наслідки: хворі не отримають життєво важливі лікарські засоби, збільшаться витрати бюджетних коштів при закупівлі ліків, суттєво може погіршитися якість медичних препаратів, ціни на ліки збільшаться, значно зменшаться надходження в бюджет України, люди втратять роботу. Зроблено висновок, що корупційні ризики у фармацевтичному секторі виникають у першу чергу через неврегульованість нормативно-правової бази, відсутність належного управлінського контролю, підзвітності та прозорості. Надано пропозиції щодо внесення змін у чинне законодавство, яке регламентує діяльність у даному напрямі.

Ключові слова: фармацевтичний ринок, припинення та поновлення дії реєстраційного посвідчення, подолання та мінімізація корупційних ризиків, законодавча база, неправомірні рішення.

Постановка проблеми. Без реалізації прав пацієнта на якісні, доступні та безпечні ліки неможливе здійснення обов'язку держави щодо охорони здоров'я своїх громадян [1]. На сьогодні фармацевтична сфера потребує глобального переформатування з метою захисту загальноносуспільних інтересів та реалізації законних прав та інтересів громадян. Корупція є однією з ключових проблем фармацевтики. Серед основних напрямів негативного впливу корупції варто

виокремити нецільове використання державних коштів, неякісні або фальсифіковані ліки, неналежне та неефективне використання лікарських препаратів і т.п. Так, у 2021 році Службою безпеки України викрито корупційну схему за фактом перепродажу в аптечну мережу дороговартісних ліків для онкотерапії, які придбано за кошти державного та місцевого бюджетів, організатором якої був завідувач одного з відділень КНП «Житомирський обласний онкологічний диспансер».

Лікарські препарати «списувалися» як використані, а насправді реалізовувалися через аптечну мережу. Причетних до злочину притягнуто до кримінальної відповідальності (ч. 5 ст. 27, ч. 2, 3 ст. 191, ч. 4 ст. 358, ч. 1 ст. 366 Кримінального кодексу України) [2].

Навіть суттєві досягнення у реалізації антикорупційної реформи наразі не повністю виправдовують очікування як громадян, так і міжнародних партнерів України [3]. Щорічно у світі на охорону здоров'я витрачається понад 5 трлн. доларів, з яких 950 млрд. витрачається на ринку фармацевтичних препаратів. «При цьому, від 10 до 25% витрат на державні закупівлі (включаючи закупівлю лікарських засобів) втрачається через корупцію» [4].

Суттєво вплинула на зниження ефективності діяльності фармакологічного ринку і запровадження режиму воєнного стану на території України: руйнування інфраструктури, проблеми з логістичними ланцюгами, фінансові ризики для компаній. Перераховані фактори призвели до нерегулярного постачання лікарських засобів, що, як наслідок, сприяло їх дефіциту. Крім того ситуація, що склалася, вимагала нових підходів до всіх сфер національної безпеки, в тому числі санкційної політики щодо іноземних держав, організацій, юридичних та фізичних осіб, які завдають шкоди національним інтересам України. Як наслідок, 22.05.2022 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби», основна мета якого – «обмеження обігу лікарських засобів, виробництво яких розташовано на території Російської Федерації або Республіки Білорусь, а також щодо вивезення лікарських засобів з України» [5]. Відповідно, внесено зміни до Порядку державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів (постанова КМУ від 16.08.2022 р., № 9156) та Порядку припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб (наказ МОЗ України від 19.07.2022 р., № 12517).

Разом з тим, поряд з позитивними нововведеннями, зазначений Закон, на думку профільних громадських організацій та міжнародних медичних асоціацій, «містить низку нечітких причин для обмеження обігу лікарських засобів, тобто під гаслом правильної боротьби з російськими ліками можуть заборонити критично важливі для здоров'я європейські препарати, які забезпечують більше половини українського ринку» [6]. Окрім того, наслідком внесення

зазначених змін стало виникнення ряду корупційних ризиків, основні з яких ми розглянемо у даному дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми корупції у фармації досліджували А. Гетьман, З. Гладун, Б. Логвиненко, А. Маркіна, В. Пашков, О. Світличний, С. Стеценко, В. Теремецький, О. Ховпун та інші, наукові праці яких заслуговують на вагу. Разом з тим, прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби» та наукові диспути навколо нього, свідчать про необхідність подальшого детального дослідження у даному напрямі..

Метою статті є аналіз вітчизняного законодавства, яке регулює питання щодо припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб, визначення основних проблемних питань та корупційних ризиків, а також окреслення напрямів подолання та мінімізації корупційних ризиків у фармацевтичній діяльності.

Виклад основного матеріалу. За даними аналізу, здійсненого Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби» містить низку корупційних ризиків, основними серед яких є: «лобіювання інтересів окремих фірм через наявність конфлікту інтересів у членів Комісії Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ); відсутність обґрунтування при виборі фармацевтичних компаній для припинення обігу їх лікарських засобів; маніпуляція критеріями (з метою призупинення дії реєстраційного посвідчення лікарського засобу та усунення фармацевтичної компанії з ринку; фальсифікація інформації щодо готовності забезпечити потреби країни в ліках; відсутність чіткої процедури поновлення реєстраційного посвідчення лікарського засобу; закритість процедури припинення обігу лікарського засобу; непрозорість залучення професійних асоціацій, установ та організацій до членства в Комісії» [7].

Коротко розглянемо окремі з них. Відповідно до доповнень ч. 23 ст. 9 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби» «... у разі встановлення факту, що заявник (власник реєстраційного посвідчення) лікарських засобів або уповноважений ним представник прямо або опосередковано є пов'язаним із суб'єктами господарювання, включаючи їх представників, їх відокремлені підрозділи (філії, представництва), ліцензіатів,

заявників, виробників та постачальників, які здійснюють пряму або опосередковану діяльність з виробництва лікарських засобів на території держави-агресора (Російської Федерації) або Республіки Білорусь ...» [5]. Слід зазначити, що поняття «прямо або опосередковано» доволі багатогранне, а це, у свою чергу, свідчить про те, що відсутність чітких визначень або ознак, які вкажуть на наявність правовідносин заявника з Російською Федерацією (РФ) або Республікою Білорусь (РБ), надасть можливість прийняти необґрунтоване рішення щодо фармацевтичних компаній, яких доцільно включити до українського ринку. Дана ситуація сприятиме розвитку корупційних ризиків, так як законодавча неврегульованість надасть можливість посадовцям МОЗ приймати неправомірні рішення.

Крім того, на думку президента Всеукраїнської Ради захисту прав та безпеки пацієнтів Віктора Сердюка, «під гаслом боротьби з російськими ліками можуть бути заборонені препарати 13 компаній з Європейського Союзу, Великобританії та Сполучених Штатів Америки. ... Це той крок, коли треба десять разів подумати задля прийняття рішення» [8]. Вихід окремих іноземних фармацевтичних компаній матиме певні негативні наслідки. Зокрема, хворі не отримають життєво важливі лікарські засоби (ускладниться доступ до лікування), збільшаться витрати бюджетних коштів при закупівлі ліків (відсутність конкурентності сприятиме викривленню цін та необґрунтованих витрат), суттєво може погіршитися якість медичних препаратів (окремі препарати мають невелику кількість аналогів), ціни на ліки збільшаться (відсутність конкуренції сприятиме неконтрольованому росту цін), значно зменшаться надходження в бюджет України (великі фармацевтичні компанії скоротять ресурси в Україні), люди втратять роботу (закриються філіали міжнародних фармацевтичних компаній), постраждає інвестиційна репутація України (брак інвестицій через вибіркові обмеження).

Також, доповненням ст. 9 Закону передбачено, що дія реєстраційного посвідчення може бути призупинена у разі, якщо заявник після 23.02.2022 р., відчужував «опосередковано» фармацевтичні активи резидентам РФ чи РБ. Разом з тим, згідно чинним законодавством, станом на 23.02.2022 р., заборон щодо продажу чи надання в оренду фармацевтичних активів резидентам РФ чи РБ не існувало.

Крім того, відповідно до Порядку припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський

засіб [9] у разі, якщо договір закупівлі за кошти державного чи місцевого бюджетів було укладено до 24.02.2022, забороняється припинення реєстраційного посвідчення лікарського засобу, проте законодавчо не врегульовано «долю» контрактів, укладених після 24.02.2022. Таким чином, певна неврегульованість законодавства щодо визначення чітких критеріїв для заборони лікарського засобу надасть широку можливість уповноваженим особам МОЗ «неправомірно» та «необґрунтовано» розривати контракти на користь окремих фармацевтичних компаній, а це прямий корупційний ризик. Розглянемо ситуацію на прикладі корумпованого посадовця, який може використати ці ризики задля наживи. Посадова особа отримує гроші за лобіювання певної фармацевтичної компанії та залучає до комісії МОЗ, з метою збільшення впливу при ухваленні рішення на користь фірми, представника якоїсь асоціації чи іншої фірми. Також фармацевтична компанія може надати пропозиції посадовій особі щодо переліку ліків, ліцензії на які треба анулювати.

«Монополізація певних сегментів ринку, ... обмеження доступу до життєво необхідних лікарських засобів – це катастрофічні ризики, які містить процедура призупинення реєстраційного посвідчення лікарських засобів, – наголошує експерт з аналізу корупційних ризиків НАЗК Валерія Іванова. – Адже бажання «певного кола осіб» перерозподілити прибутки від реалізації ліків ніякого відношення до протидії агресору не має» [10].

Наступний корупційний ризик, на який доцільно звернути увагу – це необґрунтований підхід до вибору фармацевтичних компаній для припинення обігу їх лікарських засобів. Повноваженнями щодо передачі комісії МОЗ України документів щодо причетності фармацевтичних компаній до діяльності на ринках Російської Федерації або Республіки Білорусь, відповідно до Порядку припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб, наділені Держлікслужба, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, ДП «ДЕЦ МОЗ України», компетентні регуляторні органи інших держав, а також установи, які відносяться до сфери управління міністерства. Разом з тим, у разі, коли лікарські препарати перебувають у обігу, не визначено алгоритм пріоритетності щодо припинення реєстрації посвідчень на ліки. Тобто представники МОЗ мають можливість на свій розсуд виключати ті чи інші компанії з ринку.

Також наразі законодавчо передбачено, що реєстрація лікарського засобу не припиняється у випадку, якщо він має менше ніж два аналоги. Проте, на жаль, нормативно не визначено процедуру аналізу зв'язку з відповідними країнами виробників аналогів певного лікарського засобу. Таким чином, якщо припиняться реєстрація лікарського засобу у зв'язку з виявленими фактами, виробники аналогів можуть залишатись на фармацевтичному ринку, незважаючи на те, що також діють на території Російської Федерації чи Республіки Білорусь. Тобто окремим посадовцям «законодавчо» надано можливість за прийняття відповідного рішення на користь деяких фармацевтичних виробників вимагати та отримувати неправомірну вигоду, що є корупційним ризиком.

Продовжуючи аналіз зазначимо, що для поновлення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб, який з відповідних причин було тимчасово припинено, заявник упродовж 6 місяців повинен усунути підстави заборони та надати план щодо припинення виробництва лікарських засобів у Російській Федерації чи Республіці Білорусь, а також надати офіційне підтвердження компанії про припинення інвестицій у відповідних країнах. Разом з тим, знову ж таки, законодавчо не визначено ні чіткий механізм поновлення реєстрації лікарського засобу, ні конкретний перелік підстав щодо поновлення реєстраційного посвідчення на лікарський засіб. Тобто «внаслідок неналежної правової урегульованості процедури поновлення реєстраційного посвідчення лікарського засобу, будь-які дії заявників можуть бути предметом зловживань чи корупційних маніпуляцій МОЗ України, адже для компаній можуть бути встановлені різні умови для поновлення обігу» [6].

Наявні певні корупційні ризики також при утворенні при МОЗ України постійно діючого консультативно-дорадчого органу, саме до компетенції якого належить надання рекомендацій щодо припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб шляхом повної або тимчасової заборони його застосування. Наразі, згідно з наказом МОЗ України від 08.09.2022 р., № 162416, до складу комісії входить 23 особи. Процедура створення комісії передбачена Положенням про Комісію та Порядком припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб. Незважаючи на те, що безпосередній склад постійно діючої комісії затверджено наказом МОЗ України,

вимоги до кандидатів, яким надано право входити до її складу, не встановлено. Єдині обмеження передбачено Порядком припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб, так, «до складу Комісії не можуть бути обрані особи, які мають потенційний чи реальний конфлікт інтересів у розумінні Закону України «Про запобігання корупції»» [9].

Слушною у даному контексті є думка експерта з аналізу корупційних ризиків НАЗК Валерії Іванової: «Припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб окремих виробників сприятиме збільшенню прибутків їхніх потенційних конкурентів на ринку фармацевтичних товарів, тож відсутність у Положенні про Комісію необхідних запобіжників, чітких вимог до членів Комісії, а також механізму перевірки членів Комісії на наявність/відсутність в них конфлікту інтересів може спричинити суб'єктивний підхід членів Комісії до прийняття рішення щодо зупинення обігу фармацевтичної продукції, упередженості на користь третіх осіб» [10].

Висновок. Таким чином, корупційні ризики у фармацевтичному секторі виникають у першу чергу через неврегульованість нормативно-правової бази, відсутність належного управлінського контролю, підзвітності та прозорості. Своєчасне виявлення та запобігання корупційних ризиків у даному напрямі дозволить забезпечити відповідність антикорупційних заходів специфіці діяльності підприємства та сприятиме раціональному використанню бюджетних коштів.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби», який обмежує бізнес-активність деяких фармацевтичних компаній на території Російської Федерації і Республіки Білорусь та посилює економічний тиск на їх бюджети, з урахуванням повномасштабного вторгнення є доволі логічним кроком України. Разом з цим, застосування даного Закону не повинно створювати передумови щодо обмеження доступу пацієнтів до якісних лікарських засобів. З цією метою необхідно розробити та внести зміни до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби», Порядку державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів, Порядку припинення дії реєстраційного посвідчення, Положення про Комісію Міністерства охорони здоров'я України з припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб.

Список використаної літератури:

1. Ховпун О. Мета, завдання та принципи державного управління фармацією. *Вісник АПСВТ*. № 1-2. 2020. С. 53–63.
2. Продаж безоплатних ліків: СБУ повідомила про підозри медикам Житомирського онкодиспансеру та фармацевтам. URL: <https://thepharma.media/uk/news/29970-prodaz-bezplatnix-likiv-sbu-povidomila-pro-pidozri-medikam-zitomirskogo-onkodispanseru-ta-farmaceutam-02082022>.
3. Гетьман А. Актуальні проблеми запобігання корупції : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції для студентів, аспірантів і молодих вчених (м. Харків, 14 квітня 2021 р.). Харків. С. 3.
4. Где спрятана коррупция на фармрынке? № 25 (1046) 4 липня 2016 р. URL: <https://www.apteka.ua/article/375714>.
5. Про внесення змін до Закону України «Про лікарські засоби»: Закон України від 22.05.2022 №2271-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2271-20>.
6. Корупційні ризики під час обмеження обігу лікарських засобів в умовах воєнного стану. Київ : Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022. 25 с.
7. Корупційні ризики під час обмеження обігу лікарських засобів в умовах воєнного стану: як один закон може зруйнувати здоров'я мільйонів українців. 18.11.2022. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/koruptsiyni-ryzyky-pid-chas-obmezheniya-obigu-likarskyh-zasobiv-v-umovah-voennogo-stanu-yak-odyn-zakon-mozhe-zrujnuvaty-zdorovya-miljoniv-ukrayintsiv>.
8. Доступність та безпека ліків: нові законодавчі обмеження в умовах воєнного часу. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3501510-dostupnist-ta-bezpeka-likiv-novi-zakonodavci-obmezenna-v-umovah-voennogo-casu.html>
9. Порядок припинення дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб (із змінами, внесеними наказом МОЗ від 19.07.2022 № 1251). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1062-20.Text>
10. В обігу лікарських засобів під час війни виникли корупційні ризики від «квазісанкцій» – НАЗК. URL: <https://nashigroshi.org/2022/11/18/koruptsiyni-ryzyky-pid-chas-obmezhenia-obihulikars-kykh-zasobiv-v-umovakh-voiennoho-stanu>

Anishchenko M. A. Research of factors of corruption risks in pharmaceutical activity

The article analyzes domestic legislation that regulates issues related to the termination of the registration certificate for a medicinal product, identifies the main problematic issues and corruption factors, and also outlines directions for overcoming and minimizing corruption factors in pharmaceutical activity. The opinion that today the pharmaceutical sphere needs a global reformatting in order to protect the public interests and realize the legal rights and interests of citizens is well-founded. The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine "On Medicinal Products", the main purpose of which is to limit the circulation of medicinal products, the production of which is located in the territory of the Russian Federation or the Republic of Belarus, was analyzed. The main corruption factors are identified. The legislative irregularity in the event of the emergence of such corruption factors as the abuse of criteria for stopping the registration certificate of a medicinal product in order to eliminate pharmaceutical companies from the market, an unreasonable approach to the choice of pharmaceutical companies to stop the circulation of their medicinal products, the absence of a defined procedure for renewing the registration certificate of a medicinal product as an opportunity is considered and outlined corruption abuses, lobbying of the interests of individual business entities due to the presence of a conflict of interests among the members of the Commission of the Ministry of Health of Ukraine. It has been established that the withdrawal of certain foreign pharmaceutical companies will have certain negative consequences: patients will not receive vital medicines, the expenditure of budget funds for the purchase of medicines will increase, the quality of medical preparations may significantly deteriorate, the prices of medicines will increase, revenues to the budget of Ukraine will significantly decrease, people will lose work. It was concluded that corruption factors in the pharmaceutical sector arise primarily due to the unsettled regulatory framework, lack of proper management control, accountability and transparency. Proposals have been made to amend the current legislation regulating activities in this area.

Key words: *pharmaceutical market, termination and renewal of the registration certificate, overcoming and minimizing corruption factors, legal basis, illegal decisions.*

О. М. Возненко

аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: ДЕРЖАВНО УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена висвітленню питань державного управління ризиками об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ). Визначено загальносвітову тенденцію щодо ускладнення проявів таких ризиків. Виділено механізми управління ризиками об'єктів критичної інфраструктури, які поділено на такі групи: правові; організаційні; техніко-технологічні та програмні; фінансові; наукові; військово-оборонні та розвідувально-агентурні; інформаційні; освітні; дипломатичні. Детально охарактеризовано перші три групи. Показано, що, незважаючи на прийняті стратегічні документи та профільний закон, відсутнє визначення понять «ризик критичної інфраструктури» та «ризик об'єктів критичної інфраструктури», що ускладнює їх ідентифікацію та управління такими ризиками. Обґрунтовано необхідність розширення кола юридичних і фізичних осіб, які мають бути залучені до управління ризиками ОКІ. Зокрема, має бути сформована система дорадчих органів, які визначають можливість загроз ОКІ на етапі залучення іноземних інвестицій, підготовки проєктної документації тощо.

Факти атак на ОКІ показують, що зростаюча цифровізація критичної інфраструктури зробила її вкрай вразливою. Паралельно із програмним забезпеченням захисту об'єктів критичної інфраструктури розвивається та поширюється зловмисне програмне забезпечення, яке може нанести національним об'єктам нищівного удару. Це означає, що техніко-технологічні та програмні механізми захисту ОКІ мають іти на випередження появи зловмисного програмного забезпечення, слід створювати бази даних щодо можливих розробників таких програм та відстежувати їх активність.

Показано, що форми, прояви та наслідки ризиків, які наносяться об'єктам критичної інфраструктури, значно різняться між собою, однак викликають значні порушення в роботі важливих для забезпечення життєдіяльності суспільства структур. Це передбачає застосування складних механізмів державного управління такими ризиками, які спрямовані на організацію превентивної роботи щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, ідентифікацію якомога більшого числа таких ризиків, визначення заходів зменшення наслідків матеріалізації ризиків, формування широкого кола інституцій для боротьби з порушеннями в функціонуванні таких об'єктів.

Ключові слова: об'єкти критичної інфраструктури, державне управління, ризики, механізми управління ризиками об'єктів критичної інфраструктури, загрози об'єктам критичної інфраструктури, інцидент критичної інфраструктури.

Постановка проблеми. Сьогодні, як ніколи раніше в сучасній історії нашої держави, актуалізуються проблеми захисту об'єктів критичної інфраструктури. Важливість вирішення таких складних завдань потребує від публічних органів реалізації стратегічного підходу до їх ідентифікації та вирішення; визначення ключових факторів, що впливають на появу та посилення загроз об'єктам критичної інфраструктури (ОКІ); розроблення та застосування системи механізмів публічного управління, що може запобігти загрозам та/або зменшити негативні наслідки від їх матеріалізації.

Зазначимо, що в окремі періоди розвитку країни ті чи інші об'єкти, які раніше не вважались об'єктами критичної інфраструктури, можуть бути віднесені до таких. Це зумовлює появу нових ризиків та ускладнення проявів тих, що вже ідентифіковано. Також характерним для нападів на об'єкти критичної інфраструктури є те, що частіше всього не вдається знайти винуватця, за виключенням досить примітивних атак на об'єкти водопостачання, транспортної інфраструктури тощо. Будь-яка операція із залученням високих технологій, кібератаки, може

бути здійснена настільки майстерно, що знайти замовника, а навіть і виконавця, неможливо. Ці обставини зумовлюють необхідність перманентних зусиль органів публічного управління щодо виявлення ризиків, забезпечення безпеки ОКИ, створення системи сучасних інструментів і методів локалізації та упередження виникнення таких загроз.

Аналіз останніх досліджень и публікацій.

Проблематика захисту критичної інфраструктури знайшла відображення у роботах Д.С. Бірюкова [1], Д.Г.Бобро [2], О.І.Іваненка, О.М. Суходолі [3], В.І. Франчука [10] та ін. Водночас, існує багато аспектів дослідження цієї складної проблематики, які потребують подальших розробок.

Мета статті. Метою даної публікації є визначення напрямів і механізмів управління ризиками об'єктів критичної інфраструктури в умовах сучасних викликів і загроз.

Виклад основного матеріалу. Поняття ризику трактується в цій роботі відповідно до стандартів ISO 31000:2018 як вплив невизначеності на цілі, що має прояв як відхилення від очікуваного рівня. Це відхилення може бути позитивним, негативним, може стосуватися можливостей і загроз. Ризик зазвичай виражається через джерела ризику, потенційні події, їхні наслідки та їхню ймовірність [13].

Ризик об'єктам критичної інфраструктури ми пропонуємо трактувати як відхилення в роботі таких об'єктів, що завдає загроз населенню, майну, довкіллю, засобам для існування та життєдіяльності, престижу, інформаційній безпеці, території та соціальним відносинам.

Управління ризиками об'єктів критичної інфраструктури передбачає створення низки механізмів. Їх можна умовно поділити на такі групи:

- правові – створення нормативно-правової бази для формування понятійного апарату, правового врегулювання ідентифікації загроз та вирішення питань управління забезпеченням безпеки ОКИ;

- організаційні – виокремлення інституції, яка безпосередньо має «опікуватися» проблемами забезпечення безпеки ОКИ, налагодження її роботи та взаємодії з іншими організаціями та підприємствами, юридичними та фізичними особами;

- техніко-технологічні та програмні – формування системи технічних, технологічних і програмних чинників, умов і рішень, що унеможливають суттєві загрози й ризики ОКИ та/або зменшують негативний вплив від їх матеріалізації;

- фінансові – визначення обсягу та надійних джерел фінансування запобіжних заходів і формування резерву на випадок настання ризикової ситуації незалежно від ступеню навмисності дій щодо ОКИ;

- наукові – наукове обґрунтування принципів, методів, форм, інструментів і заходів превенції та захисту ОКИ;

- військово-оборонні та розвідувально-агентурні – протидія за допомогою спеціальних засобів появи та посиленню ворожих і зловмисних дій, що спрямовані на ОКИ;

- інформаційні – розроблення інформаційних повідомлень і їх розповсюдження щодо форми, проявів і наслідків посилення ризиків загроз ОКИ, дій щодо їх настання, відстеження ворожих інформаційних закликів і загроз;

- освітні – навчання, підготовка, підвищення кваліфікації спеціалістів з управління ризиками КІ;

- дипломатичні – встановлення дипломатичним шляхом границь втручання в соціально та суспільно значимі системи та активи, врегулювання конфліктів, які посилюють загрози ОКИ.

У рамках даної публікації неможливо охарактеризувати всі зазначені механізми управління ризиками ОКИ та їх складові в повному обсязі, тому ми зупинилися на деяких пріоритетних напрямках зосередження зусиль публічних органів щодо управління такими ризиками.

Розглянемо групу факторів формування правового поля для врегулювання проблем, що пов'язані з об'єктами критичної інфраструктури.

Вперше в офіційних документах України термін «критична інфраструктура» вжито у 2005 році в тексті Рекомендацій парламентських слухань з питання розвитку інформаційного суспільства. Зокрема, Кабінету міністрів доручалось підготувати пропозиції щодо визначення та захисту критичних інформаційних інфраструктур [5].

Іншим стратегічним документом, в якому згадувалося про критичну інфраструктуру, була Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105. У цьому документі захист критичної інфраструктури пов'язувався з паливно-енергетичним комплексом, а загрози їй – з еколого-техногенними впливами та зловмисними діями (п.4.3.4). Також акцентувалась увага на забезпеченні інформаційної безпеки (п. 4.3.8), причому, в аспекті систем управління об'єктами критичної інфраструктури [9].

У 2015 році було прийнято Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 392/2020 від 14.09.2020). Стратегія визначала ключовий слоган національного фронту дій: «Безпека людини – безпека країни» [6].

Зауважимо, що Стратегія національної безпеки України, що була затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, містила і положення щодо загроз критичній інфраструктурі, і напрями дій щодо їх долавання [7].

Зокрема, у розділі II серед поточних і прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України названо погіршення технічного стану критичної інфраструктури, відсутність інвестицій в її оновлення та розвиток, несанкціоноване втручання в її функціонування, зокрема фізичного і кіберхарактеру, триваючими бойовими діями, а також тимчасовою окупацією частини території України (п. 27) [7].

Розділ III, в якому висвітлено основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки, містив як одне із завдань створення ефективної системи безпеки та стійкості критичної інфраструктури, що заснована на чіткому розподілі відповідальності її суб'єктів та державно-приватному партнерстві (п. 48) [7].

У «Заключних положеннях» визначено, що Стратегія національної безпеки має бути основою для розроблення інших стратегічних документів, зокрема стратегії енергетичної безпеки, стратегії інформаційної безпеки, стратегії кібербезпеки [7].

У Стратегії забезпечення державної безпеки від 16 лютого 2022 року № 56/2022 [8] об'єкти критичної інфраструктури згадані серед об'єктів забезпечення державної безпеки нарівні з державним суверенітетом, конституційним ладом і територіальною цілісністю країни, що свідчить про високий рівень їх значимості. Констатовано, що має місце високий рівень загроз ОКИ з боку суб'єктів розвідувально-підривної діяльності, погіршення технічного стану такої інфраструктури (п. 19). Отже, до основних завдань державної політики належить удосконалення контррозвідувального забезпечення об'єктів критичної інфраструктури від впливу суб'єктів розвідувально-підривної діяльності; протидія встановленню

контролю ворожих сил над стратегічно важливими об'єктами критичної інфраструктури та окремими підприємствами (п. 24) [8].

У листопаді 2021 року було прийнято Закон України «Про критичну інфраструктуру» (далі – Закон) [4]. Безперечним кроком уперед було розмежування в Законі ненавмисних загроз безпеці ОКИ (інцидентів безпеки КІ), навмисних загроз ОКИ (несанкціоноване втручання) та кризових ситуацій, пов'язаних з їх функціонуванням.

Також визначено завдання та функції основних суб'єктів забезпечення безпеки критичної інфраструктури. Зокрема, в ст. 22 Закону встановлено, що «Кабінет Міністрів України встановлює вимоги щодо управління ризиками безпеки на об'єктах критичної інфраструктури I категорії критичності... та встановлює вимоги щодо управління ризиками безпеки» [4]. Національний банк України відповідає за означені питання щодо банків, інших осіб, які здійснюють діяльність на ринках фінансових послуг, платіжних організацій, учасників платіжних систем, операторів послуг платіжної інфраструктури. Кабінет Міністрів України затверджує перелік об'єктів критичної інфраструктури, включених до Реєстру, страхових ризиків настання кризової ситуації на таких об'єктах, які підлягають страхуванню, а також мінімальний ліміт відповідальності (у разі страхування відповідальності перед третіми особами). Реєстр об'єктів критичної інфраструктури у сфері фінансових послуг та інші питання погоджуються з Національним банком України. Також було встановлено, що під час дії воєнного стану, а також протягом 12 місяців після його припинення чи скасування повноваження уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України ... здійснюються Державною службою спеціально-го зв'язку та захисту інформації України [4].

У Законі також обґрунтовано необхідність проведення науково-дослідних робіт щодо впливу новітніх і проривних технологій на формування нових індикаторів потенційних ризиків та загроз об'єктам критичної інфраструктури, а також підготовку на основі результатів наукових досліджень рекомендацій для операторів об'єктів критичної інфраструктури.

Висновки і пропозиції. Водночас зауважимо, що поняття «ризик критичної інфраструктури» не знайшло відображення в цьому Законі, хоча в преамбулі було дано тлумачення таким важливим поняттям, як безпека критичної інфраструктури, інцидент безпеки критичної

інфраструктури, кризова ситуація, національна система захисту критичної інфраструктури, несанкціоноване втручання, стійкість.

Стосовно організаційного механізму, то зазначимо, що до управління ризиками та забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури України залучено органи управління, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій, оператори критичної інфраструктури, різні дорадчі комітети та комісії. Водночас, далеко не всі зазначені органи діють в рамках превенції загроз об'єктам критичній інфраструктурі. Превентивні заходи щодо зменшення ризиків функціонування об'єктів критичної інфраструктури мають бути реалізовані ще на стадії залучення іноземних інвестицій, як це демонструє досвід Ізраелю.

В Ізраелі при Міністерстві фінансів створено консультативний комітет з метою оцінки аспектів національної безпеки іноземних інвестицій (далі – Комітет) на чолі з головним економістом Міністерства фінансів (або старшим представником за його дорученням). В складі Комітету передбачена участь високопоставлених представників Ради національної безпеки (далі – РНБ) та Міністерства оборони. Комітет також має право запрошувати представників відомств з питань оборони, зовнішніх відносин і кібербезпеки для участі в обговореннях, а також додаткових представників відповідних міністерств. Він збирається на вимогу будь-кого з його членів. Метою його створення є розгляд та оцінка іноземних інвестицій з позиції дотримання національної безпеки та національних інтересів і надання підготовлених документів регуляторам. Цей орган діє виключно як дорадчий. У положенні визначено, що регулятори можуть приймати інші рішення, ніж ті, які рекомендовані Комітетом [14]. Водночас, вплив оцінок, які зроблено Комітетом, на прийняття рішень щодо інвестицій є значним. Вважаємо, що в Україні також має бути створено низка дорадчих органів, які мають аналізувати загрози та ризики об'єктам критичної інфраструктури на стадіях залучення інвестицій, підготовки проектної документації та освоєння капітальних інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури.

Сучасний світ підготував багато техніко-технологічних рішень щодо ідентифікації, упередження та ліквідації загроз ОКІ. Водночас, активні процеси диджиталізації спричиняють майже стільки ж проблем, скільки вирішують.

Зазначимо, що факти атак на ОКІ показують, що зростаюча цифровізація критичної інфраструктури зробила її вразливою, як ніколи раніше. У зв'язку з наростанням числа кібератак у наукових колах вже ведуть мову про настання «кібер-зими».

Загальновідомим прикладом такого нападу є Stuxnet, кібератака на іранські ядерні об'єкти, що була виявлена трохи більше десяти років тому. Під час цієї атаки комп'ютерна система влучила в системи керування Siemens, змусив іранські центрифуги розпастися на частини. Водночас, комп'ютерні засоби злочинців майстерно «запевнили» системи моніторингу, що все гаразд [11].

У травні 2020 року Shodan, спеціалізована пошукова система, яка каталогізує пристрої, підключені до Інтернету, знайшла понад 112 000 промислових систем керування з відкритими портами – по суті, віртуальними дверима у широкий світ [11]. Їх кількість значно посилилась в умовах дистанційної роботи, що спричинена пандемією та іншими форс-мажорними обставинами.

У розвинутих країнах світу створено величезну кількість промислових систем контролю (Industrial control systems, ICS), які відслідковують стан об'єктів, починаючи від кондиціонера і до потужних турбін [15].

Контроль здійснюється і в системі віддаленого доступу, який спрямовано на перевірку осіб, які входять в автоматизовану систему віддалено, а також створення віртуального буферу («jump box») та спрямування трафіку через сервери тощо. Розроблено, популяризуються та використовуються такі ресурси, як BACnet, DNP3 (Distributed Network Protocol), EtherNet/IP, IEC 60870-5-104, MELSEC-Q, Modbus, S7 Communication та ін.

Однак зауважимо, що чим більше відкритих «зон», доступ до яких має місце в управлінні складними системами, тим більше ризиків їх взламу та здійснення відповідних кібернетичних атак. А це напряму загрожує національно значущим ресурсам, активам і об'єктам. Про це переконливо свідчать дані табл. 1.

У таблиці 1 наведено загрози таким відкритим системам¹. Зокрема, EternalBlue Vulnerable – кодове ім'я експлойта, який експлуатує комп'ютерну уразливість у Windows-реалізації протоколу SMB, до розробки якого, як вважається, причетно Агентство національної без-

¹ Для опису таких загроз використовувались відкриті джерела інформації.

Таблиця 1

Огляд впливу небезпек на Інтернет деяких країн

	Країна				
	Україна:	Німеччина	Франція	В'єтнам	Білорусь
Відкриті порти	1,781,591	35,245,284	11,618,222	4,757,848	219,379
Промислові системи контролю (Industrial Control Systems)	368	5,031	5,584	636	484
Зламани (скомпрометовані) бази даних	836	1,212	737	195	6
BlueKeep Unpatched	861	1664	837	621	300
Вразливі до Heartbleed	3,067	8,513	7,204	3,042	88
Уразливі до EternalBlue	103	238	279	125	2
Аутентифікація SMB ¹	6618 (89,5%)	63615 (92,2%)	42,104 (24,8%)	20720 (87,4%)	378 (92,6%)

Примітка: Вибірка зроблена за [12]

пеки (США). Вперше використання EternalBlue було зареєстровано в квітні 2017 року, коли програма-бекдор DoublePulsar вразило більш ніж 200 тисяч комп'ютерів протягом кількох днів.

BlueKeep, що уражає Microsoft Windows, потенційно може спустошити мережі як хробак, який без сторонньої допомоги поширюється від комп'ютера до комп'ютера. Спалах BlueKeep може стати цільовою загрозою майнінгу криптовалют.

Heartbleed (CVE-2014-0160) – це помилка у криптографічному програмному забезпеченні OpenSSL, що дозволяє несанкціоновано зчитувати інформацію в пам'яті на сервері, зокрема для вилучення його закритого ключа. Інформація про вразливість була опублікована у квітні 2014 року, і на той момент кількість вразливих веб-сайтів оцінювалася в півмільйона, а це становило близько 17% захищених веб-сайтів Інтернету.

Фактично, паралельно із програмним забезпеченням захисту об'єктів критичної інфраструктури розвивається software різних кримінальних структур, які можуть нанести національним об'єктам нищівного удару. Це означає, що техніко-технологічні та програмні механізми захисту ОКИ мають іти на випередження появи зловмисного програмного забезпечення. Доцільно створювати бази даних щодо можливих розробників таких програм та здійснювати моніторинг їх активності.

¹ Server Message Block (SMB) забезпечує аутентифікований механізм процесу внутрішнього зв'язку для спільного використання файлів або ресурсів (файлів, папок, принтерів) на сервері. SMB надає клієнтам можливість редагувати файли, видаляти їх, ділитися файлами, переглядати мережі, друкувати служби тощо через мережу.

Об'єктами ударів, і не лише ракетних, а й терористів й інших осіб, можуть стати об'єкти управління та надання публічних послуг, водопостачання та водовідведення, енергозабезпечення, організації забезпечення продовольством, об'єкти хімічної та фармацевтичної промисловості (зокрема, виготовлення вакцин), біологічні лабораторії, структури, що надають інформаційні та фінансові послуги, електронні комунікації, підприємства та організації транспортно-забезпечення, оборони, державної безпеки, правопорядку, судові органи, цивільного захисту населення та територій, служби порятунку та науково-дослідні інституції.

Отже, прояви ризиків, які наносяться об'єктам критичної інфраструктури, є різними, значимими, вони викликають значні порушення в роботі важливих для забезпечення життєдіяльності суспільства структур. Це ускладнює державне управління такими ризиками, що передбачає розроблення системи механізмів, які б всебічно розгортали превентивно-запобіжну роботу щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, зменшували наслідки матеріалізації ризиків, формували широкий фронт боротьби з порушеннями в функціонуванні таких об'єктів.

Список використаної літератури:

1. Бірюков Д. С. Про доцільність та особливості визначення критичної інфраструктури в Україні: Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/>
2. Бобро Д. Г. Методологія оцінки рівня критичності об'єктів інфраструктури. *Strategic Priorities*. 2016. № 3(40). С. 77-85.
3. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. матеріалів між-

- нар. експерт. нарад / упоряд. Д.С. Бірюков, С. І. Кондратов ; за заг. ред. О.М. Суходолі. К. : НІСД, 2016. 176 с.
4. Про критичну інфраструктуру. Закон України від 16.11.2021 №1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>
 5. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні. Постанова Верховної Ради України від 01.12.2005 №3175-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3175-15#Text>
 6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року. Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text>
 7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» Указ Президента України від 14.09.2020 р. №392/202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
 8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року "Про Стратегію забезпечення державної безпеки". Указ Президента України від 16.02.2022 № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text>
 9. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затверджена Указом Президента від 12 лютого 2007 року №105 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007#Text>
 10. Франчук В. І., Пригунов П. Я., Мельник С. І. Безпека об'єктів критичної інфраструктури в Україні: організаційно-нормативні проблеми та підходи. Соціально-правові студії. 2021. Випуск 3(13). С. 142–148.
 11. A cyber-attack on an American water plant rattles nerves. The breach shows the dangers of connecting critical infrastructure to the internet. The Economist. Feb 9th 2021. URL: <https://www.economist.com/united-states/2021/02/09/a-cyber-attack-on-an-american-water-plant-rattles-nerves>.
 12. Internet Exposure Observatory. URL: <https://exposure.shodan.io/#/>
 13. ISO 31000:2018(en). Risk management – Guidelines. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>
 14. Resolution B.372 by the Ministerial Committee on National Security Affairs (State Security Cabinet), dated October 30, 2019: Establishment of a Process and Mechanism for Evaluating National Security Aspects of Foreign Investments. URL: [https://www.gov.il/en/departments/policies/foreign-investment-board \(an unofficial and unbinding translation to English\)](https://www.gov.il/en/departments/policies/foreign-investment-board%20(an%20unofficial%20and%20unbinding%20translation%20to%20English))
 15. Shodan. Сайт. URL: <https://www.shodan.io/explore/category/industrial-control-systems>

Voznenko O.M. Risk management of critical infrastructure objects: public administration aspect

The article is devoted to the coverage of public risk management of critical infrastructure objects (CIO). The global trend towards complicating the manifestations of such risks has been determined. The mechanisms of risk management of critical infrastructure objects are divided into the following groups: legal; organizational; technical, technological and IT; financial; scientific; military and intelligence agents; informational; educational; diplomatic. The first three groups are described in detail. It is shown that, despite the adopted strategic documents and the relevant law, there is no definition of the "risks of critical infrastructure" concept and "risks of critical infrastructure objects", which complicates their identification and management of such risks. The need to expand the range of legal entities and individuals who should be involved in CIO risk management is substantiated. A system of advisory bodies should be formed, which determine the possibility of threats to the CIO at the stage of attracting foreign investment, preparing project documentation, etc.

The facts of the attacks on the CIO show that the growing digitalization of critical infrastructure has made it extremely vulnerable. Along with the progress in critical infrastructure protection software development, malware is evolving and spreading that can deal a crushing blow to national facilities. This means that the technical, technological and software mechanisms for protecting CIO should go ahead of the emergence of malware, you should create databases on possible developers of such programs and track their activity.

It is shown that the forms, manifestations, and consequences of risks that are inflicted on critical infrastructure objects differ significantly among themselves, but cause significant disruptions in the work of structures important for ensuring the vital activities of society. This involves the application of complex mechanisms of state management of such risks, which are aimed at organizing preventive work on the protection of critical infrastructure objects, identifying the largest possible number of such risks, determining measures to reduce the consequences of the materialization of risks, forming a wide range of institutions to combat violations in the functioning of such objects.

Key words: critical infrastructure facilities, public administration, risks, risk management mechanisms for critical infrastructure, threats to critical infrastructure, critical infrastructure incident.

СУЧАСНИЙ СТАН ПРИРОДНИХ СКЛАДОВИХ ДОВКІЛЛЯ ПРОМИСЛОВОГО РЕГІОНУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу сучасного стану природних складових довкілля промислового регіону в Україні. Оглядом досліджено державні, регіональні та локальні проблеми екологічної безпеки; особливості стану екологічної ситуації під час військового стану та дій окупаційних військ. Проілюстровано першопричини екологічних проблем України. Зроблено попередні висновки про стан довкілля та його природних складових сьогодні й намічено перспективи подальшого розвитку та шляхи вдосконалення екологічної безпеки в Україні тощо.

У статті по-сутті розкрито питання, яке принципово не вирішується багато років та вирішення якого потребуватиме часу та зусиль. Алгоритм якого й було завданням, що ми вирішували в цьому дослідженні. Також зазначено, що проблеми екологічної безпеки стосуються як планети Земля в цілому, так і нашого регіону (промислового району Запорізької області).

Проаналізовано низку взаємопов'язаних факторів, які впливають на сучасний стан природних компонентів довкілля: недостатньо ефективний нормативно-правовий вплив на відповідні суспільні відносини природоохоронного законодавства; недостатня, складна або зовсім відсутня практика його застосування; недостатнє розуміння прав нашого населення та злочинних окупаційних сил; певна неузгодженість у розвитку вітчизняного та іноземного права та законодавства; недостатнє врахування результатів новітніх наукових досліджень у цій та суміжних галузях; недооцінка та неврахування наслідків бойових дій (застосування різних видів зброї); загибель людей (без своєчасного поховання), диких і свійських тварин, спустошення бойових дій на територіях з охоронюваними рослинами, пошкодження захисних споруд, затоплення шахт (колодязів, колодязів тощо), забруднення великих територій (у тому числі неконтрольованих територій), з боку України), загроза мінування, вибухів і бомбардувань, пожеж, пошкодження великих площ нафто- та газопроводів, водопроводів і каналізації, пряма загроза ядерним об'єктам, масове пошкодження сховищ добрив, хімікатів тощо, порушення графіки вивезення відходів, інші серйозні наслідки).

У статті резюмується, що сучасний стан природних компонентів як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях знаходиться під постійною загрозою нових втручань. Вони страждають від наслідків бойових дій, гуманітарних та екологічних катастроф. Зазначено, що будь-які звичні дії щодо раціонального природокористування та ресурсозабезпечення, які були забезпечені завдяки впровадженню ефективних механізмів управління природними ресурсами, застосуванню маловідходних і безвідходних технологій, ефективних систем і засобів контролю за використанням і збереженням ресурсів і захист екологічної безпеки, є частково ефективними. Вказано можливі моделі розвитку цього напрямку розвитку права тощо.

Ключові слова: екологічна політика, експлуатація природних ресурсів, екологічні права та обов'язки, захист довкілля, збереження довкілля, екологічна безпека, промисловий регіон.

Постановка проблеми. Екологічна обстановка в нашому регіоні залишається болючим питанням для жителів і керівництва Запоріжжя. Питання, що не було вирішено по суті протягом багатьох років, і вирішення якого потребує часу та зусиль. Алгоритм яких і є однією з задач, які стоять перед нашим дослідженням.

За умов воєнного стану екологічні органи відповідно до законодавства не мають можливості проведення як планових, так і позапланових перевірок підприємств. У органів місцевого самоврядування таких повноважень теж немає і раніше не було (й до вторгнення). І тільки коли буде відкрито кримінальне провадження, мож-

на провести перевірку підприємства без одержання погодження згоди керівника цього підприємства [1; 2]. В межах цього законодавства й можна подати звернення до правоохоронних органів щодо діяльності правопорушників (підприємств, відповідних заводів, комбінатів тощо). Які в свою чергу, за наявності підстав, повинні провести відповідні необхідні слідчі дії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми розглядали багато вчених та науковців з різних галузей науки, зокрема, Алфьоров М. А., Андрейцев Ю. І., Бандажевський Ю. І., Барановський В. А., Білявський Г. О., Бойко М. Ф., Бондар О. І., Вишневський О. С., Гродзинський Д. М., Гуцал В. О., Данилишин Б. М., Денищик О. Ю., Дмитрук О. Ю., Дорогунцов С. І., Драпіковський О. І., Єгорова Т. М., Ісаєв С. Д., Карамушка В. І., Карпюк О. Т., Кобак Т. І., Ковальчук О. З., Ляшенко В. І., Левіна Г. М., Матус С. А., Мислива Т. М., М'яченко О. П., Назарова О. В., Ободовський О. Г., Олійник Я. Б., Палієнко Е. Т., Підкамінний І. М., Приходько М. М., Радченко В. Г., Романчук С. П., Руденко Л. Г., Рудько Г. І., Сердюк А. М., Сілецький Ю. А., Стецюк В. В., Стусь В. П., Трембицький В. А., Хільчевський В. К., Чорний С. Г., Чумаченко М. Г., Шевченко В. Г., Шемшученко Ю. С., Шищенко П. Г., Щур Ю. В., Юрченко А. А. та інші. Однак складність і багатоаспектність зазначеної проблеми потребують подальшої розробки наукових основ запобігання порушенням правил екологічної безпеки відповідно до потреб практики, й особливо під час воєнного стану. Отже, актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю розробки та застосування принципово нових положень щодо запобігання порушенням правил екологічної безпеки Запорізької області.

Метою статті є дослідження сучасного стану природних складових довкілля промислового регіону в Україні на тлі екологічних проблем України.

Виклад основного матеріалу. З метою швидкого та ефективного вирішення проблем погіршення екологічної обстановки промислового регіону, завданнями, які стоять перед правоохоронними органами разом з екологами (екологічні органи: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України; екологічні організації (в Україні їх понад 500), це: Всесвітнє товариство захисту тварин, Всесвітній фонд природи, глобальна мережа екологічного мар-

кування, Глобальний екологічний фонд, Грінпіс, Дніпропетровське міське товариство охорони природи, ЕкоКлуб "Зелена Хвиля" Екологічний союз, Європейська агенція довкілля, Зелений Фронт, Ініціатива Хартія Землі, Інститут всесвітнього спостереження, Інститут проблем екології і еволюції імені О. М. Сєверцова РАН, Інститут розвитку територіальних громад, Київський еколого-культурний центр, Клуб Сьєрра, Лісова наглядова рада, Міжнародний Зелений Хрест, Міжнародний союз охорони природи, Молодіжний екологічний центр, Національний екологічний центр України, Партизанське садівництво, Рада дерев, Рух за добровільне вимирання людства, Українська екологічна асоціація "Зелений світ", Українське товариство охорони природи, Фонд Чарльза Дарвіна, Чорнобильський форум, "Життя" центр громадського представництва тощо) [3], є виявлення та отримання достовірних даних, вивчення об'єктивних і суб'єктивних факторів, які впливають на рівень, структуру, динаміку, характер екологічної злочинності, її регіональні особливості (Запорізька область, крім тимчасово окупованих територій), визначення способів боротьби з ними, розробки алгоритму протидії екологічної злочинності та рекомендацій відповідної профілактичної діяльності.

Сучасний стан довкілля та його природних складових являється потужним важелем оцінювання стану навколишнього середовища як в державах Європи в цілому так і в примісловому регіоні нашої країни (Запорізькій області, крім тимчасово окупованих територій [4], сусідніх областях тощо). Ці показники відображають не тільки основні тенденції, а й сприяють аналізу причинно-наслідкової залежності екологічної обстановки в цілому. Це дозволить моніторити екологічну політику країни та намітити шляхи розробки ефективної методики покращення її показників. Запоріжжя є одним із найбільших промислових центрів України і Східної Європи. Нині промисловість Запорізької області – потужний індустріальний комплекс. У структурі промислового виробництва регіону найбільш питому вагу мають: чорна металургія, електроенергетика, машинобудування та металобробка, кольорова металургія. У регіоні виробляється четверта частина усієї електроенергії країни, основним виробником якої є Запорізька АЕС [5]. У рейтингу найзабрудненіших регіонів України у 2022 році, Запорізька область посідає 19 місце з загальним показником 4,40 балів по

всіх видах забруднень, викидів тощо. Порівняно з іншими областями, наприклад Київ – найзабрудненіше місто країни, а Житомирська область – норма [6].

Відповідно до ст. 16 Конституції України обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу [7].

28 лютого 2019 року було прийнято закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року" [5], який було прийнято в наступних умовах. Процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів. Протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможливило досягнення збалансованого (сталого) розвитку.

Першопричинами екологічних проблем України він називає: 1) підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності; неврахування наслідків для довкілля у законодавчих та нормативно-правових актах, зокрема у рішеннях Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади; 2) переважання ресурсо- та енергоємних галузей у структурі економіки із здебільшого негативним впливом на довкілля, що значно посилюється через неврегульованість законодавства при переході до ринкових умов господарювання; 3) фізичне та моральне зношення основних фондів у всіх галузях національної економіки; 4) неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища; 5) низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку, недосконалість системи екологічної освіти та просвіти; 6) незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян; 7) незадовільний контроль за дотриманням

природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення; 8) недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом.

Щодо впровадження екосистемного підходу в галузеву політику та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, то запровадження екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, розвиток відновлюваних джерел енергії, нематеріального природокористування відбуваються безсистемно і надто повільно. В умовах підвищення ціни на газ необхідно вжити значних системних заходів, спрямованих на підвищення енергоефективності, декарбонізацію енергетичного сектору та розвиток джерел відновлюваної енергетики. У сфері безпеки і оборони має бути вирішене питання доступу до об'єктів військово-оборонного промислового комплексу для здійснення відповідного нагляду та контролю за дотриманням на цих об'єктах природоохоронного законодавства, запобігання забрудненню поверхневих та ґрунтових вод нафтопродуктами, знищенню природних ландшафтів тощо з метою мінімізації наслідків діяльності на цих об'єктах, що сприятиме реформам у сфері безпеки і оборони та впровадженню стандартів НАТО. Запровадження міжнародних стандартів систем екологічного управління на підприємствах і в компаніях сприятиме розвитку системи управління навколишнім природним середовищем та реалізації в Україні міжнародних природоохоронних ініціатив.

Упровадження екосистемного підходу в галузеву політику та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, інтеграція екологічної політики до інших політик, обов'язкове врахування екологічної складової під час розроблення та затвердження документів державного планування та у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, зокрема екологічна модернізація промислових підприємств шляхом зниження ставки екологічного податку або у формі фіксованої річної суми компенсації (відшкодування податку), у поєднанні з поліпшенням екологічних характеристик продукції, є шляхом до сучасної системної екологічної політики, що реалізується у країнах – членах Європейського Союзу. Впровадження системи управління екологічними ризиками

в усіх сферах національної економіки сприяти-
ме запобіганню катастроф техногенного та еко-
логічного характеру. Це дозволить: 1) створити
ефективну систему доступу до публічної інфор-
мації/даних, забезпечити дотримання екологіч-
них прав громадськості на доступ до публічної
інформації з питань охорони навколишнього
природного середовища та підвищити рівень
екологічної свідомості громадян України; 2)
поліпшити стан навколишнього природного
середовища до більш безпечного для екосис-
тем та населення рівня з урахуванням євро-
пейських вимог до якості навколишнього при-
родного середовища; 3) ліквідувати залежність
процесу економічного зростання від збільшен-
ня використання природних ресурсів і енергії
та підвищення рівня забруднення навколишньо-
го природного середовища; 4) зменшити втрати
біо- та ландшафтного різноманіття і сформу-
вати цілісну та репрезентативну екомережу;
5) удосконалити систему екологічно невис-
нажливого використання природних ресурсів;
6) мінімізувати забруднення ґрунтів небезпеч-
ними забруднюючими речовинами та відхода-
ми; 7) забезпечити перехід до системи інтегро-
ваного екологічного управління у сфері охорони
навколишнього природного середовища та роз-
виток природоохоронної складової в галузях
економіки; 8) перейти на систему комплексного
державного моніторингу стану навколишньо-
го природного середовища та удосконалити
систему інформаційного забезпечення проце-
су прийняття управлінських рішень. Процеси
глобалізації та суспільних трансформацій під-
вищили пріоритетність збереження довкілля,
а отже, потребують від України вжиття термі-
нових заходів. Протягом тривалого часу еко-
номічний розвиток держави супроводжувався
незбалансованою експлуатацією природних
ресурсів, низькою пріоритетністю питань захи-
сту довкілля, що унеможлилювало досягнення
збалансованого (сталого) розвитку [8]. А під час
воєнного стану [9]: загибель людей (без вчас-
ного захоронення), диких та домашніх тварин,
розвернення бойових дій на ділянках з охоро-
нюваними рослинами, пошкодження захисних
споруд, затоплення шахт (свердловин, коло-
дязів тощо), забруднення значних територій
(в тому числі невідконтрольних Україні тери-
торій), загроза мінувань, вибухів та бомбарду-
вань, пожежі, пошкодження значних ділянок
нафто, газо проводів, водопроводів та каналі-
зацій, пряма загроза ядерним об'єктам, масові

пошкодження сховищ добрив, хімікатів тощо,
порушення графіків вивезення відходів, інші
тяжкі наслідки, ускладнюю, а під час унеможли-
вляють екологічну безпеку країни.

Вивчення сучасного стану природних скла-
дових довкілля передбачає дослідження ста-
ну атмосферного повітря, відходів, викидів
в атмосферне повітря, водних ресурсів, доступу
до систем водовідведення, енергії з відновлю-
ваних джерел, лісів, на шляху боротьби з пору-
шеннями правил екологічної безпеки, їхньої
порівняльної характеристики тощо. При цьому
боротьба з такою злочинністю та її наслідками
не повинна припинятися.

Проблеми екологічної безпеки стосуються
як планети Земля у цілому, так й нашого регі-
ону (промислового регіону Запорізької облас-
ті). У нинішній ситуації ми спостерігаємо низку
взаємопов'язаних факторів, що впливають на
сучасний стан природних складових довкілля:
недостатньо ефективний регулюючий вплив на
відповідні суспільні відносини екологічного за-
конодавства; недостатня, ускладнена або взагалі
відсутня практика його застосування; недостатнє
право розуміння нашого населення та злочинне
окупаційних сил; певна невідповідність розвитку
вітчизняного та зарубіжного права і законодав-
ства; недостатнє врахування результатів новітніх
наукових досліджень в цій та суміжних галузях;
недооцінка та не врахування наслідків вчинен-
ня бойових дій (застосування різних видів зброї
(в тому числі забороненої конвенціями чи прави-
лами ведення війни, наприклад Конвенцією про
заборону розробки, виробництва, накопичення,
застосування хімічної зброї та про її знищення
№ 187-XIV(187-14) від 16.10.1998 року [10]). Тер-
мобаричної зброї, це важкі вогнеметні системи
залпового вогню (ТОС-1А), які використовують
термобаричні ракети з термобаричними боего-
ловками (або так званні "вакуумні бомби", що
використовують кисень із навколишнього пові-
тря для створення високотемпературного вибу-
ху. Її фугасна дія триває довше, ніж у звичайної
вибухової речовини. Дія ТОС-1А є руйнівною.
Вона може зруйнувати інфраструктуру, завда-
ти значної шкоди внутрішнім органам людини
й викликати опіки, що призводять до смерті.
Термобарична зброя не є незаконною, але її
використання суворо регулюється законом про
збройні конфлікти. Якщо країна використовує їх
для ураження цивільного населення в насе-
лених пунктах, її можуть засудити за військовий
злочин [11] (відповідно до Гаазьких конвенцій

1899 року та 1907 року) [12]. Заборонених фосфорних боєприпасів (це порушення Женевської конвенції 1949 року та додаткових протоколів 1977 року до Женевської конвенції) [13; 14], дія білого фосфору викликає не просто опіки, а глибокі рани, починаючи від ураження кісток до змертвіння тканин (фосфорні боєприпаси містять білий фосфор. Під час розриву поширює речовину з температурою горіння понад 800 градусів Цельсія на значну територію площею до кількох сотень квадратних метрів. Горіння триває, поки не вигорить увесь фосфор або не припиниться доступ до кисню) [11]. Використані ж касетні боєприпаси з балістичних ракет малої дальності "Іскандер" 9K720 оснащені кластерними боєголовками, мають наступні особливості: мають можливість покривати великі площі за рахунок суббоєприпасів. Касетні бойові частини ракет, авіабомб і артилерійських снарядів складаються з сотень вибухонебезпечних малих бойових елементів. Ці елементи розкидаються великою територією і часто втикаються в землю, які можуть підриватися згодом, при найменшому контакті з такими бойовими елементами (заборонені на Дублінській конференції у 2008 році) [15]. Застосована гіперзвукова зброя ("гіперзвукові" ракети авіаційного ракетного комплексу "Кинджал" з гіперзвуковими аеробалістичними ракетами). За заявами ЗСУ: "Україна стала полігоном для випробування всього арсеналу ракетного озброєння Росії..." [11]. Наступними наслідками вчинення бойових дій, є загибель людей (без вчасного захоронення), диких та домашніх тварин, розвернення бойових дій на ділянках з охоронюваними рослинами, пошкодження захисних споруд, затоплення шахт (свердловин, колодязів тощо), забруднення значних територій (в тому числі невідконтрольних Україні територій), загроза мінувань, вибухів та бомбардувань, пожежі, пошкодження значних ділянок нафто, газопроводів, водопроводів та каналізацій, пряма загроза ядерним об'єктам, масові пошкодження сховищ добрив, хімікатів тощо, порушення графіків вивезення відходів, інші тяжкі наслідки).

Висновки і пропозиції. Сучасний стан природних складових, як на державному, регіональному та локальному рівнях таким чином під постійною загрозою нових втручань. Вони потерпають від наслідків ведення бойових дій, гуманітарних та екологічних катастроф. Зараз будь-які звичайні дії з раціонального природокористування та ресурсозабезпечення, що забезпечувалися завдяки впровадженню ефективних

механізмів управління природними ресурсами, використання маловідходних і безвідходних технологій ефективних систем і засобів контролю за використанням та збереженням ресурсів і захистом екологічної безпеки діють частково. Врахування та залучення світових та європейських розробок, моделі розвитку права в сфері екологічної безпеки вітчизняної та зарубіжної можливе та відбувається тільки фрагментарно тощо.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2143-III. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 19.08.2022).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення 19.08.2022)
3. Екологічні організації. *ЕКО ДТЕУ*. URL : <https://knute.edu.ua/blog/read/?pid/=5104&uk> (дата звернення 19.08.2022)
4. Оновлено актуальний перелік громад у районах бойових дій, на ТОТ та тих, що в оточені. *Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України*. URL : <https://minre.gov.ua/news/onovleno-aktualnyy-perelik-gromad-u-rayonah-boyovyh-diy-na-tot-ta-tyh-shcho-v-otocheni-10> (дата звернення 19.08.2022).
5. Запорізька область. Промисловість. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/Запорізька_область#Промисловість (дата звернення 19.08.2022)
6. Найзабрудненіший – Київ. Екологічний рейтинг областей України 2022. *Фокус. Рейтинги*. URL: <https://focus.ua/uk/ratings/504721-ekologicheskiy-reyting-oblastey-ukrainy-2021> (дата звернення 19.08.2022)
7. Конституція України від 13 квітня 2012 року №9627-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 19.08.2022)
8. Закон України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року від 13 квітня 2012 року №9627-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (Дата звернення 19.08.2022)
9. Російське вторгнення в Україну (2022). *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Російське_вторгнення_в_Україну_\(2022\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Російське_вторгнення_в_Україну_(2022)) (дата звернення 19.08.2022)
10. Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її

- знищення №187-XIV(187-14) від 16.10.1998 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_182#Text (дата звернення 19.08.2022).
11. Заборонена зброя, яку використовує Росія проти українців: що про неї відомо. Міжнародні конвенції щодо ведення війни забороняють застосування окремих видів зброї. *НТА Прямомова Львова*. URL: <https://www.nta.ua/fosfortita-kasetni-boyeprypasy-rosiya-zastosovuyemye-proty-ukrayinciv-zaboronenu-zbroyu-shho-vidomo/> (дата звернення 19.08.2022).
 12. Гаазькі конвенції 1899 року та 1907 року. *Енциклопедія сучасної України*. URL : https://esu.com.ua/search_articles.php?id=27901 (дата звернення 19.08.2022).
 13. Женевська конвенція 1949 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text (Дата звернення 19.08.2022).
 14. Додаткові протоколи 1977 року до Женевської конвенції. *NEWSru.ua. Свім*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text (дата звернення 19.08.2022).
 15. Дублінська конференція 2008 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://www.newsru.ua/world/01aug2010/kovencia.html> (дата звернення 19.08.2022).

Demianov V. V. The current state of the natural components of the environment of the industrial region in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the current state of natural components of the environment of the industrial region in Ukraine. The state, regional and local problems of environmental safety were studied in general; peculiarities of the state of the ecological situation during martial law and the actions of the occupying forces. The root causes of environmental problems of Ukraine are illustrated. Preliminary conclusions were made about the state of the environment and its natural components today, and prospects for further development and ways to improve environmental safety in Ukraine were outlined, etc.

The relevance of the research topic is related to the fact that the environmental situation in our region remains a painful issue for the residents and management of Zaporizhzhia. An issue that has not been fundamentally resolved for many years, and the resolution of which will require time and effort. The algorithm of which is one of the tasks facing our research.

They pointed out that the problems of environmental safety concern both the planet Earth as a whole and our region (the industrial region of Zaporizhzhia region). But we determined that in the current situation we observe a number of interrelated factors affecting the current state of the natural components of the environment: insufficiently effective regulatory influence on the relevant public relations of environmental legislation; insufficient, complicated or completely absent practice of its application; insufficient understanding of the right of our population and the criminal occupation forces; a certain inconsistency in the development of domestic and foreign law and legislation; insufficient consideration of the results of the latest scientific research in this and related fields; underestimation and failure to take into account the consequences of hostilities (use of various types of weapons); the death of people (without timely burial), wild and domestic animals, devastation of hostilities in areas with protected plants, damage to protective structures, flooding of mines (wells, wells, etc.), pollution of large territories (including territories not controlled by Ukraine), the threat of landmines, explosions and bombings, fires, damage to large areas of oil and gas pipelines, water pipes and sewers, direct threat to nuclear facilities, massive damage to fertilizer, chemical, etc. storage facilities, violation of waste removal schedules, other serious consequences).

It is noted that the study of the current state of natural components of the environment involves the study of the state of atmospheric air, waste, emissions into atmospheric air, water resources, access to drainage systems, energy from renewable sources, forests, on the way to combating violations of environmental safety rules, their comparative characteristics, etc.

The article summarizes that the current state of natural components, both at the state, regional and local levels, is thus under constant threat of new interventions. They suffer from the consequences of hostilities, humanitarian and environmental disasters. Now, any usual actions on rational nature management and resource provision, which were provided thanks to the implementation of effective natural resource management mechanisms, the use of low-waste and zero-waste technologies, effective systems and means of control over the use and preservation of resources and the protection of environmental safety, are partially effective. Taking into account and involving world and European developments, models of the development of law in the field of domestic and foreign environmental safety is possible and happens only in fragments, etc.

Key words: ecological policy, exploitation of natural resources, ecological rights and obligations, protection of the environment, preservation of the environment, ecological safety, the industrial region.

О. В. Лаврук

доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук,
проректор з навчальної роботи
НРЗВО «Кам'янець-Подільський державний інститут»

Н. А. Лаврук

кандидат економічних наук,
доцент кафедри інклюзивної економіки, кібернетики і комп'ютерних наук
НРЗВО «Кам'янець-Подільський державний інститут»

ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ ТВАРИННИЦТВА У ВОЄННИЙ ПЕРІОД

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних і практичних аспектів формування організаційно-економічних засад виявлення проблем і можливостей та розробка пропозицій подальшого розвитку тваринництва. Теоретико-методологічною основою дослідження є діалектичний метод пізнання, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених стосовно виявлення різних складних соціально-економічних і виробничих проблем розвитку галузі тваринництва, як стратегічної галузі аграрного виробництва, котра є важливим джерелом формування продовольчої безпеки. Для досягнення поставленої мети було застосовано комплексний підхід (включає методи системного аналізу, функціональний, причинно-наслідковий і експертного опитування) до вивчення стану та можливостей розвитку галузі тваринництва. Зазначається, що нині тваринництво забезпечує споживачів цінними продуктами харчування, а тому подальший стан розвитку цієї галузі є актуальним питанням та належить до пріоритетних проблем у завданнях аграрної політики держави. Встановлено, що впродовж досить тривалого періоду у розвитку тваринництва (без врахування війни) намітилися негативні тенденції, обумовлені організаційними, фінансовими, земельними, технологічними і кадровими проблемами. Зазначається, що обмеження можливостей інтенсивного розвитку тваринництва відбувалося за рахунок нецілеспрямованої державної підтримки, не сформованого породного складу тварин, незадовільного впровадження інноваційно-інтенсивних технологій вирощування тварин та виробництва тваринницької продукції, незначного залучення інвестицій, нестабільності систем ціноутворення, страхування і оподаткування. Оригінальність проведених досліджень полягає у висвітленні теоретичних і практичних аспектів щодо виявлення причин кризового стану функціонування тваринництва та визначення напрямів покращення можливостей його подальшого розвитку. Наукова новизна відображує комплекс проблем, що є характерними для забезпечення посилення можливостей стабілізації розвитку тваринництва та підвищення ефективності виробництва тваринницької продукції. Практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що вони можуть застосовуватися у практичній діяльності органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання з метою розроблення науково-обґрунтованих програм соціально-економічного відновлення та розвитку тваринницьких підприємств.

Ключові слова: аграрна політика, тваринництво, продукція, можливості, виробництво, ефективний розвиток, харчова безпека.

Постановка проблеми. Україною зроблено вибір на користь входження нашої держави до Європейського співтовариства, котрий потребує прискорення перебудови практично усіх інститутів країни і суспільства, в тому числі різних сфер суспільної діяльності. Окрім цього військові дії вносять суттєві корективи у реалі-

зацію державної політики у сфері тваринництва. Водночас для зміцнення економіки та посилення продовольчої безпеки України потребує зосередження і особливої уваги проблема подальшого розвитку галузі тваринництва, оскільки воно є критично важливим через низку невирішених проблем організаційно-економічного

спрямування внутрішнього і зовнішнього характеру. Між тим нині державна політика країни не віддзеркалює комплекс заходів, спрямованих на інтенсивний розвиток тваринництва, котре потребує застосування злагодженого механізму повного відродження.

Тваринництво є однією із важливих галузей аграрного виробництва, котра відіграє важливу роль у формуванні продовольчої безпеки України в умовах війни та забезпеченні населення поживними видами продовольства, а підприємства харчової промисловості – сировиною. Зокрема, тваринництво забезпечує виробництво різноманітних дієтичних, вітамінізованих і висококалорійних (містять 30% калорій і 60% білку добового раціону) продуктів тваринного походження, котрі використовуються для харчування населення і формування перспективного експортного потенціалу. Встановлено, що за рахунок тваринницької продукції людина задовольняє на 40-50% свої потреби в продуктах харчування. Однак, сучасний стан розвитку тваринництва з урахуванням війни характеризується скороченням поголів'я великої рогатої худоби, низькою продуктивністю тварин, недостатньою кормовою базою, скороченням обсягів виробництва тваринницької продукції. Наслідками процесів руйнування тваринництва стало загострення проблеми продовольчої безпеки держави, зокрема зниження рівня забезпечення населення якісними продуктами тваринного походження; порушення соціально-економічної і демографічної ситуації у регіонах; зростання негативних процесів у використанні природних сільськогосподарських ресурсів.

Натепер спостерігаються обмежені можливості, в умовах війни, розширення виробництва, модернізації машин і обладнання для тваринницьких ферм, інноваційно-інвестиційного забезпечення розвитку галузі та створення умов для виробництва якісної і екологічної продукції. Наразі гострою і актуальною постає проблема формування інноваційної моделі розвитку тваринництва, спроможної забезпечити його інтенсивне відродження та стійке прискорення темпів зростання. **Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що розроблені наукові підходи, висновки та практичні рекомендації сприятимуть ефективному розвитку галузі тваринництва на підприємствах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема виробництва аграрної продукції стала предметом дослідження поняття національ-

ної безпеки, котру зарубіжні вчені (Й. Браун, Б. Броді, Дж. Коллінз, С. Хоффман) вивчали у контексті національних інтересів. Поряд з цим ряд науковців вважають, що продукти тваринного походження формують продовольчу безпеку, котра формалізує систему харчового життєзабезпечення людини та відображає умови її виживання як біологічної істоти [1, с. 20]. Наразі стверджується, що важливо урахувати регіональні потреби у цих продуктах харчування [2, с. 34–35].

З позиції правового підходу А. Сен не заперечував необхідність запасів продовольства, а тому стверджував, що загроза голоду для людини залежить від її "права на продовольство", тобто можливості отримати необхідний обсяг тваринницької їжі, якою вона зможе володіти і користуватися [3, с. 41]. Розглядаючи питання управління реалізацією продукції Sen A. вказує на важливість орієнтації виробництва на задоволення потреб конкретних споживачів у тваринницькій продукції. Між тим зазначається, що обсяги виробництва продукції залежать від "ефективного попиту", а тому впливаючи на фактори, які визначають "ефективний попит", можна забезпечити відродження та стабільне зростання галузі тваринництва [4, с. 89].

Дослідженню вітчизняного досвіду щодо проблем розвитку аграрного сектору, підприємництва, відродження і функціонування тваринництва та визначення напрямів підвищення ефективності виробництва тваринницької продукції приділяли значну увагу у своїх наукових працях такі науковці, як: В. Андрійчук, В. Аранчій, П. Березівський, М. Бойко, М. Ільчук, П. Канінський, О. Мазуренко, В. Месель-Веселяк, В. Микитюк, М. Місюк, М. Пархомець, П. Пуцентейло, І. Свиноус, О. Шпичак та інші.

Окрім цього досліджуються питання розвитку тваринництва з метою "...забезпечення продовольчої безпеки та здорового способу життя, поліпшення харчування та сприяння сталому розвитку сільського господарства" [5, с. 7], як одного з основних напрямів державної політики з питань збільшення виробництва аграрної продукції [6], особливо в умовах воєнного періоду. При цьому зазначається, що при формуванні продовольчої безпеки країни доцільно визначити ті види тваринницької продукції, котрі її формують та передбачити державну підтримку їхнього виробництва [7, с. 148].

Відзначаючи цінність напрацювань названих учених та їхніх наукових розробок для теорії

і практики формування організаційно-економічних засад розвитку галузі тваринництва слід зазначити, що окремі аспекти зазначеної проблеми залишаються актуальними, але недостатньо дослідженими, особливо з точки зору формування дієвих механізмів державної політики та їх впливу на можливості розвитку галузі тваринництва в умовах воєнного стану. Між тим реформаційні зміни у розвитку аграрного сектору потребують більш поглиблених наукових узагальнень, котрі би надали науково обґрунтовану оцінку сучасного стану, визначили основні пріоритети необхідної трансформації аграрної політики щодо розвитку галузі тваринництва.

При цьому важливо ураховувати ідеї спільної аграрної політики ЄС **про можливу необхідність збалансувати пряму підтримку розвитку сільських територій** та її глобальні пріоритети (зміцнити стійкість, своєчасно реагувати на екологічні виклики, підтримувати ринкову орієнтацію, інвестування в життєздатність основних галузей сільської місцевості, зміцнення позицій фермерів в агропродовольчому ланцюжку) з метою повного розкриття економічного потенціалу сільськогосподарської і сільської діяльності [8]. Запозичення Україною такого роду досвіду сприятиме не тільки розвитку галузі тваринництва, але й інших галузей та сфер виробничої діяльності, розміщених на сільських територіях.

Безперечно усе це вимагає розробки наукового підходу до вирішення існуючих проблем, котрі перешкоджають розвитку галузі тваринництва на підприємствах, в основу якого варто покласти організаційно-економічні імперативи її розвитку. Суттєву увагу необхідно надати обґрунтуванню ймовірнісних сценаріїв розвитку галузі на основі урахування і оптимального поєднання критеріїв (економічного, соціального і екологічного) обмежувальних можливостей та прогресивних структурно-функціональних моделей відродження тваринництва на основі інноваційно-інвестиційного забезпечення усіх його підгалузей.

Мета статті. Метою дослідження є обґрунтування теоретичних та практичних аспектів формування організаційно-економічних засад виявлення проблем і обмежувальних умов, позитивних і негативних тенденцій та розробка пропозицій подальшого розвитку тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Встановлено, що налагоджений економічний розвиток країни створює сприятливі умови для швидкого

і ефективного розвитку багатьох сфер суспільних відносин, особливо тих, що сприяють зміцненню продовольчої безпеки та реалізації державної політики у аграрній сфері, зокрема у галузі тваринництва [6], з врахуванням правового режиму військового стану. Однак, в умовах війни, економічної і соціальної нестабільності, непередбачуваних ситуацій (кризові явища, воєнні дії, пандемія, економічна рецесія), неефективної роботи (із-за непередбачених і незважених управлінських рішень) органів державної влади і місцевого самоврядування виявити або спрогнозувати найбільш характерні закономірності у відродженні і розвитку галузі тваринництва досить складно.

Наразі працівникам тваринництва важливо проявити знання сутності сучасних форм організації виробництва та особливостей виробництва тваринницької продукції в обмежених умовах, спричинених правовим режимом військового стану, господарювання підприємств. Водночас відродження і розвиток конкурентоспроможного тваринництва в усіх сферах його діяльності пропонується здійснювати з широким використанням іноземної практики і досвіду [9, с. 168; 10, с. 281].

Вважаємо, що існуючі проблеми у галузі можна розділити на організаційні, фінансові, технологічні, кадрові і земельні. Обмеження можливостей фінансового забезпечення галузі тваринництва пояснюються тим, що окупність коштів, вкладених у будівництво тваринницьких підприємств (в залежності від виду тварин), може коливатися від 4 до 7 років. За таких умов мало знайдеться інвесторів і фінансових донорів, котрі погодяться очікувати окупності вкладених фінансових ресурсів і отримання прибутку протягом такого тривалого часу, особливо в умовах невизначеності на майбутнє спричинених військовими діями та дією правового режиму військового стану. Окрім того, цей процес піддається впливу через постійну зміну державою правил гри при формуванні основних положень нормативно-законодавчої бази.

Склалася ситуація в сільському господарстві, котра призвела до знищення значної кількості тварин. Зокрема, кількість умовних голів великої рогатої худоби з 2000 р. по 2021 р. зменшилася на 1934,5 тис. голів (на 72,8%), корів – на 3265,5 тис. (на 65,9%), свиней – на 1099,6 тис. (на 38,6%), овець і кіз – на 82,1 тис. голів (на 41,8%). Відповідно за цей період кількість умовних голів сільськогосподарських тварин у роз-

рахунку на 1 га сільськогосподарських угідь зменшилося з 0,32 до 0,21 голів або ж на 34,4%, що значно менше рекомендованого нормативу. Це без врахування катастрофічного скорочення кількості тварин у 2022р. спричинених війною.

Зазначимо, що в останні роки скорочення в усіх категоріях господарств України кількості поголів'я великої рогатої худоби і свиней супроводжується тим, що більшість світових виробників нарощують поголів'я тварин. [11]. Зокрема, у 2020 р. в Індії утримувалося 303,2 млн. голів великої худоби, на другому місці у світі за кількістю сільськогосподарських тварин знаходиться Бразилія (244,1 млн. голів), на третьому – США, оскільки тут 100 млн. голів великої рогатої худоби, з них 10 млн. молочних корів, 60 млн. свиней, 6,2 млрд голів птиці [12]. Загальна кількість свиней у країнах Євро-союзу скоротилася на 2,8% і натеper складає 148 млн. голів. За останні роки спостерігається зменшення поголів'я у Польщі (на 7%), Німеччині (на 4%) і Румунії (на 9,8%), тоді як в Іспанії та Франції кількість свиней зросла – відповідно на 1,1 та 1,5% [13].

Між тим, зменшення поголів'я сільськогосподарських тварин в Україні призводить до виникнення проблемних питань, що сприяють появі обмежувальних можливостей розвитку галузі тваринництва та забезпечення харчової безпеки в умовах війни:

- виникає дефіцит тваринницької продукції, знижується рівень задоволення нею потреб населення (фактичне споживання продукції тваринництва було у 2021р. нижче від раціональних норм (молока й молокопродуктів – на 47,2%, м'яса й м'ясопродуктів – на 33%, яєць – на 2,8%, риби та рибопродуктів – на 37,5%);

- скорочується кількість робочих місць у сільськогосподарському виробництві, що викликає підвищення рівня безробіття на селі;

- зменшується вихід органічних добрив, що стає першопричиною швидкого зниження гумусу у ґрунті, втрат чорнозему, зменшення урожайності сільськогосподарських культур;

- скорочення посівів кормових культур не забезпечує своєчасне відновлення родючості ґрунтів через неможливість створення повноцінних сівозмін;

- ураховуючи те, що тваринництво забезпечує перший ступінь переробки продукції рослинництва (особливо фуражного зерна), різко зменшується можливість отримання додаткової вартості через реалізацію продукції тваринництва;

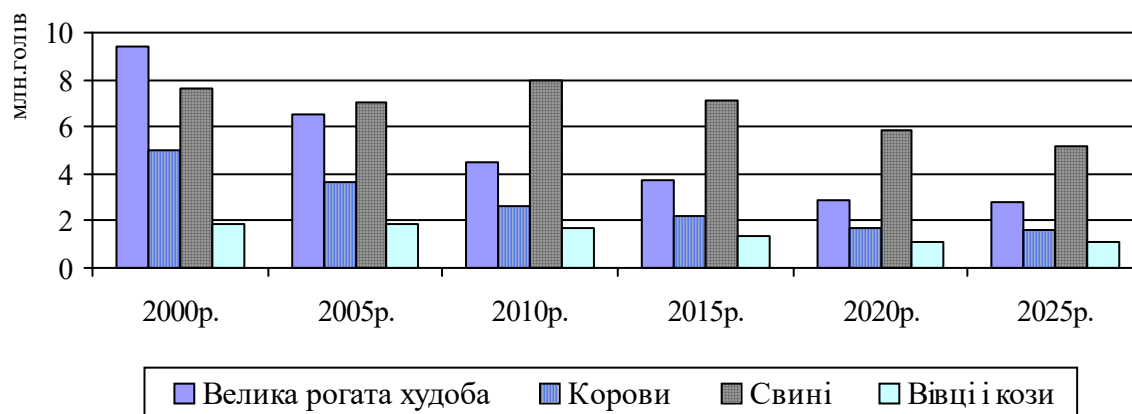
- дефіцит продукції тваринництва призводить до її імпорту (зокрема у 2021р. 14,8% м'яса і м'ясних продуктів, 15,8% – молока і молочних продуктів та яєць птиці імпортується зі світових ринків), що є негативним фактором продовольчої безпеки країни і спонукає до вимивання валютних коштів з економіки України.

Особливість галузі тваринництва полягає в тому, що з економічної точки зору відновити поголів'я при наявності достатньої кількості тварин (через просте відтворення поголів'я) набагато легше і дешевше ніж при його повній відсутності. Це пояснюється тим, що закупівля молодняка обходиться набагато дорожче ніж власне його вирощування. Відновлення галузі тваринництва в Україні до рівня повного забезпечення поголів'я тварин кормовими ресурсами, регламентоване площею сільськогосподарських угідь, викликає великі труднощі.

Визначено, що кількість тварин на 1 га сільськогосподарських угідь повинно складати від 0,6 до 1,0 умовних голів. Ця умова дозволяє підтримувати родючість ґрунтів, утворювати різноманіття рослинних культур для створення сівозмін (в обіг вводяться окрім стандартних продовольчих і технічних культур ще й кормові), забезпечувати продовольчу безпеку держави і, саме головне, різко розширити кількість робочих місць для сільського населення.

Нині для України тваринництво є дуже важливою й водночас проблематичною галуззю. До війни, у 2021р. в усіх категоріях господарств України утримувалося 2874 тис.голів великої рогатої худоби, з якої 1673 тис.голів молочні корови, 5876,2 тис.голів свиней, 200,7 млн. голів птиці [14, с. 11]. В основному тваринництво знаходиться на початку тривалого часу та складного шляху відновлення славних традицій потужної у минулому галузі. Водночас прийняті Закони, нормативні акти та положення не в повній мірі забезпечують реформаційну діяльність у галузі тваринництва. У результаті сучасний стан галузі характеризується рядом негативних тенденцій у своєму відродженні і розвитку (рис. 1).

Взявши що уваги, що у результаті військових дій маємо скорочення на 15% в галузі тваринництва (приблизна оцінка станом на початок літа 2022 р.). Також за приблизними розрахунками має на 30% зменшення кількості живого експорту. Асоціація виробників молока оцінює можливе скорочення чисельності голів великої рогатої худоби у результаті війни на 8–10% до кінця 2022 року.



Зміни у кількості поголів'я сільськогосподарських тварин

Джерело: [14, с. 11; 15, с. 124]

У послідуєчі роки розвиток тваринництва і збільшення обсягів тваринницької продукції та продуктів її переробки повинні бути пріоритетними напрямками при формуванні заходів аграрної політики, оскільки у цій галузі в усіх категоріях господарств за 2000–2021 рр. (це не враховуючи збитки завданні війною 2022 р.) різко зменшилося не тільки поголів'я тварин (великої рогатої худоби – на 69,5%, свиней – на 23,2%, овець і кіз – на 39,2%), але й виробництво яловичини і телятини – на 54,2%, баранини – на 33,1%, кролятини – на 18,7%, молока – на 26,8%, вовни – на 53,7%. Водночас на підприємствах поголів'я великої рогатої худоби скоротилося на 80% (з якої корови – на 77,1%), овець і кіз – на 63,4%, тоді як у господарствах населення скорочення поголів'я тварин відбувалося дещо іншими розмірами, зокрема великої рогатої худоби – на 57,5% (корів – на 59,8%), свиней – 57,1%, овець і кіз – на 32,3%, птиці – на 7,6%. Відповідно у цих же господарствах виробництво усіх видів м'яса (у забійній масі) зменшилося на 36,8%, молока – на 27,7%, вовни – на 31,7% [14, с. 12].

На такі різкі зміни у чисельності поголів'я тварин і виробництві тваринницької продукції протягом цього періоду, окрім втрат через війну, вплинули обмежувальні умови розвитку галузі тваринництва. У першу чергу це стосується неповного і не збалансованого використання наявних ресурсів землі, худоби, робочої сили, кормових та інших ресурсів. Окрім цього поступове призупинення діяльності тваринницьких суб'єктів господарювання обумовлюється в основному низьким рівнем організації племінної роботи і ветеринарної служби та зниженням продуктивності худоби із-за того, що, як пока-

зали вибіркові спостереження, значна частина (58,4%) поголів'я молочного стада розміщена на дрібних неспеціалізованих фермах з примітивною технологією і організацією утримання стада, існують диспропорції між темпами збільшення поголів'я тварин і розмірами кормової бази, продуктивністю і рівнем годування худоби.

На нашу думку, повну дієздатність виробничих процесів можна досягти у комплексі з найбільш важливими і модернізованими інструментами (високоєфективні і ресурсозберігаючі технології), котрі можуть забезпечити у 1,5–2 рази вищу продуктивність тварин, порівняно з функціонуючими натеper на тваринницьких фермах звичайними технологіями, та пристосовуватися до організаційних змін самої виробничої системи, вимог і потреб галузі тваринництва.

Незважаючи на важливість відродження галузі тваринництва в Україні, в силу специфіки економічного розвитку, виникає низка проблем, що створюють, а інколи і роблять неможливим (війна в країні), у найближчій перспективі відновити поголів'я тварин. Вузьким місцем є технологічні перешкоди, оскільки існуючі тваринницькі приміщення по об'ємно-планувальних рішеннях не дозволяють утримувати тварин у напрацьованих у світі технологічних умовах. Габарити приміщень (дверні розрізи, висота приміщень) не дають можливості використовувати нові конструкції високопродуктивної фермської техніки. Тому інколи економічно вигідніше ліквідувати існуючі технологічно відсталі тваринницькі приміщення і побудувати нові згідно проектної документації, котра відповідає сучасним технологічним умовам (способам утримання, санітарним розривам між приміщеннями,

кормовими зонами, зонами для утилізації відходів тваринництва). Окрім цього сучасні тваринницькі ферми більшості підприємств країни потребують розробки заходів, що стосуються реалізації сучасних технологічних рішень стосовно заготівлі кормів, годівлі, утримання тварин та доїння корів.

З'ясовано, що найбільш впливовими чинниками (за результатами опитування працівників тваринництва) є ті, що здатні забезпечити кардинальні зрушення у розвитку галузі тваринництва і структурі виробництва тваринницької продукції, оскільки супроводжуються інноваційними процесами: сучасні технології (14,6%), органічні тваринницькі продукти (7,8%), забезпечення кваліфікованими кадрами (10,9%), сучасними фермськими машинами і обладнанням (22,5%) та кінцевими результатами: зниження виробничих витрат і собівартості продукції (13,7%), покращення її якості (11,2%), зростання продуктивності праці і прибутковості виробництва (19,3%).

Встановлено, що за останні майже 20 років в органах державної влади не було чіткої програми виходу галузі тваринництва із кризового стану, особливо у нинішніх умовах війни. Між тим організаційна структура галузі повинна включати в себе племінні ферми, котрі займалися би відтворенням поголів'я високопродуктивних тварин та товарні ферми для одержання продукції тваринництва. В сучасних нестійких епідеміологічних умовах ведення тваринництва найбільш вразливими є тварини з високою продуктивністю. А тому розробка заходів по дотриманню санітарно-ветеринарних заходів є обов'язковою умовою успішного ведення виробничої діяльності в тваринництві.

Передусім слід зазначити, що з метою підвищення ефективності функціонування тваринництва варто ураховувати усі можливості його розвитку, а у заходах державної політики передбачити впровадження визнаних у високорозвиненому західному світі відповідних вимог і стандартів. Суттєву роль у розв'язанні цієї проблеми мають процеси комунікації органів державної влади, котрі використовуючи різноманітні види комунікативних інструментів (публічні зустрічі, телеконференції, панельні дискусії, презентації, виставки) при формуванні державних рішень, повинні вивчати уподобання, настрої громадян, зокрема працівників тваринництва, при забезпеченні високого рівня ефективності виробництва і стимулювання збу-

ту тваринницької продукції [16, с. 204]. Більше того, публічна стратегія спілкування держави з громадянами сприяє формуванню соціального клімату в державі (виробничих сферах), формуванню комунікаційних потоків між державними установами, громадянами та іншими суб'єктами господарювання з тим, щоб державні інституції могли ознайомитись з реальними турботами громадян і в першу чергу працівників тваринництва [17, с. 12].

Важливо у першу чергу виокремити низку, до цих пір невирішених, проблем, котрі стосуються урахування і аналізу наукових концепцій (спрямованих на сучасність) функціонування тваринництва, встановлення відмінностей між теоретичними і реальними положеннями державної політики, що забезпечують виявлення специфіки обмежувальних умов у розвитку галузі тваринництва та запропонувати напрями подальшого розвитку галузі тваринництва (рис. 2).

Процес стабільного функціонування галузі тваринництва залишається одним із пріоритетних проблем, які необхідно вирішувати на загальнодержавному рівні враховуючи війну, оскільки потребує вживання заходів щодо стимулювання інтенсивного розвитку молочного і м'ясного скотарства через виплату, протягом попередніх двох років, дотацій на придбання установок індивідуального доїння корів, за утримання поголів'я м'ясного напряму продуктивності, на часткове відшкодування вартості штучного осіменіння тварин. Дотація надавалася фізичним особам на безповоротній основі за утримання і збереження ідентифікованого та зареєстрованого в установленому порядку молодняку великої рогатої худоби до тринадцяти місячного віку, котрий народився у господарствах населення.

У 2019р. державну програму було розширено за рахунок надання дотацій за кожні чотири місяці утримання молодняку наростаючим підсумком. У результаті за кожне річне теля господар отримувало 2,5 тисячі гривень. Однак, державною програмою підтримки галузі тваринництва на 2020р. введені обмеження, оскільки не передбачено виплату дотацій за утримання молодняку великої рогатої худоби. При цьому спеціальну бюджетну дотацію могли отримувати фермерські господарства, котрі утримували від 5 до 25 корів молочного напряму продуктивності (5 тис. грн. на одну голову). Передбачено також було часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких

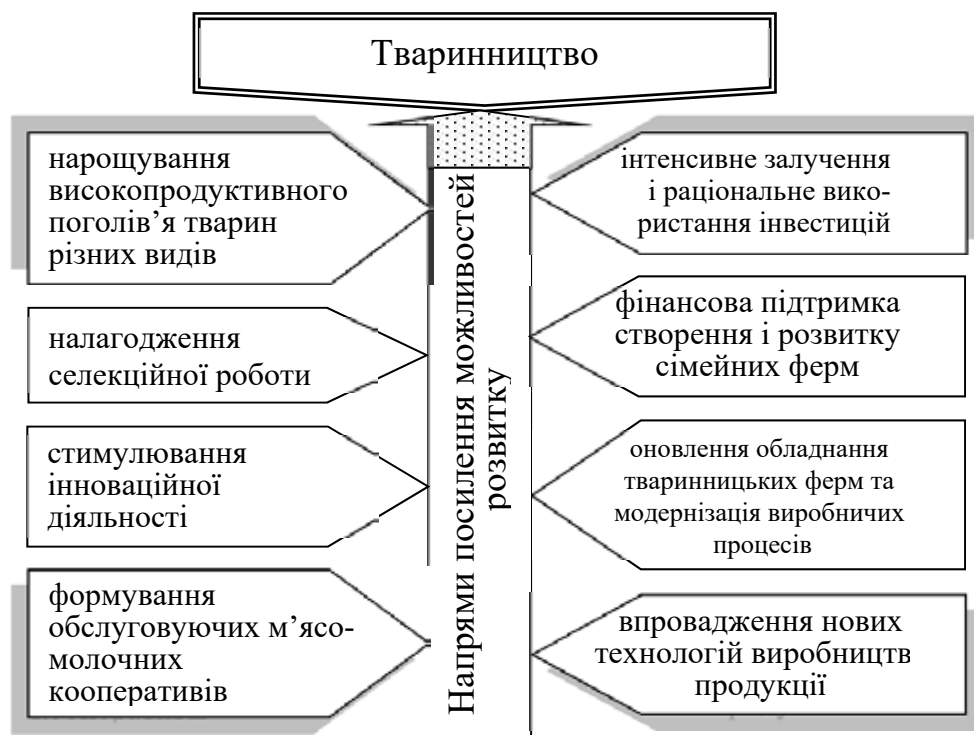


Рис. 2. Напрями посилення можливостей розвитку галузі тваринництва (власна розробка)

ферм, доїльних залів, підприємств з переробки тваринницької продукції. У бюджеті 2023 р. року для аграріїв закладено 1 млрд грн 350 млн для закладки садів та 20 млрд грн за програмою доступних кредитів «5-7-9», тваринництву нажалі дотаційної підтримки не передбачено.

Натепер існують обмеження, пов'язані із проблемою відведення і використання земельних ділянок під розміщення тваринницьких підприємств та виробничих споруд. Орендарі заключають договори із власниками земель на короткі терміни оренди (5–8 років), тоді як тваринницьке підприємство має термін експлуатації в середньому 40–50 років. Водночас у власника тваринницької ферми немає гарантії, що протягом часу її функціонування тваринницьке підприємство буде завжди забезпечене кормовою базою. А тому єдиним шляхом вирішення цієї проблеми є повноцінний ринок земель сільськогосподарського призначення, який поступово запускається в країні, з максимально широким колом учасників (в тому числі нерезидентів), особливо юридичних осіб. Але через війну ринок землі обмежений правовим режимом військового стану. Лише за умов ефективної роботи ринку землі – власник землі зможе планувати свою господарську діяльність на тривалу перспективу.

Вважаємо, що зараз, враховуючи військові дії, розвиток тваринництва в основному повинен бути пов'язаний із функціонуванням малих фермерських господарств, власних сімейних ферм і їхніх кооперативів, оскільки наявність обмежених земельних ресурсів, що знаходяться у розпорядженні фермерів села (без належної державної підтримки фермери не мають змоги придбати бажану для них кількість землі), не дозволяє забезпечити ведення своєї діяльності економічно життєздатною відповідно до вимог Стратегії розвитку аграрного сектору економіки України [18] та прийнятого Закону України про ринок землі [19] у яких конкретизовано перелік основних завдань та алгоритмів для їхнього вирішення на регіональному і державному рівнях.

Варто відмітити, що розпайована між працівниками підприємств земля на даний час територіально обмежена і не може бути збільшена або заново створена до тих пір поки повністю не запрацює (обмежений правовим режимом військового стану) Закон України, котрий запустить обіг земель сільськогосподарського призначення. Лише після цього громадяни сільської місцевості зможуть придбати (при наявності грошових коштів) додаткові ділянки землі, котрі можуть бути задіяні під забудову сімейних тва-

ринницьких ферм, виробничих і обслуговуючих приміщень по переробці тваринницької продукції та облаштування пасовищ. У протилежному випадку на незначних ділянках землі селяни і надалі не матимуть змоги розгорнути виробництво тваринницької продукції на промисловій основі, хоча попит населення на неї щорічно зростає. За прогнозними розрахунками попит (у розрахунку на одну людину) на тваринницькі продукти харчування до 2025 року мав би зрости на 76,7% за рахунок підвищення рівня калорійності харчування (розрахунки до війни 24 лютого 2022р.). Але війна вносить свої корективи, а тому необхідно відновити та зберегти довоєнний баланс попиту та пропозиції на тваринницькі продукти харчування у найближчі роки.

Отже, тваринництво має усі перспективи до інтенсивного розвитку при задіяні різних інструментів підтримки, де значне місце повинні посісти інвестиції, а також фінансові і страхові важелі, котрі забезпечують підвищення рівня привабливості галузі [20, с. 35; 21 с. 127] та виведення її на інноваційний шлях функціонування (використання високопродуктивних тварин, модернізація виробничих процесів, застосування нових машин і механізмів для тваринницьких ферм) [22, с. 6]. Тваринництво є одним із перспективних напрямків інвестування, оскільки нарощування тут обсягів інвестиційних ресурсів сприяє розв'язанню продовольчої проблеми країни та забезпечення населення продуктами тваринного походження [6]. Однак, будівництво сучасних тваринницьких підприємств із новітніми технологіями виробництва продукції потребують значних інвестицій. З'ясовано, що від обсягу інвестицій залежать можливості збільшення кількості генетичного потенціалу, розширення і модернізації виробництва, розробки та впровадження у виробництво нових, прогресивних технологій, підвищення конкурентоспроможності та якості тваринницької продукції, вирішення соціальних й екологічних проблем.

Прийнятий Закон про державну підтримку інвестиційних проектів [23] передбачає надання державної підтримки (із загальною сумою інвестицій від 20 млн. євро) українським і іноземним інвесторам. Ці законодавчі матеріали є основою для подальшого розроблення і прийняття аналогічного Закону безпосередньо для галузі тваринництва, оскільки для побудови великих тваринницьких підприємств із сучасними інно-

ваційними технологіями необхідно мати значно менші кошти, розмір котрих можна було би встановити від 5 млн.євро. Зокрема, такі інвестиції дали би можливість побудувати тваринницький комплекс на 500-600 дійних корів.

Надалі з метою заохочення безкоштовного для держави інвестора пропонується скасувати податки на термін окупності тваринницьких підприємств. Окрім цього навколо новозбудованого товарного тваринницького комплексу пропонується створити маркет-плейс, тобто територію навколо якої доцільно вибудувати мережу бізнесових структур різного спрямування (рис. 3).

У результаті кожне новозбудоване підприємство отримає пільги від держави у вигляді нульового на певний період податку та створить економічні умови для розвитку цілої мережі малого бізнесу, котрий і буде забезпечувати фіскальну функцію оподаткування. Між тим основним джерелом організації робочих місць буде малий бізнес, котрий немає великих фінансових можливостей для здійснення автоматизації технологічних процесів. Натомість матиме місце ланцюжок економічної активності в дотичних до тваринництва сферах. У свою чергу це сприятиме частковому економічному відродженню сільських територій, підвищенню родючості ґрунтів, зростанню зайнятості сільського населення та зміцненню продовольчої безпеки країни в умовах війни.

Встановлено, що натеper спостерігаються обмежені можливості у фінансуванні і страхуванні молочної та м'ясної галузей тваринництва, оскільки фінансуються у першу чергу невеликі молочні господарства та розробляються для них відповідні страхові рішення і страхові продукти, пов'язані із незначним обсягом виробництва молочної продукції.

Безумовно визначена нині підтримка з боку держави, в умовах війни, не буде достатньо дієвою без впевненості працівників тваринництва у без ризиковій діяльності галузі із тривалим циклом виробництва тваринницької продукції. Наразі наявність прийнятної страхової підтримки сприятиме досягненню стабілізаційних процесів у інтенсивному розвитку тваринництва. Впровадження обґрунтованих страхових рішень дасть можливість тваринницькому бізнесу стати більш привабливим для інвесторів та кредиторів. При цьому страхові контракти можуть допомагати фермерам підвищувати свою довгострокову фінансову стабільність та рівень стійкості галузі.

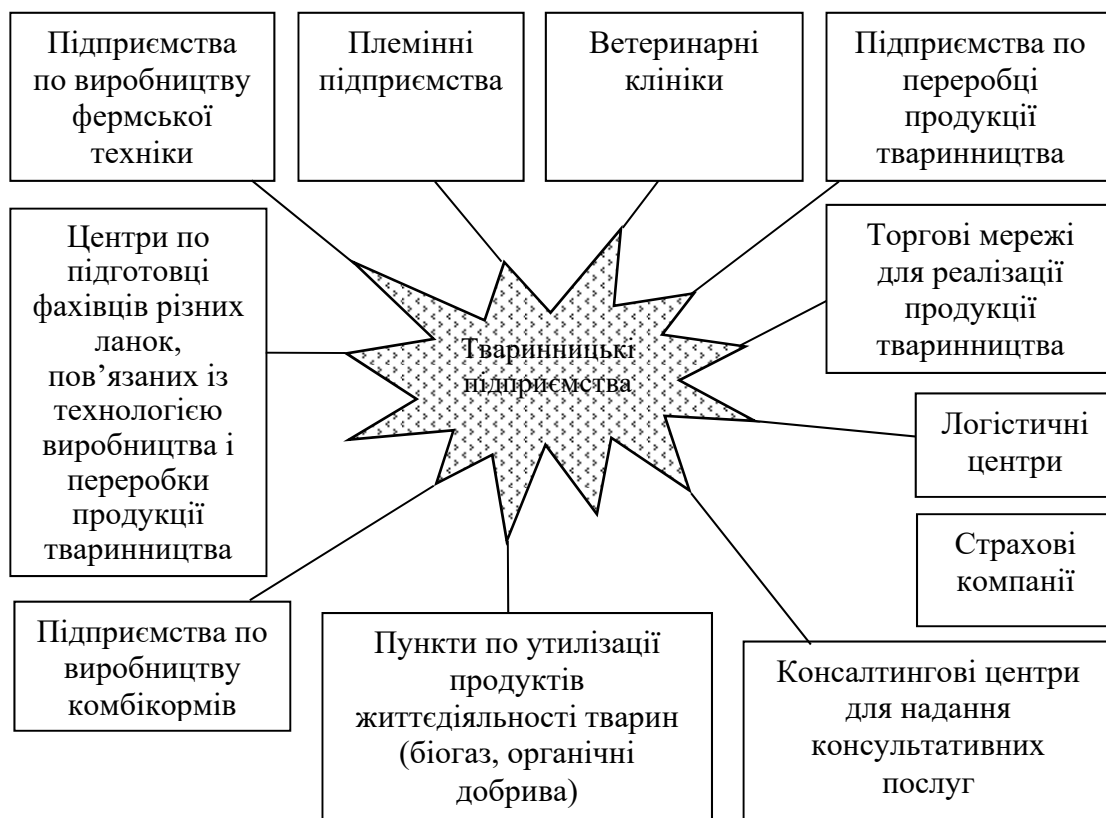


Рис. 3. Перелік бізнес-підприємств, пов'язаних з виробництвом продукції тваринництва

Власна розробка

Єдина суттєва проблема – військові дії, які є форс-мажорними обставинами не сплачувати страхові платежі. Тому потребується комплексне рішення на рівні держави, щоб вирішити дану проблему.

Поряд із розширенням доступу до капіталу від фінансових установ, наявність страхування, або державних гарантій, спроможна зробити тваринництво значно привабливим для потенційних інвесторів. А тому необхідно сформулювати і затвердити пакет ефективних страхових продуктів та включити їх до заходів державної програми розвитку тваринництва. Програма повинна спрямовуватися на підтримку розвитку молочних кооперативів, власних сімейних ферм, сприяти фермерам запроваджувати прогресивні економічні і екологічні методи виробництва якісної тваринницької продукції, котра повинна відповідати міжнародним вимогам.

На протязі тривалого періоду відбувався процес занепаду тваринництва, були втрачені секрети ефективного виробництва в галузі, котрі передавалися з покоління в покоління і не могли регламентуватися інструкціями, а функціонували на рівні відчуттів і здобувалися

практичним досвідом. Зокрема, за результатами дослідження оператори машинного доїння можуть одержувати різні надої від корів однієї породи при ідентичній годівлі і технології утримання. Наразі різниця в добових і річних надоях складає до 20-30%. Спеціалісти галузі тваринництва пояснюють це глибиною знань фізіології доїння, адаптацією системи людина-тварина-машина, творчим підходом до виконання обов'язків, пов'язаних із доглядом за твариною, експлуатацією фермської техніки і обладнання, швидкістю реагування на непередбачувані ситуації. А тому кадри в тваринництві виконують важливу роль і мають велике значення, оскільки будь яке непередбачене рішення персоналу по відношенню до тварин призводить до їхнього стресу (технологічного, кормового, візуального і поведінкового) і, як наслідок, до тимчасового зниження продуктивності тварини, котра поступово відновлюється лише протягом 4-6 днів. Усе це спонукає до необхідності забезпечити ефективну роботу навчальних центрів з метою підготовки кваліфікованих кадрів для галузі тваринництва, особливо тих професій, котрі безпосередньо контактують з тваринами.

Доцільно створювати консалтингові центри та запроваджувати консультативні програми в усіх регіонах країни, котрі сприятимуть залученню державних і приватних інвестицій в галузь тваринництва, допомагатимуть використовувати відповідні методи моніторингу, експертизи, знання, навички і вміння впроваджувати сучасні технології з метою ефективного використання генетичного потенціалу тварин і виробництва якісної тваринницької продукції. Окрім цього їхні заходи можуть спрямовуватися на модернізацію машин і обладнання та виробничих процесів на тваринницьких фермах, особливо молочного скотарства, та посилення експортних можливостей виробників тваринницької продукції.

У кінцевому підсумку результативне використання новітніх програм дасть можливість розкрити потужний потенціал для фінансування і кредитування малих суб'єктів господарювання у тваринництві, а страхування, чи державні гарантії будуть виступати одним із інструментів мінімізації ризиків. Надалі важливе значення варто надавати відповідним державно-управлінським рішенням, котрі відповідають наявним проблемам продовольчої сфери, а також програмам і інструментам їхньої реалізації у галузі тваринництва.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, тваринництво нині є надзвичайно важливою й водночас проблематичною галуззю для тваринницьких підприємств України, оскільки знаходиться на початку довгого та складного шляху відродження (під дією ряду обмежувальних умов і ризиків спричинених війною) раніше потужної галузі та забезпечення її інтенсивного розвитку у межах існуючої нормативно-правової бази. Усе це потребує втручання держави і активного залучення органів місцевої влади до вирішення характеру і змісту можливостей інтенсивного розвитку тваринництва, урахування потенційних загроз продовольчій безпеці країни та громадської думки стосовно основних проблемних питань організаційно-технічного та матеріально-фінансового забезпечення галузі.

Комплексний підхід до вирішення проблеми відродження та відновлення тваринницької галузі має ґрунтуватися на поєднанні державного регулювання і саморегулювання, застосуванні інноваційної продукції, досягненні збалансованості інвестиційної, кредитної та податкової політики, з врахування реалій війни. При цьому розроблені дієві програми фінансування, кредитування і страхування будуть спрямовані на захист тваринників від різних сільськогосподарських ризиків та під-

вищать здатність фермерів забезпечити стійкий рівень виробництва тваринницької продукції.

Вважаємо, що вищевикладене потребує прийняття виважених управлінських рішень органами державної та виконавчої влади, їхнього вміння проаналізувати складну ситуацію, проінтерпретувати та зробити правильні кроки у сторону виявлення закономірностей і тенденцій появи обмежувальних можливостей розвитку тваринництва, встановлення причинно-наслідкових зв'язків між ними та подолання їхніх негативних наслідків з метою вибору оптимальних шляхів підвищення результативності та ефективності розвитку тваринництва.

Список використаної літератури:

1. Joachim von Braun. Agriculture, Food Security, Nutrition and the Millennium Development Goals / Joachim von Braun, M. S. Swaminathan, and Mark W. Rosegrant. International Food Policy Research Institute. Jun 16, 2005 by Melanie Allen. URL: <https://ebrary.ifpri.org/digital/api/collection/p15738coll2/id/125185/download>
2. Regional Food Security Reserve / Roger Blein, Raphael Beaujeu and Henri Leturque, Salifou Konaté. ECOWAS. 2012. 115 p.
3. Sen A. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford : Clarendon Press, 1981.
4. Кейнс Дж. М. (1999), Общая теория занятости, процента и денег: пер.с англ. М. : Гелиос АРВ.
5. Кириленко І. Г., Івченко В. Є., Дем'янчук В. В. Продовольча безпека України в світлі сучасних тенденцій світової економіки. *Економіка АПК*. 2017. № 8. С. 5–14.
6. Про національну безпеку України: Закон України № 522-IX від 04.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. Саблук П. Т. Економічні відносини та дохідність агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2008. № 11. С. 147–152.
8. Simplification of the EU's Common Agricultural Policy (CAP). URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-simplification/>
9. Palei, T. (2015), Assessing the Impact of Infrastructure on Economic Growth and Global Competitiveness. In: *Procedia Economics and Finance*. 23, 168–175.
10. Tilman D, Fargione J, et al. (2001). Forecasting agriculturally driven global environmental change. *Science*. 292: 281–284.
11. У світі зростає поголів'я БРХ. Режим доступу: <https://meat-inform.com/novyny-pro-miaso/uvsviti-zrostaie-poholiv-ia-vrkh.html>
12. Сільське господарство США. Режим доступу: http://geoknigi.com/view_country.php?id=100
13. У ЄС скорочується поголів'я свиней. URL: <https://agroter.com.ua/2019/04/23/u-yes-skorochuiet-sia-poholiv-ia-svyney/>

14. Тваринництво України 2020 : статистичний збірник. К. : Державна служба статистики України. 2020. 157 с.
15. Сільське господарство України 2019. Статистичний збірник. К. : Державна служба статистики України. 2020. 221 с.
16. Adeel Meo, Muhammad Daniyal Abbas, Muhammad Nadeem Sajjad, Muhammad Rizwan, Sayed shahbaz hussain bukhari, Muhammad Saad Hameed (2014), The Impact of Promotional Tools on Sales Promotion. *Journal of Public Administration and Governance*. Vol. 4. № 2.
17. Iacob D., Cismaru D. M. (2003), Relatii publice. Eficient prin comunicare, Editura Comunicare, Bucuresti, Iacob & Cismaru, 2003.
18. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80#Text>
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення. Закон України № 552-IX від 30.04.2020р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 20, ст. 142. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX#Text>
20. Roman Kisiel, Kamil Graszekiewicz (Olsztyn) Atrakcyjność inwestycyjna a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej). UNIVERSITY OF WARMIA AND MAZURY IN OLSZTYN Przegląd Wschodnioeuropejski Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. IX/1. 2018. 33–49.
21. Adam Oleksiuk (Olsztyn) Investment Level and Structure in the Region of Central and Eastern Europe and Barriers for Investment Growth Reported by Entrepreneurs in the Light of Findings of Own Survey Research. Przegląd Wschodnioeuropejski VIII/1-2017, 125–140.
22. Дем'яненко І.В., Буряк А.В. (2012), Інвестиційно-інноваційний чинник економічного зростання. Актуальні проблеми економіки. 11, 3–11.
23. Про державну підтримку інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями в Україні". Закон України № 1116-IX від 17.12.2020. Голос України від 12.02.2021. Режим доступу: www.golos.com.ua/article/342149

Lavruk O. V., Lavruk N. A. Problems and opportunities of state policy for the development of the livestock industry during the war period

The aim of the research is to substantiate the theoretical and practical aspects of the formation of organizational and economic bases for identifying problems and opportunities and developing proposals for further development of animal husbandry. The theoretical and methodological basis of the research is the dialectical method of cognition, scientific works of domestic and foreign scientists to identify various complex socio-economic and industrial problems of the development of the livestock industry, as a strategic branch of agricultural production, which is an important source of food security formation. To achieve this goal, a comprehensive approach was applied (including methods of system analysis, functional, cause-and-effect and expert surveys) to research the state and opportunities for the development of the livestock industry. It is noted that now animal husbandry provides consumers with valuable food products, and therefore the further state of development of this industry is an urgent issue and belongs to the priority problems in the tasks of the state's agricultural policy. It is established that over a fairly long period of time, negative trends have emerged in the development of animal husbandry (excluding war) due to organizational, financial, land, technological and personnel problems. It is noted that the restriction of opportunities for intensive development of animal husbandry was due to inappropriate state support, not formed breed composition of animals, unsatisfactory introduction of innovative and intensive technologies for raising animals and producing livestock products, insignificant attraction of investments, instability of pricing, insurance and taxation systems. The originality of the conducted research is to highlight theoretical and practical aspects to identify the causes of the crisis state of animal husbandry functioning and determine the directions for improving the opportunities for its further development. Scientific novelty reflects a complex of problems that are characteristic of ensuring increased opportunities to stabilize the development of animal husbandry and increase the efficiency of livestock production. The practical significance of the research results lies in the fact that they can be applied in the practical activities of executive authorities and business entities in order to develop scientifically based programs for socio-economic recovery and development of livestock enterprises.

Key words: agrarian policy, animal husbandry, livestock industry, products, opportunities, production, effective development, food safety.

УДК 330.101.542

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.7>

Т. М. Лозинська

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

В. В. Сліченко

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавського державного аграрного університету

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА МАЛОГО БІЗНЕСУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття висвітлює результати дослідницьких спроб систематизації та загального оцінювання державної підтримки розвитку малого бізнесу в умовах дії воєнного стану. Наголошується на важливості поєднання державних інструментів обмеження та підтримки бізнесу. У довоєнний період спостерігалися як позитивні тенденції у розвитку малих підприємств, так і погіршення умов для господарської діяльності. З 2010 по 2020 рр. відмічаємо несуттєве збільшення кількості малих підприємств в розрахунку на 10 тис. наявного населення за одночасного зниження зайнятих і найманих працівників. Довоєнний розвиток підприємств малого бізнесу відбувався у несприятливих економічних умовах. Так, податкове навантаження примушувало значну кількість суб'єктів малого підприємництва здійснювати свою діяльність «в тіні». Відсутність належного нормативно-правового забезпечення розвитку малого бізнесу та надійного механізму здійснення державної фінансової підтримки обумовлювали низьку ефективність їх діяльності. Малі підприємства зіштовхувалися з обмеженістю доступу до матеріально-фінансових ресурсів, недосконалістю системи обліку та звітності, обмеженістю інформаційного та консультативного забезпечення. Із введенням воєнного стану державна підтримка малих підприємств набула вираженого характеру і полягала в суттєвому зниженні податкового тиску, наданні грошової допомоги, зокрема на релокацію бізнесу. Висвітлено зміст таких програм, як «Компенсація за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб», «Тимчасове переміщення підприємств з постраждалих під час війни регіонів», «Урядова грантова програма для бізнесу від держави – «Робота» тощо. Зазначається, що позитивні наслідки мала державна підтримка невеликих виробників, яка надається у вигляді грантів, кредитних бюджетних і банківських коштів та інформаційного сприяння (навчання, консультування тощо). Запропоновано, з метою стабілізації економічної ситуації в країні, збереження державної підтримки суб'єктів малого бізнесу під час дії воєнного стану та певний час після його скасування, оскільки малі підприємства є основою економічної стійкості, сприяючи створенню додаткових робочих місць.

Ключові слова: державна підтримка, малий бізнес, воєнний стан, податки, програми, розвиток.

Постановка проблеми. Підприємства малого та середнього бізнесу завжди є важливими об'єктами економічної політики держави, оскільки їх діяльність створює надійний фундамент для соціально-економічного розвитку країни. Разом із цим, суб'єкти малого і середнього бізнесу під час криз будь-якого характеру першими відчувають на собі їх негативні наслідки. Уряди країн, розуміючи важливість малого та середнього бізнесу, зокрема фізичних осіб-підприємців (ФОПів), застосовують різні механізми їх підтримки [1]. Особливо важли-

вою для них є державна фінансова підтримка під час виникнення форс-мажорних обставин, таких, як війна і введення воєнного стану. Зазначимо, що для власників малих і середніх підприємств у будь-яких умовах важливою є стабільність правових основ ведення господарської діяльності [2], а, отже, актуальності набувають питання поєднання державних інструментів обмеження та підтримки бізнесу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика державної підтримки малого

та середнього підприємництва протягом усього періоду незалежності України була предметом дослідження багатьох вчених. Зокрема, особливості розвитку малого та середнього бізнесу в Україні та його державної підтримки розглядалися Н. Бех [3]; В. Кміть, А. Падур, Л. Соколова, О. Манаківа, В. Дикань звертали увагу на можливості та шляхи удосконалення державної підтримки [4; 5; 6]. Після економічної кризи 2008 р. з'являються публікації, що стосуються подолання кризових явищ у середовищі малого та середнього бізнесу [7], а зараз науковий інтерес мають роботи, спрямовані на забезпечення виживаємості підприємств в умовах воєнного стану [8].

Позитивно оцінюючи проведені наукові дослідження, необхідно відзначити, що функціонування бізнесу у військовий час вимагає актуалізації проведених досліджень, перевірки можливості застосування їх результатів у реальних умовах війни.

Мета статті полягає в здійсненні систематизації методів державної підтримки суб'єктів малого та середнього бізнесу та виявленні їх впливу на діяльність підприємств в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Результати аналізу функціонування сегменту малих і середніх підприємств свідчать як про наявність позитивних тенденцій у їх розвитку, так

і про погіршення умов для господарської діяльності. З 2010 по 2020 рр. спостерігається несуттєве збільшення кількості малих підприємств в розрахунку на 10 тис. наявного населення (на 7 одиниць або 9 %) при одночасному зниженні зайнятих і найманих працівників на 21,3% та 20,4% відповідно (табл. 1). Зазначимо, що у структурі зайнятості за видами економічної діяльності у 2010 р. підприємства малого і середнього бізнесу становили 27,2%, тоді як у 2020 р. їх частка скоротилася до 26,8%. При цьому, витрати на персонал зросли у 2020 р. порівняно з 2010 р. у 4,5 рази, що пов'язано, насамперед, з ростом мінімальної заробітної плати. Частка обсягу реалізованої продукції малими підприємствами до загального обсягу реалізації за досліджуваний період зросла на 3,6 %. У 2010 р. малі підприємства реалізували 57,7 % надання інших видів послуг від загального їх обсягу; 57,3 % склали операції з нерухомістю; 46,5 % – адміністративне та допоміжне обслуговування. У структурі загального обсягу реалізованої продукції у 2020 р. малими підприємствами здійснено операцій з нерухомістю – 65,7 %, надання інших видів послуг – 63,8 %, освітніх послуг – 60,4 %.

Позитивною тенденцією є зростання частки підприємств, що одержали чистий прибуток (13,7 %), при цьому 70,7 % малих підприємств у 2020 р. були прибутковими.

Таблиця 1

Основні показники діяльності малих підприємств в Україні, 2010–2020 рр.

Показник	Роки		Відхилення 2020 р. до 2010 р.	
	2010	2020	Абсолютне, +, -	Відносне, %
Кількість підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення, одиниць	78	85	7	9,0
Кількість зайнятих працівників, тис. осіб	2165	1703	-462	-21,3
у % до загальної кількості зайнятих працівників відповідного виду діяльності	27,2	26,8	-0,4	x
Кількість найманих працівників, тис. осіб	2044	1627	-417	-20,4
у % до загальної кількості зайнятих працівників відповідного виду діяльності	26,1	25,9	-0,2	x
Витрати на персонал, млн грн.	37049,3	167715,1	130665,8	у 4,5 р.
у % до загальної кількості зайнятих працівників відповідного виду діяльності	14	16,9	2,9	x
Частка обсягу реалізованої продукції малих підприємств до загального обсягу реалізації, %	16,9	20,5	3,6	x
Частка підприємств, що одержали чистий прибуток, до загальної кількості малих підприємств, %	57	70,7	13,7	x
Частка підприємств, що одержали збитки, до загальної кількості малих підприємств, %	43	29,3	-13,7	x
Рівень збитковості діяльності малих підприємств, %	-5,7	-1,8	-3,9	x

Джерело: розраховано авторами за даними [9].

Зниження частки підприємств, що отримали в 2020 р. збитки, порівняно з 2010 р. на 13,7%, є позитивною тенденцією, але, у той же час, рівень рентабельності малих підприємств за цей же період скоротився на 3,9% за рахунок зростання як постійних, так і змінних витрат.

Аналіз діяльності малих підприємств за видами діяльності в Україні (рис.) у 2010 та 2020 рр. показав, що основними видами їх діяльності є торгівля, а також сфера послуг – ремонтні роботи автотранспорту та мотоциклів.

Вивчення зарубіжного досвіду ведення малого бізнесу свідчить, що в структурі економік зарубіжних країн йому належить вагоме місце як найбільш гнучкій та динамічній формі господарювання. Так, в Іспанії частка малого бізнесу у будівельній промисловості становить 30%, у промисловості – 31%, у суднобудуванні – близько 30%, сільському господарстві – 80% тощо [10]. У Німеччині малі та середні підприємства становлять 99,7% всіх комерційних підприємств. У Данії малий бізнес створює 80% ВВП, в Італії – 60 %, а в середньому в країнах ЄС близько 55-60 % [там само]. У США на малі підприємства припадає майже 35% чистого доходу, 30% всього експорту; у Франції та Німеччині частка малого та середнього бізнесу у ВВП складає близько 50%; у Японії малими підприємствами створюється майже 57% усієї продукції у провідній для країни промисловій галузі [там само].

Розвиток малого бізнесу в Україні здійснюється в несприятливому макро- і мікросередовищі, що обумовлює виникнення численних перешкод для діяльності малих підприємств [6]. До основних негативних умов функціонування підприємств малого бізнесу можна віднести:

1. Податкове навантаження, що примушує переважну кількість суб'єктів малого підприємництва здійснювати свою діяльність «в тіні».

2. Відсутність належного нормативно-правового забезпечення розвитку малого бізнесу та надійного механізму здійснення державної фінансової підтримки, зарегульованість відносин суб'єктів підприємницької діяльності з органами влади.

3. Обмеженість доступу до матеріально-фінансових ресурсів.

4. Недосконалість системи обліку та звітності малого підприємництва, обмеженість інформаційного та консультативного забезпечення.

5. Недосконалість системи навчання та підготовки кадрів для підприємницької діяльності.

На жаль, повномасштабна війна з Росією, що почалася 24.02.2022, суттєво ускладнила господарську діяльність малих підприємств.

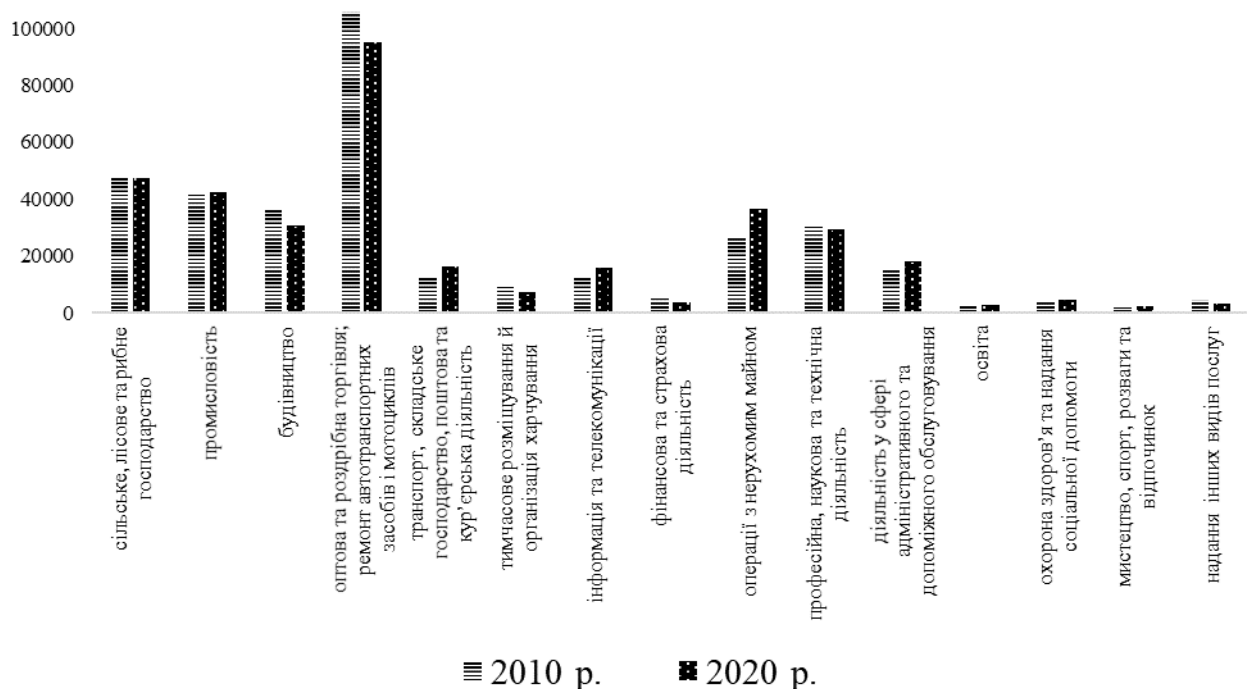


Рис. 1. Кількість діючих малих підприємств за видами економічної діяльності за 2010–2020 рр.

Джерело: побудовано авторами за даними [9].

Однак, попри введення воєнного стану, економічна активність в Україні поступово відновлюється, чому сприяє і звільнення окупованих Росією територій Київської, Сумської, Чернігівської та Харківської областей. Так, за результатами опитування членів Американської торговельної палати, на сьогодні повноцінно функціонують 60% підприємств, ще третина працює частково, 5% – тимчасово призупинили діяльність і лише 1% – повністю припинили роботу. На сьогодні до роботи повернулися більш як 80% підприємств [2]. Така економічна стійкість обумовлена різними причинами позаекономічного характеру, але велику роль у відновленні діяльності підприємств малого бізнесу обумовлена вчасно наданою державною підтримкою, яка виражається в такому:

- фізичні особи-підприємці I та II групи на час воєнного стану та протягом року після його завершення будуть звільнені від сплати ЄСВ;
- підприємства та фізичні особи-підприємці III групи будуть звільнені від сплати ЄСВ за найманих працівників, які були призвані до лав ЗСУ, інших збройних формувань (в тому числі територіальної оборони). Збір буде сплачено за рахунок держави;
- відтерміновано сплату податків для всіх підприємств, які не спроможні їх заплатити;
- відкладено впровадження реєстраторів розрахункових операцій (РРО) для всіх фізичних осіб-підприємців;
- скасовано всі заходи ринкового та споживчого нагляду у всіх питаннях, крім регулювання цін та контролю за ціноутворенням. Також вже встановлено мораторій на проведення перевірок всіх видів для бізнесу [11].

Українські підприємці могли отримати 6500 грн в межах програми «ЄПідтримка» в областях, де велися найактивніші бойові дії. Ці кошти можна було спрямувати на оплату будь-яких витрат без обмеження видів бізнесу. Уряд також розширив програми евакуації підприємств із зони бойових дій на захід України, де їм були створені належні умови для роботи на новому місці та можливості працевлаштування людей [12]. На сьогодні на порталі Дія Бізнес [13] в інформаційному розділі «Підтримка бізнесу в умовах війни» узагальнено інформацію про державні та донорські програми, приватні ініціативи підтримки підприємців в умовах війни, що допоможуть зберегти бізнес, робочі місця та підтримати економіку України. До найбільш запитаних видів державної підтримки бізнесу належать:

Компенсація за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Компенсація витрат на оплату праці за кожную працевлаштовану особу з числа ВПО внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні, надається роботодавцю за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету. Подати заяву на отримання компенсації може суб'єкт господарювання, що працевлаштував ВПО із заробітною платою не менше мінімальної (6500 грн). Механізм отримання компенсації такий:

- необхідно зареєструватися або авторизуватися на порталі в кабінеті громадянина на diia.gov.ua за допомогою електронного підпису. Портал Дія знайде суб'єкта у переліку отримувачів виплат Пенсійного фонду України;
- після перевірки особа вибирає період, за який необхідно отримати компенсацію, та вводить інформацію про працевлаштовану ВПО. При виборі періоду отримання компенсації за наступний місяць необхідно підтвердити подальше працевлаштування ВПО;
- здійснюється перевірка внесення особи в реєстр ВПО;
- вводяться дані розрахункового рахунку для отримання коштів, після чого Портал сформує заяву;
- заява підписується електронним підписом, після чого вона надсилається до Державного центру зайнятості.

При поданні Заяви офлайн необхідно звернутися до місцевого центру зайнятості або надіслати електронного листа з інформацією про працевлаштування внутрішньо переміщеної особи.

Тимчасове переміщення підприємств з постраждалих під час війни регіонів. Українські підприємства, які знаходяться у зоні активних бойових дій, можуть отримати державну допомогу для переміщення виробничих потужностей до західних областей України. Програма спрямована на збереження виробничого і трудового потенціалу України та орієнтована на усі підприємства, які бажають перемістити виробництво на території західних областей України. Досить швидко, як для умов війни, державне підприємство (ДГ) «Прозорро Продажі» за ініціативи Міністерства економіки України, за підтримки Міністерства цифрової трансформації України та національного проекту з розвитку підприємництва та експорту Дія Бізнес запустило платформу цифрової взаємодії для допомоги з релокації бізнесу. Програмою передбачено:

а) створення умов для підприємств, які подають заявку, щодо забезпечення їх безкоштовного переїзду до місця тимчасового переміщення;

б) допомога в наданні майданчиків для розміщення виробництва, переміщення та розселення персоналу, підбору працівників в місці дислокації після переїзду.

Скористатися відповідною програмою може будь-яке підприємство, яке знаходиться у зоні ризику та активних бойових дій. Учасником може бути не лише велике виробництво, але й малі бізнеси з 10–20 людьми у штаті. У першу чергу допомогу держави для вимушеного релокейту отримають стратегічно важливі підприємства та підприємства, які виробляють товари першої необхідності (хліб та інша їжа, питна вода, одяг та інше) для забезпечення потреб цивільного населення, військових та бійців територіальної оборони.

Урядова грантова програма для бізнесу від держави – «Робота».

На порталі Дія можна подати заявку на отримання гранту від держави на розвиток бізнесу. Ці гроші дадуть змогу кожному, хто має бажання, навички та план запустити власну справу або розширити свій бізнес. За надані кошти можна придбати обладнання, закупити сировину або оплатити оренду приміщення. Отримати грант можна за однією з програм:

1. Грант на власну справу: до 250 тис. грн.
2. Грант на сад: до 400 тис. грн.
3. Грант на теплицю: до 7 млн грн.

4. Грант на переробне підприємство: до 8 млн грн.

Кредитні програми. Кредитування підприємств за програмою «5-7-9%».

Уряд надає можливість отримати кредит до 60 млн грн будь-якому українському підприємству під 0% на час воєнного стану за програмою «5-7-9%». На реалізацію інвестиційного проєкту та на рефінансування заборгованості кредит надається щонайбільше на 5 років. Для фінансування оборотного капіталу – на 3 роки. Також розширено перелік інструментів, які дозволять банкам надавати кредити в рамках програми «5-7-9%» у разі нестачі забезпечення. Експортно-кредитне агентство зможе страхувати кредити підприємців-експортерів, що спрощує доступ до дешевого фінансування. Кредит зможе отримати будь-яка українська компанія, де кінцевими бенефіціарами з часткою понад 50% є українці.

Податкові зміни.

Уряд також ввів у дію податкові спрощення та податкові пільги, перелік яких наведено

в табл. 2. Зміни стосуються сплати основних податків, їх адміністрування та податкових перевірок.

Чекліст для рестарту бізнесу – інструмент від UA Anti-crisis, який допомагає зібрати інформацію про ресурси, побудувати стратегію та зробити конкретні кроки для запуску бізнесу з метою скорішого відновлення економіки України. Ініціатива UA Anti-crisis створена учасниками освітніх програм, розроблених та впроваджених Інститутом Маркетингу (Естонія) у партнерстві з Офісом з розвитку підприємництва та експорту.

Алгоритм дій при використанні цього інструменту такий:

1. Збір інформації про наявні ресурси та умови: визначення ТОП-менеджменту, складу команди, фінансових ресурсів компанії, внутрішніх ресурсів компанії, факторів і функцій, які не працюватимуть або тимчасово заблоковані.

2. Розробка антикризової стратегії: визначення співвласників та організаційної структури, побудова фінансової моделі, коригування потужності виробництва, визначення зовнішніх факторів, що можуть стати перешкодою для започаткування бізнесу, визначення зовнішніх ресурсів компанії та факторів, що допоможуть прискорити запуск бізнесу, провести SWOT-аналіз, скласти матрицю ризиків, передбачити надійне зберігання даних, переглянути орієнтири компанії, розробити чітку послідовність дій та узгодити її з керуючою ланкою компанії.

3. Конкретні кроки: максимально скоротити видатки, повідомити найманих працівників про актуальні зміни та питання, подбати про фізичну та ментальну безпеку працівників, безпеку інформації та цифрових даних, отримати інформацію про потреби.

Отже, малий бізнес в умовах дії воєнного стану отримує ресурсну або податкову підтримку з боку держави, особливо це стосується підприємств, розташованих на територіях активного ведення бойових дій та у тих галузях, де відчувається найгостріша криза. Наявні методи державної підтримки малого бізнесу розв'язують частину проблеми, але економічна ситуація надто динамічно змінюється, тому постають нові виклики, на які потрібно оперативно реагувати.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження дає змогу зробити ряд висновків:

1. Малий і середній бізнес в Україні досить швидко адаптувався до умов воєнного стану, у чому безперечно, полягає і заслуга держави.

Таблиця 2

Податкові новації для переформатування економіки України під час дії воєнного стану, 2022 р.

Податки та збори	Новації на час дії воєнного стану
Єдиний податок	- можливість скористатися опцією єдиного податку; - підвищення ліміту обмеження доходу з 10 млн до 10 млрд; - єдиний податок 2% від обороту; - зняття для 3 групи платників єдиного податку обмеження по кількості робітників; - зняття обмежень по видам діяльності (окрім підакцизних товарів та грального бізнесу) - уряд отримує право визначати порядок сплати податку.
Акцизний податок	не вважається постачанням (= не оподатковується) передача пального через примусове відчуження чи вилучення майна для потреб держави, передача ЗСУ та іншим, а також надання пального як гуманітарної допомоги. Також таке пальне звільняється від акцизу. встановлення 0 ставки акцизу на пальне
ПДФО	благодійна допомога, надана учасникам бойових дій та особам, які проживають на території бойових дій, не оподатковується ПДФО. Також не оподатковується ПДФО вся нецільова благодійна допомога, яка надається особам, які постраждали внаслідок збройної агресії надано право на податкову знижку у розмірі 16% (замість 4% зараз) на пожертвування неприбутковим організаціям.
ПДВ	уточнено, що звільнення від оподаткування ПДВ за ввезення в Україну і постачання в Україні ЗІЗ також надається, якщо ця продукція надається для потреб добровільних формувань територіальних громад. уточнено, що не сплачується ПДВ за товари, що були знищені під час війни, а також передані на потреби оборони. дозволяється включати до податкового кредиту з ПДВ суми, по яких ще не зареєстровані податкові накладні, але наявні необхідні первинні документи. Такі накладні повинні бути зареєстровані протягом 6 міс з моменту припинення воєнного стану. встановлення ставки 7% ПДВ на пальне.
Плата за землю	з 24 лютого 2022 до кінця року звільняються від сплати плати за землю платники за землю, що розташована на територіях, на яких ведуться бойові дії. Перелік територій визначається КМУ.
Податкові перевірки	зупиняється перебіг всіх строків, контроль за дотриманням яких покладається на ДПС на час воєнного стану. відновлення всіх фактичних перевірок (навіть ті, які зараз були заборонені на час карантину) відновлення камеральних перевірок по деклараціях, по яких подано заяву на повернення бюджетного відшкодування ПДВ. на період воєнного стану та протягом 3 міс після його закінчення по ЄСВ перевірки не проводяться.

Джерело: узагальнено авторами за: [14; 15; 161].

З моменту повномасштабного вторгнення Росії в країні було зареєстровано майже 150 тисяч нових підприємств, з яких 132 тисячі – це фізичні особи-підприємці.

2. Напрями діяльності малого та середнього бізнесу з 24.02.2022 значно змінилися. Станом на кінець серпня 2022 р. найбільше реєструють підприємства, діяльність яких пов'язана з роздрібною та оптовою торгівлею: їх частка складає 30% від кількості ФОПів, відкритих за півроку війни. Серед підприємств – юридичних осіб найбільшу частку складають ті, що надають соціальну допомогу, здійснюють оптову торгівлю та обслуговують діяльність громадських організацій.

3. Важливою є державна підтримка невеликих локальних виробників, яка надається

у вигляді фінансових інструментів (грантів, кредитних бюджетних і банківських програм) та інформаційного сприяння (навчання, консультування тощо). На регіональному рівні позитивні наслідки мало надання одноразової грошової допомоги для започаткування власної підприємницької діяльності та/або матеріальної допомоги малим підприємствам, що виробляють органічну сільськогосподарську сировину, займаються її переробкою та експортом.

Пропонується збереження державної підтримки малого бізнесу під час дії воєнного стану та протягом не менше, ніж року, після його скасування, зважаючи на те, що малі підприємства є основою економічної стабільності, сприяючи створенню додаткових робочих місць та зниженню рівня безробіття.

Список використаної літератури:

1. Мірошник Р. О., Прокоп'єва У. О. Розвиток малого і середнього бізнесу в Україні: проблеми і перспективи. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія "Проблеми економіки та управління"*. 2020. Т. 4. № 1. С. 63–71. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2020/may/21613/maket200296-65-73.pdf> (дата звернення 03.10.2022).
2. Шварц Д. Допомога під час війни: як держава може стимулювати розвиток бізнесу. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/dopomoga-ukrajincyam-pid-chas-viyni-2022-yak-derzhava-mozhe-stimulyuvati-rozvitok-biznesu-novini-ukrajina-11953230.html> (дата звернення 03.10.2022).
3. Бех Н. Особливості розвитку та функціонування малого і середнього бізнесу в Україні. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 1(26). С. 16–18. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/612/2/TNTUB_2010_v26_No1-N_Beh-Features_of_the_development_and_operation_of_16.pdf (дата звернення 09.11.2022).
4. Квіт В. М., Падуро А. В. Державна підтримка суб'єктів малого підприємництва. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Випуск 7. Ч. 2. С. 14–17. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/12660pdf> (дата звернення 09.11.2022).
5. Соколова Л. В., Манакіна О. В. Механізм державної підтримки розвитку малого бізнесу в Україні. *Вісник МСУ: Економічні науки*. 2006. № 2. С. 14–17.
6. Дикань О. В. Розвиток малого бізнесу в Україні: проблеми та шляхи забезпечення. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. № 57. С. 58–66.
7. Березянюк Т. В. Актуальні напрями державної підтримки малих підприємств у процесі подолання наслідків кризи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 10. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2012/11.pdf (дата звернення 09.11.2022).
8. Мельник Т. Ю. Державна підтримка та стимулювання розвитку бізнесу в Україні під час дії воєнного стану. *Економіка, управління та адміністрування*. 2022. № 2(100). С. 3–11.
9. Державна статистика України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення 03.10.2022).
10. Розвиток малого і середнього бізнесу. URL: https://www.prostobiz.ua/biznes/razvitie_biznesa/vse_novosti (дата звернення 03.10.2022).
11. Уряд розширив програму фінансової держпідтримки малому бізнесу. URL: https://biz.ligazakon.net/news/207122_uryad-rozshiriv-programu-fnansovo-derzhpdtrimki-malomu-bznesu (дата звернення 03.10.2022).
12. Державна підтримка бізнесу під час війни: що треба знати. URL: <https://eba.com.ua/derzhavna-pidtrymka-biznesu-pid-chas-viyni-shho-treba-znati/> (дата звернення 03.10.2022).
13. Дія Бізнес. URL: <https://business.diiia.gov.ua> (дата звернення 03.10.2022).
14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text> (дата звернення 03.10.2022).
15. З 17 березня діють нові податкові пільги для ФОПів та підприємств під час війни! URL: <https://news.dtki.ua/taxation/common/75358> (дата звернення 03.10.2022).
16. Президент України. Володимир Зеленський. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/mi-pracyuyemo-nad-tim-shob-druzyami-ukrayini-buv-uves-svit-z-73705> (дата звернення 03.10.2022).

Lozynska T. M., Slichenko V. V. Government support of small business in the conditions of martial state

The article highlights the results of research attempts at systematization and general assessment of state support for the development of small businesses under martial law. The importance of a combination of state instruments of restriction and support of business is emphasized. In the pre-war period, there were both positive trends in the development of small enterprises and worsening conditions for economic activity. From 2010 to 2020, we note an insignificant increase in the number of small enterprises per 10,000 of the existing population, with a simultaneous decrease in employed and hired workers. The pre-war development of small business enterprises took place in unfavorable economic conditions. Thus, the tax burden forced a significant number of small business entities to carry out their activities "in the shadows". The lack of appropriate regulatory and legal support for the development of small businesses and a reliable mechanism for the implementation of state financial support caused the low efficiency of their activities. Small enterprises were faced with limited access to material and financial resources, imperfection of the accounting and reporting system, limited information and advisory support. With the introduction of martial law, state support for small businesses took on a pronounced character and consisted of a significant reduction in tax pressure, the provision of financial assistance, in particular for business relocation. The contents of

such programs as "Compensation for the employment of internally displaced persons", "Temporary relocation of enterprises from war-affected regions", "Government grant program for business from the state – eRobota", etc. are highlighted. It is noted that the state support of small producers, which is provided in the form of grants, credit, budget and bank funds, and information assistance (training, consulting, etc.), had positive effects. It is proposed, in order to stabilize the economic situation in the country, to maintain state support for small business entities during martial law and for some time after its abolition, since small businesses are the basis of economic stability, contributing to the creation of additional jobs.

Key words: *state support, small business, martial law, taxes, programs, development.*

УДК 342.9.07+ 351.85 + 008:316.462

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.8>

О. А. Менська

кандидат юридичних наук,
магістр публічного управління та адміністрування
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Поступальне термінологічне окреслення нових нагальних питань, законопроектна недосказанність, опосередковане вираження наукової думки та її алегоричність, призводять до переосмислення або уточнення певних дослідницьких позицій, у тому числі й щодо питань впровадження механізму публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні. Увіраження набуває думка, що процес інституалізації хоча і розпочато, проте відбувається певне поступальне його гальмування.

У результаті теоретичного аналізу інституалізації публічного управління в сфері охорони культурної спадщини, можна говорити про налагодження стабільного механізму для співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості.

Об'єкти культурної спадщини, що мають мультидисциплінарний статус, є предметом вивчення не тільки в науках із державного управління, правознавстві, а й на таких ділянках наукового знання, як: соціологія, культурологія, філософія тощо. Дійсно, культурне надбання постає об'єктом дослідження різних галузей наукового пізнання, а загострення проблеми щодо його збереження латентно чи відкрито звучить у багатьох наукових джерелах із різних галузей. І сприяє цьому теперішня кричуща ситуація з технічним станом багатьох об'єктів вітчизняного культурного надбання.

У праці акцентовано, що інституціональним забезпеченням повноцінного функціонування пам'яткоохоронної сфери має бути синергія забезпечення єдності компетентних інституцій. Водночас значущу роль у збереженні пам'яток культури можуть відігравати неурядові інституції, зокрема різні громадські об'єднання. Відповідно, наголошено на важливості думки про залучення небайдужої громадськості до пам'яткоохоронної діяльності, що може бути ефективним механізмом контролю, здатним допомогти у питаннях захисту, охорони та збереження культурної самобутності, яка матеріалізована в об'єктах культурної спадщини.

Тож ця та інші тези, дають змогу підтримати ідею авторки про впровадження механізму публічного управління у сфері охорони культурної спадщини із таким екстраординарним його елементом як громадськість.

Ключові слова: державна політика; об'єкти культурної спадщини; державне регулювання; інституціональне середовище.

Постановка проблеми. Інституційні перетворення у сфері охорони культурної спадщини станом на тепер можна охарактеризувати як такі, що послугуються вектором державної політики, спрямованої на публічне управління. Утім, на жаль, у питанні впровадження винятково механізмів державного управління у сфері охорони культурної спадщини завжди було чимало гучної риторики й алармізму і менше практичної діяльності, зокрема тієї, що стосувалася б утвердження кількості (чи сукупності) інституцій, діяльність яких має бути спрямована на забезпечення повноцінного функціонування усієї пам'яткоохоронної галузі.

Оглянувши панораму наукових здобутків та зазначивши про наявні з досліджуваного

питання дискусії, спираємося на позицію, висловлену стосовно необхідності наукового пошуку відповідей на запитання, що виникли. Це засвідчує і практика, яка вже склалася. Однак, попри це, аспекти інституалізації публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні залишаються малодослідженими. Один із них якраз є темою наукової розвідки авторки. Отже, актуальність обраної теми продиктована вимогами сьогодення та зумовлена необхідністю у з'ясуванні інституціональних засад впровадження механізму публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвідки та студії, об'єктом вивчення яких стали

питання збереження об'єктів культурної спадщини, значно збагатили фонд наукової літератури з цієї проблематики. Назагал, кількість праць з теми означеного дослідження актуалізує важливість порушеної проблеми. Очевидно, що глибина цієї проблеми продовжує повсякчас цікавити науковців.

Необхідно виокремити категорію вітчизняних дослідників (Ю. С. Баланюк, В. І. Воронова, В. В. Мещерякова й ін.), які хоч і не здійснювали ґрунтовного аналізу окреслених проблем, так все-таки окремі питання державної політики у сфері охорони історико-культурного надбання та пам'яток культурної спадщини фігурували у їхніх наукових розвідках.

Вагома частина науковців у своїх напрацюваннях більшою чи меншою мірою зачіпає питання механізмів публічного управління у сфері охорони культурної спадщини, однак переважна частина досліджень сконцентровані на якійсь одній із проблем. Такого типу студії не дають змогу глибше зрозуміти суть порушеної нами у темі дослідження проблеми, що тільки вказує на складність її розв'язання. Осібно стоять над іншими проблемами у питаннях збереження культурної спадщини інституціональні засади впровадження механізмів публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні. Відповідно, сформульована тема, можливо, є не першим, проте невідкладним кроком, який зобов'язує нас звернути на неї свою дослідницьку увагу.

Мета статті. У межах фокуса наукової уваги й, власне, метою до цієї розвідки є теоретичний аналіз інституалізації публічного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні

Виклад основного матеріалу. У скарбниці наукової думки наявне твердження про те, що сучасні концепції інституціоналізму визнають важливість інститутів, оскільки вони мають здатність встановлювати правила поведінки в суспільстві, за інститутами залишається прерогатива встановлення рамок відбору індивіда, але при цьому вони спираються на певну систему цінностей. Тому їх можна і слід аналізувати через інтереси та поведінку людей [1, с. 3].

Без перебільшення можна сказати, що новітній етап інституалізації в Україні, як однієї з форм політико-правового процесу (як, власне, й у багатьох інших питаннях), розпочався, по суті, після Революції Гідності. Так, у результаті цих протестів на майдані Незалежності, активізовано дослідження питань щодо власної самоідентифікації, які безпосередньо пов'язані

з національною безпекою, безпекою суспільства, життям наших громадян. Власне, згідно з положеннями ст. 10 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», основними засадами внутрішньої політики в гуманітарній сфері (крім іншого), є відродження духовних цінностей Українського народу, захист та примноження його культурного надбання, збереження національної культурної спадщини, відродження та збереження культурної самобутності регіонів [2].

У цьому контексті також варто зазначити про положення, викладені у Доктрині національної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017, де національними інтересами України зокрема, є збереження та примноження духовних, культурних і моральних цінностей Українського народу, зміцнення інформаційних зв'язків з українською діаспорою, сприяння збереженню її етнокультурної ідентичності [3].

Не потребує жодного доведення той факт, що одними з ключових складників інституційного забезпечення розвитку, реалізації, координації та досягнення ефективності державної політики у різних сферах (і сфера охорони культурного надбання не є винятком) стають відповідні стратегії. Так, основним планувальним документом для сталого розвитку історичних населених місць і збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього й майбутніх поколінь українців, стала Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 (далі – Стратегія) [4].

У цій Стратегії запроваджено нові підходи до державної регіональної політики в новому плановому періоді. Як зазначено в Стратегії, перебуваючи у географічному центрі Європи, Україна, як поліетнічна держава, асимілювала впливи різних культур і має багатий та надзвичайно різноманітний культурний потенціал, що охоплює нерухому й нематеріальну культурну спадщину та культурні цінності. У багатовіковій історії України наша історико-культурна спадщина – це духовний, економічний і соціальний капітали надзвичайно високого ґатунку, що є головними складниками національної самоповаги й відповідного відрекомендування нашої країни на міжнародному рівні [4].

Оперативні цілі й основні завдання, що забезпечують досягнення стратегічних цілей, зокрема, завдання за напрямом «Створення умов для ефективного використання економічного потенціалу культурної спадщини», відповідно до положень Стратегії, крім іншого, мають бути вирішеними й у частині удосконалення законодавчої та іншої нормативно-правової бази, що врегульовує правові, організаційні, соціальні й економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини, а також стимулювання розвитку державно-приватного партнерства у цій сфері.

Що ж до останнього, то в цьому напрямі мала б здійснюватися законопроектна діяльність. Так, з метою реалізації положень статті 4 Закону України від 01.07.2010 № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство», а також окремих положень підпунктів 1 і 3 пункту 1 Указу Президента України від 18.08.2020 № 329/2020 «Про заходи щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму», було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для реалізації проектів у сфері розвитку об'єктів культурного призначення та управління пам'ятками культурної спадщини в рамках державно-приватного партнерства» (реєстр. № 5808 від 20.07.2021) [5].

Ініціатори вказаного законопроекту зазначали, що цим нормативно-правовим актом передбачається створення правових підстав для безпосереднього збереження, підтримання у належному стані та розвитку об'єктів культурного призначення і об'єктів культурної спадщини державної та комунальної форм власності із залученням приватних інвестицій через інструменти державно-приватного партнерства для їхнього перетворення на сучасні об'єкти, що надаватимуть широкий спектр культурних і туристичних послуг. Проте восени цього року законопроект було знято з розгляду.

Як нами уже зазначалося, застосування державно-приватного партнерства щодо об'єктів культурної спадщини в Україні поки що перебуває на етапі становлення, а тому виникає потреба в розвитку й формуванні цього інституту партнерства. Водночас складна й неоднозначна економічна ситуація в Україні, політичний і збройний конфлікти, «гнучкість» та нестабільність законодавства, високий рівень корупції – чинники, що сприяють недовірі до влади, унеможливають належний рівень бюджетного фінансу-

вання об'єктів вітчизняної культурної спадщини. Усе це ставить під загрозу існування таких об'єктів, створює передумови для їхнього знищення й руйнування, не приваблює приватних партнерів, а особливо іноземних інвесторів, що своєю чергою, унеможлиблює довгострокові партнерські відносини. Державно-приватне партнерство могло б стати тим антикризовим інструментом, який зміг би зберегти та популяризувати об'єкти української культурної спадщини [6].

Зауважимо, що на державному рівні інститути, покликані опікуватися вітчизняним культурним надбанням, окрім покладених на профільне міністерство – Міністерство культури та інформаційної політики України, повноважень щодо цього, мали б з'являтися. Приміром, Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року № 1185 затверджено Положення про Державну інспекцію культурної спадщини України та Положення про Державну службу охорони культурної спадщини України [7]. Так, Державна служба охорони культурної спадщини України (Держкультспадщини), відповідно до вказаного Положення є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра культури та інформаційної політики. Основними завданнями Держкультспадщини мала стати реалізація державної політики у сферах охорони культурної спадщини, а також внесення на розгляд міністра культури та інформаційної політики пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Однак, дію Положення про Державну інспекцію культурної спадщини України та Положення про Державну службу охорони культурної спадщини України згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 року № 231 було зупинено. А вже на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 3 та Положення про Державну службу охорони культурної спадщини України втратили чинність.

Власне кажучи, авторка не розуміє, чому було ліквідовано ці два потужні центральні органи виконавчої влади, які так і не розпочали працювати (бо мета їхнього створення полягала, зокрема, у відповідальності за реалізацію державної політики й оперативному реагуванні на проблеми у сфері охорони культурної спадщини). Хочеться поставити запитання, наразі риторичне: «невже

у держави відсутнє стратегічне бачення управління культурними інституціями?».

Утім, не будемо вдаватися до подібних запитань, блукати довкола гіпотез щодо того, яким бачить держава функціонування сфери культури загалом і, пам'яткоохоронної галузі України зокрема. Звернімо краще увагу на створення повноцінних, а не декларативних інституцій. Авторка вважає, що в площині порятунку культурного надбання, вироблення й реалізації політики в цій сфері неабиякий позитивний результат матиме взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства. Серед інституціональних форм такої взаємодії потрібно зазначити про залучення громадськості до процесів управління та контролю в пам'яткоохоронній галузі. Адже здійснення політики у сфері культури та прийняття рішень відкриті для громадськості й передбачені у чинному законодавстві. Так, відповідно до ст. 11 Закон України «Про охорону культурної спадщини» [8], підприємства усіх форм власності, заклади науки, освіти та культури, громадські організації, громадяни сприяють органам охорони культурної спадщини в роботі з охорони культурної спадщини, можуть встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження, сприяють державі у здійсненні заходів з охорони об'єктів культурної спадщини і поширенні знань про них, беруть участь у популяризації культурної спадщини серед населення, залучають громадян до її охорони. Окреслене розуміння важливості даного питання наочно демонструє потребу запровадження механізму нагляду та спостереження за технічним станом об'єктів культурної спадщини представникам громадськості, зокрема, громадськими інспекторами, у тому числі, делегувавши їм частину повноважень у питаннях збереження цих об'єктів.

Формування позитивної громадської думки про необхідність дбайливого використання культурного надбання уособлено у законопроекті про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за руйнування та знищення нерухомої культурної спадщини і порушення традиційного характеру середовища (реєстр. № 4562) (далі – законопроект № 4562) [9]. Автори законопроекту № 4562 запропонували доповнити Закон України «Про охорону культурної спадщини» відповідною статтею про громадських інспекторів (тобто громадський контроль) у сфері охорони культурної спадщини. Так, громадський контроль у сфе-

рі охорони культурної спадщини мають здійснювати громадські інспектори з охорони культурної спадщини з метою спостереження за станом зберігання та використання пам'яток, їхніх територій, охоронюваних археологічних територій, збереження традиційного характеру середовища зон охорони, історичних ареалів населених місць згідно з Положенням про громадський контроль, яке затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини.

Доволі ґрунтовний аналіз стану правового регулювання залучення громадськості до сфери охорони культурної спадщини уже було нами здійснено [10–11]. Так, авторка наголошувала, аргументувала й обґрунтовувала потребу в законодавчому врегулюванні правової діяльності громадськості у сфері охорони культурної спадщини, неурядових інституцій – інституту громадських інспекторів. При цьому авторка цієї статті зазначала, що правове врегулювання створення, впровадження та діяльності громадських інспекторів станом на сьогодні є більш ніж актуальне.

Авторка не безпідставно вважає, що громадський контроль необхідний (хоча б з превентивних міркувань!) для запобігання та нівелювання імовірних непоправних наслідків порушення законності утримування об'єктів культурної спадщини. Адже такий вид контрольної діяльності з боку громадських інспекторів спроможний не просто бути ефективним у питаннях, які стосуються збереження культурного надбання, а й запобігти несприятливим можливим наслідкам, що можуть виникнути від недолугого утримування цих об'єктів. Проголошуючи цю тезу як основоположну засаду, вважаємо, що сфера охорони культурної спадщини потребує інституту громадських інспекторів. Зважаючи на вказане, у довгостроковій перспективі (*longue durée*) налагодження взаємодії між державним і громадським секторами у частині здійснення громадського контролю у питаннях охорони культурної спадщини, шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів або закріплення окремих положень щодо цього у вже чинних, сприятиме не тільки ефективності процесу вироблення державної політики у цій сфері, а й позитивно впливатиме на швидкість, якість і результати реалізації прийнятих державно-управлінських рішень у пам'яткоохоронній галузі [11, с. 5–6].

Отже, проаналізувавши інституалізацію державного управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні, доходимо висновку, відповідно до якого не безпідставно вважаємо, що інституціональним забезпеченням повноцінного функціонування пам'яткоохоронної сфери має бути синергія забезпечення єдності компетентних інституцій із одночасним застосуванням законодавчого підґрунтя (що обумовлює й огранює юридичні параметри цієї сфери) задля формування відповідного правового поля та модернізації всієї системи суспільних відносин у цій сфері. Інституційна основа таких відносин має, по суті, формуватися коштом державних структур (утім, не лише). Зміцнення, розширення та наповнення іншими формами взаємодії також має бути. Й у цих питаннях важливу роль можна відвести, зокрема, інституціям громадянського суспільства (громадським організаціям, інститутам освіти, науки, культури тощо).

Висновки і пропозиції. Ґрунтуючись на викладеному контексті та власних спостереженнях, можна зробити такі теоретичні узагальнення та висновки.

1. Об'єкти культурної спадщини – без перебільшення охоплюють ключові виміри людського життя: суспільний, духовний, культурний, історичний. І пояснити це можна тим, що кожна з наук, як-от: культурологія, філософія, соціологія, право, закономірно розглядає вказані об'єкти в кордонах свого предметного поля. Така багатовекторність зумовлює особливості вивчення інституалізації публічного управління у вказаній сфері в межах науки державного управління.

Ураховуючи розмаїття напрацювань наукової думки серед дослідників у цьому питанні, маємо можливість сформулювати засадничу для власної наукової розвідки тезу, осердя якої полягає у тому, що культурне надбання без перебільшення є тим стратегічним ресурсом кожного цивілізованого суспільства, завдяки якому цінності цього суспільства набувають нового змісту. Такі об'єкти – це інструментарій, покликаний стати проміжною ланкою, що пов'язує минуле із сьогоденням. Отож, завданням органів влади, які здійснюють повноваження у сфері охорони культурної спадщини є обрання тих напрямів, які попри всі бюрократичні коридори, не дадуть згубитися у небутті культурному надбанню України.

2. Увиразнення набуває думка, що процес інституалізації хоча і розпочато, проте відбувається певне поступальне його гальмування. Причини цього криються у відсутності вираженої

та нормативно прописаної управлінської вертикалі, позаяк ключову функцію охорони культурної спадщини покладено на профільне міністерство, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування (локальний рівень), які відповідалі за регіональний розвиток цієї сфери. Подібний підхід на практиці призводить до хаосу, породженого різним статусом вказаних суб'єктів і, відповідно, неузгодженістю їхніх повноважень, дій та відповідальності. Структурно таку інституційну базу потрібно визначати стратегічно, аби інституційне забезпечення здійснювалося не просто органами державної влади, на регіональному чи місцевому рівні, а мало в підсумку докладених зусиль закріплення органічної форми взаємодії та співіснування для задоволення суспільної потреби як кінцевого результату процесу їхньої діяльності – захисту й охорони об'єктів вітчизняної культурної спадщини.

3. Оскільки залежно від міри пізнання суспільством власної самобутності, зазнає змін і законодавство, виникає потреба в усуненні наявних спірних моментів у законодавчій, правозастосовній і судовій практиці. І хоча ставлення до всіх державних ініціатив, спрямованих на подолання цілого оберемку правових проблем у сфері культури позитивне, варто докласти чимало зусиль, аби нововведення не були малопомітними, декоративними, туманними, не життєздатними. Відповідно, інституалізацію публічного управління у пам'яткоохоронній галузі потрібно проводити через суб'єктну ідентифікацію, де крім первинних регуляторних інституцій прямої дії будуть виступати і ті, які можуть артикулювати інтереси держави у збереженні культури як ідентифікатора глибинності смислів. Тож діяльність усієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування, має забезпечувати належне та ефективне функціонування реалізації державної політики у сфері охорони й захисту об'єктів культурної спадщини. До цієї діяльності неодмінно мають бути залучені усі заінтересовані у цій меті сторони.

4. У справі охорони культурного надбання з практичного досвіду значущу роль відіграють неурядові інституції. Йдеться про різноманітні громадські об'єднання. Залучення небайдужої громадськості до пам'яткоохоронної діяльності має стати недефективним механізмом контролю, здатним допомогти акумулювати інтереси тих небайдужих громадян, у кого пробудився інтерес до власної культурної самобутності,

та тих, хто розуміє важливість охорони, захисту й збереження вітчизняного культурного надбання. Тож ці й інші тези дають змогу маніфестувати ідею впровадження механізму публічного управління у сфері охорони культурної спадщини, інституту громадських інспекторів як доволі перспективного самоврядного утворення.

Список використаної літератури:

1. Дорошенко В. С. Інституціональні засади досліджень у системі державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4(51). С. 1–5.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2411-17#Text> (дата звернення: 13.11.2022).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/47/2017#Text> (дата звернення: 13.11.2022).
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.11.2022).
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для реалізації проектів у сфері розвитку об'єктів культурного призначення та управління пам'ятками культурної спадщини в рамках державно-приватного партнерства : URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72577 (дата звернення: 13.11.2022).
6. Менська О. А. Використання державно-приватного партнерства як цивільно-правового способу збереження об'єктів культурної спадщини. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 7–8 серпня 2015 року). Одеса : Громадська організація «Причорноморська фундація права», 2015. С. 44–46.
7. Про затвердження положень про деякі центральні органи виконавчої влади у сфері культури та внесення змін до Положення про Міністерство культури, молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1185-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.11.2022).
8. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8.06.2000 № 1805-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text> (дата звернення: 13.11.2022).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за руйнування та знищення нерухомої культурної спадщини і порушення традиційного характеру середовища : проект Закону України реєстр. №4562 від 30.10.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70778 (дата звернення: 13.11.2022).
10. Менська О. А. До питання про впровадження інституту громадських інспекторів у сфері охорони культурної спадщини. *Sectoral research XXI: characteristics and features: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference* (Vol. 1), October 15, 2021. Chicago, USA: European Scientific Platform. С. 24–26.
11. Менська О.А. Інститут громадських інспекторів у сфері охорони культурної спадщини як інструмент громадського контролю в Україні. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2021. № 11. С. 1–6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2021/40.pdf (дата звернення: 13.11.2022).

Menska O. A. Institutionalization of public management in the field of cultural heritage protection in Ukraine

Progressive terminological definition of topical issues, legislative omissions, indirect expression of scientific thought and its allegoricalness lead to rethinking or clarification of individual research positions, including on the implementation of the mechanism of public administration in the field of cultural heritage protection in Ukraine. The author expressed the opinion that the process of institutionalization, although it has begun, is undergoing a certain deceleration.

As a result of a theoretical analysis of the institutionalization of public administration in the field of cultural heritage protection, we can talk about the creation of a sustainable mechanism for the interaction of state authorities, local governments and the public.

Cultural heritage objects with a multidisciplinary status are the subject of study not only in the sciences of public administration, jurisprudence, but also in such areas of scientific knowledge as: sociology, cultural studies, philosophy, etc. Indeed, cultural heritage is an object of study in various branches of scientific knowledge, and the aggravation of the problem of its preservation is hidden or openly heard in many scientific sources from different fields. And this is facilitated by the current egregious situation with the technical condition of many objects of national cultural heritage. The paper emphasizes that the institutional support for the full functioning of the sphere of monuments

protection should be a synergy of ensuring the unity of competent institutions. At the same time, non-state institutions, including various public associations, can play a significant role in the preservation of cultural monuments.

Accordingly, the importance of involving a caring public in the protection and protection of cultural heritage objects was noted, which can become an effective control mechanism that can help in the protection, protection and preservation of cultural identity materialized in cultural heritage objects.

Thus, this and other theses allow us to support the author's idea of introducing such an extremely necessary element as the public into the mechanism of state administration in the field of cultural heritage protection.

Key words: *state policy; objects of cultural heritage; state regulation; institutional environment.*

Р. В. Стаднійчук<https://orcid.org/0000-0001-7725-1471>

доктор філософії, доцент,

ПВНЗ «Херсонський економічно-правовий інститут»

СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті обґрунтована необхідність та перспективи управління соціальними конфліктами в умовах глобалізації. Представлені комплексні системи попередження соціальних конфліктів у світі. Доведено, що система попередження загроз соціальних конфліктів має містити своєчасні ефективні програмні заходи щодо їх запобігання, які повинні реалізовуватись на латентних стадіях розвитку конфліктів. Розроблено науковий підхід до представлення системних характеристик управління соціальними конфліктами, які передбачають взаємодію системи моніторингу, попередження й реагування, на основі оптимізації методів реагування на можливості виникнення соціальних конфліктів з метою відслідковування мотивів учасників конфлікту та їх зміни. Систематизовані характеристики ефективної системи попередження соціальних конфліктів та можливих кризових явищ. Представлено системні характеристики та функції акторів у сфері забезпечення попередження соціальних конфліктів та їх моніторингу. Визначено, що результатом управління соціальними конфліктами є оцінка стану функціонування суспільства в умовах глобалізації, що дозволяє обрати ефективні заходи для їх своєчасного попередження. Визначено зовнішні та внутрішні складові системи управління соціальними конфліктами. Зовнішні передбачають оцінку зв'язків соціально-економічних, військово-політичних, інтеграційних компонентів національної безпеки та відповідними конфліктами між країнами. Внутрішня компонента системи передбачає оцінку ризиків виникнення внутрішніх конфліктів, яка включає такі етапи: 1) розробка баз даних; 2) аналіз особливих ситуацій та випадків соціальних конфліктів; 3) розробка статистичних моделей для прогнозування ризику соціальних конфліктів у країнах світу; 4) застосування моделей для прогнозування ризиків виникнення різних форма соціальних конфліктів; 5) розробка заходів публічної політики щодо забезпечення національної безпеки. Обґрунтовані напрямки вдосконалення комплексної систем управління соціальними конфліктами в умовах глобалізації, які систематизовані у дві глобальні групи: 1) синтез методології кількісного та якісного аналізу ситуацій неспроможності державних інститутів вирішувати соціальні конфлікти; запровадження моніторингу та оцінки процесів негативного соціального розвитку на мікрорівні, які призводять до активізації соціальних конфліктів.

Ключові слова: соціальний конфлікт, управління, глобалізація, система, моніторинг.

Постановка проблеми. За останні двадцять років розв'язання конфліктів, спільний підхід до вирішення соціальних конфліктів, було представлено в нових демократіях у спробі розвинути здатність громадянського суспільства до управління конфліктами. Вирішення конфліктів дає людям можливість ефективно відстоювати власні інтереси ненасильницьким, конструктивним способом шляхом систематичних освітніх зусиль, тренінгів, діалогових ініціатив і практики посередництва. Це дає людям можливість вирішувати, долати та перетворювати труднощі й антагонізм на джерело позитивних соціальних змін і, таким чином, змінювати негативну психологічну реакцію людей на конфлікти.

У цьому вигляді вирішення соціальних конфліктів у нових демократіях – громадянське суспільство надає громадянам, а також практикам навички та можливості практикувати, як виражати та розв'язувати розбіжності в безпечному та конструктивному середовищі. У спробі надати додаткову інформацію про практику вирішення соціальних конфліктів громадянським суспільством та її вплив на нові демократії, нами розглядаються існуючі зусилля організацій громадянського суспільства щодо просування методологій вирішення конфліктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тенденції формування та розвитку соціальних конфліктів були предметом дослідження вітчиз-

няних та зарубіжних науковців. У науковий обіг поняття теорії соціального конфлікту ввів Г. Зіммель. Т. Парсонс [1, с. 94–186], Л. Козер [2, с. 63–127], М. Вебер [3, с. 26–27] та інші визначили власні підходи до визначення ролі та функцій конфлікту у розвитку соціальної системи та його впливу на національну безпеку. На сучасному етапі питання попередження соціальних конфліктів досліджували С. Алексєєв, Е. Афонін [4, с. 265–289], М. Пірен [5, с. 67–184], Ю. Калюжна [6] та ін.

Значний досвід напрямів з врегулювання й попередження соціальних конфліктів у різних країнах світу набули ООН, державні, регіональні та громадські організації.

Мета статті полягає у проведенні комплексного аналізу досвіду функціонування систем попередження соціальних конфліктів та удосконаленні управління соціальними конфліктами в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. У науковій праці М. Вебера «Методології соціальної науки», конфлікт розглядається, як важлива складова соціального життя, а мир є відповідною зміною форм конфлікту, учасників конфлікту, зміна самого предмету конфлікту тощо [3, с. 26–27]. Питання щодо взаємозв'язку і взаємозалежності соціального конфлікту й стабільності функціонування суспільства в умовах глобалізації є досить суперечливими, адже соціальний конфлікт може як призвести до суспільних загроз так і до розвитку соціально-економічних систем. Тобто соціальний конфлікт має як негативні, так і позитивні функції й наслідки. Американським соціологом Т. Парсонсом конфліктна поведінка розглядається як девіантна, а соціальний конфлікт – ознака хвороби соціального організму [1, с. 94–186]. Л. Козер конфлікти розглядав з позитивної точки зору, а саме як функцію сприяння соціальної системи до розвитку й оновлення, акцентуючи увагу на можливих недоліках й проблемах [2, с. 63–127]. У свою чергу соціальний конфлікт володіє значною кількістю деструктивних функцій, які проявляються як результат довгострокового ігнорування соціально-економічних, політичних, культурно-релігійних та інших проблем. Соціальні конфлікти спроможні суттєво дестабілізувати всю соціальну систему, роблячи її вразливою до зовнішніх загроз, пригнічуючи темпи соціально-економічного, політичного й духовного розвитку суспільства [6].

Особливої уваги потребує розробка системи попередження соціальних конфліктів в умовах

глобалізації. На нашу думку, система попередження загроз соціальних конфліктів має містити своєчасні ефективні програмні заходи щодо їх запобігання, які повинні реалізуватися на латентних стадіях розвитку конфліктів. Міжнародна практика доводить, що своєчасне й результативне попередження соціальних конфліктів можливе лише за умови врахування інтересів й налагодження співпраці між стейкхолдерами: міжнародними організаціями, різними військово-політичними альянсами, урядами країн, науково-дослідними інститутами та громадськими організаціями.

Починаючи з 70–80 рр. XX століття активно розвиваються концептуальні підходи до формування систем попередження різних форм соціальних конфліктів та наявності конфліктних ситуацій. Одним із основних компонентів оцінки на даному етапі й до сьогодні є моніторинг захисту прав людини. Комісією ООН з прав людини у 1987 р. засновано спеціальний департамент, до функцій якого входить попередження про наявність конфліктних ситуацій та запобігання ескалації насилля. Завданнями такої системи, перш за все, є прогнозування негативного розвитку загроз безпеці людини, поширення небезпечних хвороб, зростання потоків біженців та інших наслідків соціальних конфліктів.

У 90-х рр. XX століття почалась розробка систем попередження соціальних конфліктів другого покоління, які поєднують інформацію, яка отримана з відкритих джерел та результати проведених досліджень. У розробці систем попередження соціальних конфліктів приймають участь фахівці урядових, міжурядових, міжнародних та неурядових організацій.

Метою представлених систем, які реалізуються на національному рівні у США, Франції та Німеччині, є ідентифікація внутрішніх та зовнішніх загроз інтересам країн і розробка програм попередження соціальних конфліктів. Однак внаслідок того, що відповідні національні системи слугують інтересам конкретної країни, тому отримана інформація не завжди доступна громадськості. Системи, які функціонують на міжурядовому та міжнародному рівнях, мають чітко виражений регіональний характер. Так, ОБСЄ, EU Crisis Watch орієнтуються на дослідженні кризових ситуацій в Європі, FEWER – на пострадянському просторі та в Африці, CEE-AC – у Центральній Африці. Зазвичай такі системи використовують відкриті джерела інформації а результатом роботи є комплексні

аналітичні звіти. Однак жодна з діючих систем попередження не передбачає розробку формалізованого протоколу за результатами оцінки соціальних конфліктів [6, с. 380–383].

Запропонований нами системний підхід до управління соціальними конфліктами в умовах глобалізації складається з двох компонентів: зовнішній та внутрішній. Зовнішньо-орієнтована складова системи управління соціальними конфліктами передбачає оцінку зв'язків між соціально-економічною, військово-політичною, інтеграційною компонентами національної безпеки та відповідними конфліктами між країнами. Графічно такий процес представимо на рис. 1.

Найважливішим фактором, який формує передумови виникнення соціальних конфліктів є обсяг й динаміка зовнішньої торгівлі країни. Саме зовнішня торгівля є дієвим інструментом сучасної дипломатії. Торговельна політика, державна підтримка стратегічних галузей, допомога країнам, що розвиваються, примусові зміни урядів у нестабільних країнах або країнах-супротивниках є «продовженням античної ворожнечі між націями за допомогою нових, постіндустріальних методів» [7, с.88-98].

Другим важливим компонентом комплексної системи управління соціальними конфліктами в умовах глобалізації внутрішньо-орієнтована, яка передбачає оцінку ризиків виникнення внутрішніх конфліктів. Концептуальний підхід до оцінки ризиків загроз внутрішніх конфліктів представлений на рис. 2.

Перший рівень функціонування системи оцінки ризику виникнення соціальних конфліктів передбачає визначення певних типів соціальних конфлік-

тів, а саме: конфлікт між урядовими й неурядовими інститутами, між неурядовими або всередині неурядових інститутів. На основі визначення типів конфліктів формуються три різних сфери аналізу: 1) аналіз механізмів, які призводять до конкретної дії або навпаки, запобігають виникненню конфліктів між урядом та неурядовими інститутами; 2) аналіз динаміки конфліктних відносин між неурядовими інститутами, ідентифікація рівня загроз для суб'єктів інших інститутів, визначення стратегій та інститутів, які можуть сприяти запобіганню загроз; 3) аналіз механізмів виникнення загроз всередині певного інституту.

Усі представлені сфери аналізу на сьогодні не отримали достатньої уваги з боку відповідних аналітичних центрів, які проводять щорічний моніторинг ситуацій конфліктів, насамперед, як результат технічних проблем та перешкод в отриманні первинної достовірної інформації.

На другому рівні відбувається ідентифікація рівня ризиковості соціальних конфліктів: ненасильницькі форми конфліктів; обмежене локальне насилля; процес поширення насилля на різні верстви населення; масштабне насилля у формі геноциду або громадянської війни.

Третій рівень передбачає дослідження функцій національних та міжнародних інститутів, діяльність яких орієнтована на запобігання й розв'язання конфліктів, у тому числі соціальних.

Оцінка факторів, які впливають на тривалість стабільності (миру) проводиться в контексті поєднання інституціональних, соціально-економічних, політичних, культурно-релігійних чинників, які сприяють формуванню умов для безпечності та стабільності.

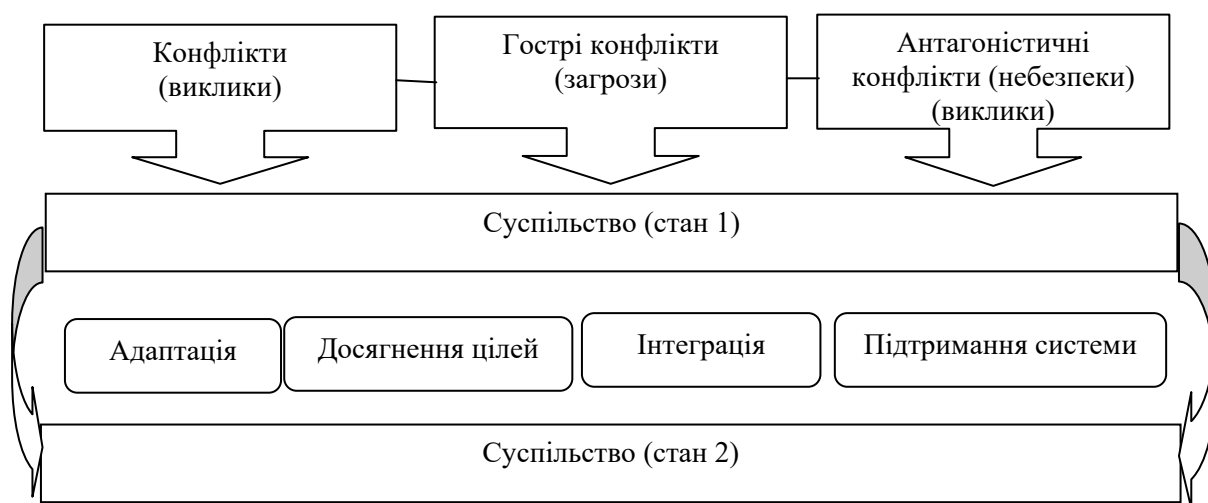


Рис. 1. Співвідношення соціальних конфліктів та суспільства в умовах глобалізації

*Джерело: побудовано автором

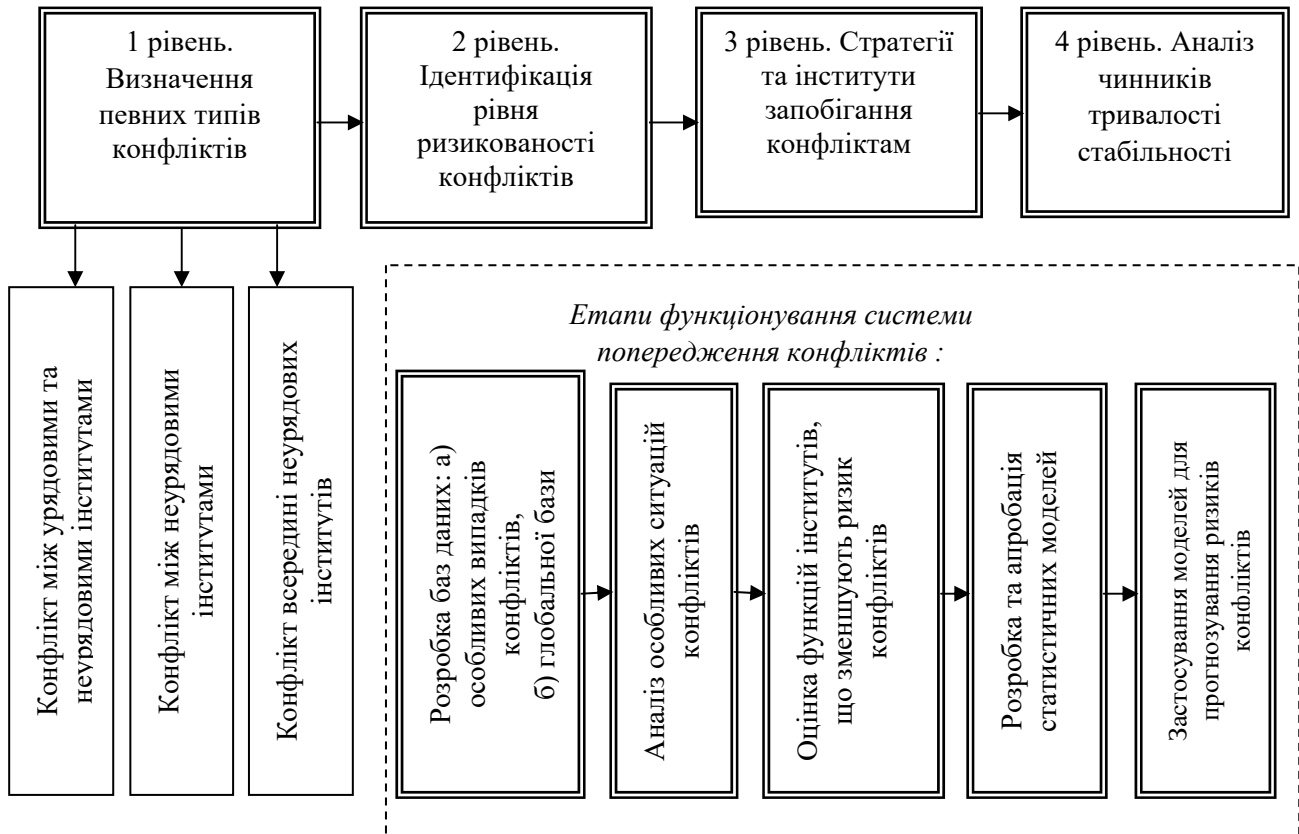


Рис. 2. Концептуалізація функціонування системи оцінки ризику виникнення соціальних конфліктів в умовах глобалізації

*Джерело: побудовано автором

До етапів функціонування системи попередження соціальних конфліктів в умовах глобалізації запропоновано віднести:

1. Розробку баз даних. Перш за все необхідно сформулювати базу даних країн, в яких спостерігаються ситуації соціальних конфліктів за різним рівнем їх ризикованості, що дозволяє сфокусуватись на механізмах виникнення ризиків, систематично проаналізувати різні стадії розвитку конфліктів. На особливу увагу заслуговують країни, які пройшли шлях від ненасильницьких форм конфліктів до масштабної громадянської війни. Формування глобальної бази даних конфліктів, які мали місце у світі, починаючи з 1945 р., комбінуючи дані трьох найбільш масштабних глобальних баз даних: 1) Minorities at Risk; 2) Correlates of War; 3) World Bank. Запропонована нами нова база даних дозволить проводити статистичний аналіз соціальних конфліктів ґрунтуючись на моделях сумісності, структурних рівняннях, економіко-математичних моделях для оцінки синергетичного впливу факторів-стимуляторів й дестимуляторів на виникнення соціальних конфліктів.

На відміну від вже існуючих глобальних баз даних конфліктів, в яких інформація систематизована відповідно до однієї із загроз – дискримінації, конкуренції, спірної території, право власності, база даних, що пропонується нами, враховує синергетичний ефект впливу відразу декількох причин соціальних конфліктів, що сприяє проведенню комплексного аналізу взаємозв'язку між різними факторами соціального конфлікту. Тобто враховуємо закон синергії: синергетичний вплив декількох факторів соціального конфлікту дає абсолютно інший ефект, ніж вплив кожного окремого фактора.

2. Другий етап представляє собою аналіз специфічних ситуацій та випадків соціальних конфліктів: оцінка функцій інститутів (формальних та неформальних), які сприяють або навпаки, зменшують ризик загострення конфліктів; виявлення факторів, які підсилюють ризик загострення соціальних конфліктів.

3. Розробка статистичних моделей для прогнозування ризику загострення соціальних конфліктів у країнах світу.

4. Застосування моделей для прогнозування ризиків виникнення різних форма соціальних

конфліктів в країнах Європейського Союзу, країнах-кандидатах на членство в ЄС, Західних Балканах та країнах добросусідства, включаючи Україну.

5. Розробка заходів публічної політики щодо забезпечення національної безпеки.

Представлена нами система попередження соціальних конфліктів в умовах глобалізації призначена виконувати наступні функції:

1) забезпечувати осіб, які приймають рішення у сфері національної безпеки, інформацією про наявність соціальних конфліктів. Це дозволить своєчасно розробляти заходи структурно-інституціональної політики для їх запобігання або мінімізації ризиків;

2) якщо країна знаходиться у стані кризи, використання системи дозволяє оптимізувати антикризові заходи;

3) покращення системи прийняття рішень за допомогою систематичного моніторингу індикаторів соціального конфлікту та експертних оцінок;

4) слугувати основою для розробки спільних з міжнародними організаціями стратегій міжнародної та регіональної безпеки.

Використання системи орієнтовано на розробку заходів, які дозволяють синергетично поєднати зусилля й інтереси неурядових, урядових, міжнародних та громадських організацій, діагностувати соціальні конфлікти на початкових стадіях їх виникнення, оптимізувати витрати на розв'язання конфліктів та ліквідацію наслідків неспроможності держави, запобігти виникненню конфліктів у майбутньому.

До напрямів подальшого вдосконалення комплексної систем управління соціальними конфліктами в умовах глобалізації запропоновано віднести сукупність заходів. По-перше, синтез методології кількісного та якісного аналізу ситуацій неспроможності державних інститутів вирішувати соціальні конфлікти, а саме: 1) адаптація шляхів попередження системи оцінки неспроможності держави та конфліктного потенціалу суспільства до системи соціальних конфліктів; 2) розробка та впровадження інформаційно-комунікаційних інноваційних технологій щодо візуалізації та аналізу для збору інформації про розвиток ситуацій соціального конфлікту; 3) розробка більш складного та детального програмного забезпечення аналізу причин виникнення соціальних конфліктів, мотивації учасників та відносин між учасниками конфліктів, особливо, приймаючи до уваги важливість політичної культури та правил

прийняття рішень для розгортання конфлікту; 4) розвиток глобальних баз даних для проведення оцінки й діагностики різних ситуацій конфлікту, особливо, у перспективі зменшення важливості глобальних джерел інформації; 5) пристосування баз даних до потреб осіб, які приймають рішення щодо вибору конкретних стратегій попередження або вирішення соціальних конфліктів.

По-друге, запровадження моніторингу та оцінки процесів негативного соціального розвитку на мікрорівні, які призводять до активізації соціальних конфліктів, а саме: 1) оптимізація управління системами попередження конфліктів шляхом залучення місцевих органів влади та громадських організацій до збору інформації й оцінки факторів-стимуляторів конфліктів і аналізу поведінки, яка призводить до розгортання соціальних конфліктів; 2) зміцнення інституціональної спроможності організацій, які залучені до моніторингу, впровадження інноваційних технологій, автоматизованих систем прийняття рішень тощо; 3) становлення єдиної регіональної, національної мережі-платформи для моніторингу соціальних конфліктів, що також сприяє більш інтенсивному обміну досвідом між проведеними дослідженнями.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Очевидно, що в будь-якому середовищі конфлікт неминучий. Хоча наявність конфлікту в основному сприймається як негативний ефект, іноді це може бути корисним для людини, групи чи організації. Більшість вчених з управління конфліктами погодяться, що в конфлікті важливо те, як його вирішують. Конфлікт може викликати потребу в пошуку нових фактів і рішень, покращити згуртованість, навчити як отримати максимальну користь в кожній ситуації та використовувати її, щоб визначити можливість навчання або ж можливість лідерства. Менеджери також можуть використовувати це як можливість змінити ситуацію на краще. Однак якщо конфлікти погано регульовані, вони можуть знизити продуктивність, призводять до затримок і збільшення витрат у прийнятті рішень, посилення міжособистісної або міжгрупової ворожості (наприклад суперечки/агресія, призводять до поганої співпраці, підвищують рівень стресу, зниження морального духу/відданості та залученості та призводить до приховування інформації і ресурсів). Нами представлена система попередження соціальних конфліктів в умовах глобалізації та чіткий алгоритм дій. До напрямів подальшого вдосконалення комплекс-

сної систем попередження соціальних конфліктів запропоновано віднести сукупність заходів: синтез методології кількісного та якісного аналізу ситуацій неспроможності державних інститутів вирішувати соціальні конфлікти; запровадження моніторингу та оцінки процесів негативного соціального розвитку на мікрорівні, які призводять до активізації соціальних конфліктів.

Список використаної літератури:

1. Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л. Седова и А. Ковалева / под ред. М. Ковалевой. М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.
2. Козер Л. Функции социального конфликта / пер. с англ. О. Назаровой; под. общ. ред. Л. Ионина. Москва : Дом интеллектуальной книги : Идея-пресс, 2000. 205 с.
3. Weber M. The Methodology of the Sciences, trans. and ed. Edward A. Shits and Henry A. Finch. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949, P. 26–27.
4. Афонін Е. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посібник / авт. кол.: Е. Афонін, Я. Бережний, О. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. Ребкала, В. Шахова, В. Голубь, В. Козакова. Київ : НАДУ, 2010. С. 265–289.
5. Пірен М. Конфліктологія : підручник. Київ : МАУП, 2003. 360 с.
6. Калюжна Ю. Попередження соціальних конфліктів: інформаційний аспект. Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник». 2017. Випуск 122. С. 380–383.
7. Конах В. Сучасні тенденції в захисті національних інтересів від російської пропаганди. Стратегічні пріоритети. 2016. № 1. С. 88–98.

Stadniichuk R. V. System characteristics of social conflict management in globalization

The article substantiates the necessity and prospects of managing social conflicts in the conditions of globalization. Comprehensive systems for preventing social conflicts in the world are presented. It is proved that the system of prevention of threats of social conflicts should contain timely and effective program measures for their prevention, which should be implemented at the latent stages of the development of conflicts. A scientific approach has been developed to present the system characteristics of social conflict management, which involve the interaction of the monitoring, prevention and response system, based on the optimization of response methods to the possibility of social conflicts in order to track the motives of conflict participants and their changes. Systematized characteristics of an effective system for preventing social conflicts and possible crisis phenomena. The system characteristics and functions of actors in the field of social conflict prevention and monitoring are presented. It was determined that the result of managing social conflicts is an assessment of the state of functioning of society in the conditions of globalization, which allows choosing effective measures for their timely prevention. The external and internal components of the social conflict management system are defined. External ones involve an assessment of the connections of socio-economic, military-political, integration components of national security and the corresponding conflicts between countries. The internal component of the system provides an assessment of the risks of internal conflicts, which includes the following stages: 1) development of databases; 2) analysis of special situations and cases of social conflicts; 3) development of statistical models for forecasting the risk of social conflicts in the countries of the world; 4) application of models for forecasting the risks of various forms of social conflicts; 5) development of public policy measures to ensure national security. Reasoned directions for improving complex systems of social conflict management in the conditions of globalization, which are systematized into two global groups: 1) synthesis of the methodology of quantitative and qualitative analysis of situations of failure of state institutions to resolve social conflicts; introduction of monitoring and evaluation of the processes of negative social development at the micro level, which lead to the intensification of social conflicts.

Key words: social conflict, management, globalization, system, monitoring.

С. Т. Усмонова

аспірантка факультету менеджменту
Запорізького національного університету

ПОНЯТТЯ «ВІДКРИТІСТЬ» ТА «ПРОЗОРИСТЬ» ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Розвинуте громадянське суспільство базується на прозорості державного управління. Такого результату можна досягти шляхом трансформації законодавства та розробки нових механізмів підвищення прозорості та імплементації існуючих в українські реалії. У цій статті розглядаються визначення та норми, що характеризують «відкритість» і «прозорість» влади в праві в хронологічному порядку. Автором розглядається використання цих термінів у нормативно-правових актах, а також визначення цих термінів у науковців, представників громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на розвиток громадянського суспільства. Крім того, зроблено висновки щодо повноти наявних дефініцій для реалізації вищезазначених принципів у державному управлінні.

На думку автора, актуальність даної роботи зумовлена необхідністю дослідження розкриття в законодавстві такого поняття, як «прозорість влади», а також його еволюційного шляху. Проаналізовано авторське та законодавче визначення понять «відкритість» та «прозорість» влади. Незважаючи на розмежування деякими авторами термінів «прозорість» і «відкритість», в українському законодавстві ці терміни вживаються в синонімічному значенні.

Метою статті було дослідити розвиток понять «відкритість» і «прозорість» та дослідити сучасне регулювання визначення цих самих понять в українському законодавстві, відповідність викликам суспільства та необхідності подальшої трансформації українського законодавства, розробити механізми забезпечення прозорості влади.

Виявлено, що чинне українське законодавство потребує доопрацювання відповідно до розвиненого громадянського суспільства та кращих демократичних практик, зокрема у визначенні термінів «відкритість», «публічність», «прозорість». Для додаткового законодавчого врегулювання також необхідні механізми підзвітності, діалогу з громадськістю, поширення інформації, що становить суспільний інтерес.

Ключові слова: прозорість, відкритість, гласність, транспарентність, інформація.

Актуальність даної роботи обумовлена необхідністю дослідити розкриття у законодавстві такого поняття, як «прозорість влади», а також його еволюційний шлях. Розвинуте громадянське суспільство має у своїй основі прозорість публічного управління. Цього результату можна досягти шляхом трансформації законодавства та розробкою нових механізмів з підвищення транспарентності та імплементації вже існуючих в українських реаліях.

Постановка завдання – розглянути визначення та норми, якими характеризується «відкритість» та «прозорість» влади у законодавстві у хронологічній послідовності. Зробити висновки щодо вичерпності наявних визначень для реалізації вищезгаданих принципів у публічному управлінні.

У роботі проаналізовано статті науковців Шпортько О., Наливайка Л.Р., Романова М.Ю., Мельніченка В.І., Афоніна Е.А., Сушія О.В. та інших. Також проаналізовано наявну законодавчу базу, зокрема, Закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян», Про комітети Верховної ради України та інші, дослідження громадської організації Transparency International.

«Жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» – така теза прописана у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. Відкритість, прозорість та підзвітність влади – одні з головних засад демократичного громадянського суспіль-

ства. З самого початку новітньої історії в Україні особливу увагу приділяли принципам прозорості, відкритості та підзвітності влади – основ демократичного врядування. Ще в 1992 році у Законі України “Про інформацію” (у першій редакції) гарантується “відкритість, доступність інформації та свобода її обміну” [2]. З того часу українське законодавство суттєво просунулося у напрямку набуття транспарентності багатьох сфер та гілок влади. Проте, деякі питання досі не вирішені і потребують доопрацювання.

На початку розвитку демократичного суспільства не рідко є ситуація, коли участь громадян у державотворенні обмежується голосуванням раз у декілька років. Прозорість та відкритість влади – необхідний чинник для того, щоб участь громадян в формуванні державної та місцевої політики ставала більш суттєвою. Так, доступність інформації про діяльність влади, а більш того, інформування про майбутні плани та залучення громадськості до висловлювання своєї думки робить роль громади більш значущою та більш осмисленою. О. Шпортько наводить висловлювання одного з видатних дослідників громадянського суспільства К.Поппера щодо відкритості, який зазначає, що вона “характеризується свободою поширення та отримання інформації від органів публічної влади за наявності розумних, установлених законом обмежень» [3]. Деякі автори зазначають, що “відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то можна сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито” [4]. В. Мельніченко зазначає, що відкритість “передбачає можливість активних дій громадян стосовно політики” [5].

У законодавстві термін “відкритість” вживається достатньо часто. Проте, безпосереднього визначення цього терміну немає. Однак, на разам з іменником “відкритість” також у вжитку такі терміни, як “прозорість” та “транспарентність”. Під час роботи над цією статтею, ми зустрічали різні точки зору на синонімічність цих понять. Деякі автори відокремлюють відмінності кожного з цих термінів. Так, вже згаданий В. Мельніченко вважає, що прозорість характеризується пасивністю споглядання інформації, а відкритість – це вже дії [5]. Деякі дослідники, такі як Е. А. Афонін, О. В. Суший вважають “відкритість”, “прозорість”, “гласність” поєднало у собі більш об’ємне поняття “транспарентність”. Так, розкриваючи іншомовне походшен-

ня терміну “транспарентність” та його вживання у англомовному середовищі, дослідники зазначають: “У сучасній вітчизняній літературі поняття “транспарентність” змістовно поєднало у собі як “прозорість”, так і “відкритість”, часто ці терміни застосовуються як рівнозначні та вживаються поряд з поняттями “гласність” та “публічність”. Найчастіше значення поняття транспарентності пов’язується з інформаційною відкритістю соціальних, економічних та політичних процесів” [6].

Якщо попросити Гугл шукати на сайті Верховної Ради слова “відкритість”, “прозорість”, “транспарентність”, то бачимо таку статистику: відкритість – 122 000 результатів; “прозорість” – 35 200 результатів; “гласність” – 6 740; “транспарентність” – 549 результатів. Як бачимо, ці поняття є досить вживаними і, скоріш за все, вживаються у тотожному значенні. У цій статті ми не будемо детально вдаватися до лінгвістичних аспектів понять “гласність”, “відкритість”, “прозорість”, “транспарентність”, але приділимо увагу вжитку цих понять у законодавстві, що є, на нашу думку, відображенням розвитку демократії та громадянського суспільства у нашій державі.

За роки незалежності українське законодавство розвинуло механізми отримання інформації для того, щоб зробити владу та управління державою більш прозорою та відкритою, а також були введені та розвинуті механізми електронного врядування. Процеси розвитку продовжуються і зараз.

Так, у ст. 84 Конституції закріплено принцип відкритості у роботі єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради: “Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито”. На жаль, більш широко принципи відкритості та прозорості у головному законі країни не прописано, проте про дотримання цих принципів наголошується у ряді інших нормативно-правових актів. Так, у найпершій статті продекларовано, що Україна є демократичною державою. Відкритість, як вже було сказано, є однією з засад демократії. У ст. 34 гарантується право на інформацію: право “вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір”. Ст. 50 гарантує “право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення” [7].

Однак, одним з перших законів України, який декларує принцип відкритості, є прийнятий

у 1992 році Закон “Про інформацію”. У першій редакції цього закону гарантується “відкритість, доступність інформації та свобода її обміну”, а також відкритий доступ громадянам до статистичної інформації. Крім того, також у 1992 році інформація розгалужується за режимом доступу “на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом”.

У першій редакції закону передбачався доступ до відкритої інформації шляхом “систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам” (ст. 29). На нашу думку, шляхам розповсюдження відкритої інформації також треба приділити увагу у дослідженні, бо на нашу думку прозорість влади не можлива без ефективного донесення інформації до громадян.

У 2003 році Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова” вводиться поняття “цензура” та прописуються наслідки за перешкоджання в отриманні доступу до відкритої інформації. Як ми бачимо, у цей час робиться великий крок задля захисту робітників ЗМІ та гарантування отримання ними інформації про діяльність влади.

Згодом перелік інформації, яка не може бути конфіденційною, розширюється. Потім розширення переліку інформації відбудеться у Постанові Кабінету Міністрів від 21 жовтня 2015 року № 835.

У 2004 році приймається нова редакція Закону “Про інформацію”. В цій редакції з’являються визначення термінів, проте, поняття “відкритість” у цьому переліку не значиться. Також до “відкритості” додається “прозорість”. Однією з головних змін, на нашу думку, є це розширення напрямків державної політики в інформаційній сфері. Відтак, після змін законом додатково гарантується право рівного доступу громадян до інформації. Важливим кроком є зобов’язання у забезпеченні “відкритості та прозорості діяльності суб’єктів владних повноважень” (ст. 3). Відтепер за законом усі суб’єкти владних повноважень повинні визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації. Це – ще один з кроків до налагодження механізму забезпечення прозорості. Також автора-

ми законодавства приділяється увага створенню інформаційних систем і мереж інформації і розвитку електронного урядування. Ці зміни заклали фундамент того, що сьогодні отримати публічну інформацію можна просто з телефону або планшета в режимі “онлайн”. Цей крок, закладений тоді, дав свій зріст через 10 років. Саме тоді було видане розпорядження Кабінету Міністрів “Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства”. Ця стратегія визначає ряд понять та механізмів, які сприяють підвищенню прозорості влади у багатьох сферах державної діяльності. Крім того, у стратегії передбачено розвиток електронного урядування, що дає можливість впливати на дії влади кожному громадянину напямую. Відтепер у законодавстві з’являється поняття електронної демократії та дається визначення як «формі суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-демократія)». Таким чином, підвищується не тільки доступність інформації, але й ефективність прийняття державних рішень, бо громадяни можуть більш ефективно впливати на їхнє прийняття та формувати громадську думку.

Важливим з цього боку є інструмент електронних петицій. У повному обсязі від запрацював у 2015 році (підстава – Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції”). На наш погляд, інструмент електронних петицій – прямо можливість громадян впливати на дії влади та формувати її політику.

Проте, визначення терміну та критеріїв прозорості досі відсутні в українському законодавстві. Ця проблема навіть була визначена у постанові Кабінету Міністрів 13 січня 2010 р. N 85-р “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”. На думку авторів постанови, на той час рівень взаємодії між громадськістю та органами влади не відповідає “рівню розвитку рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям”. Саме задля вирішення цього проблемного питання пропонувалося, окрім всього іншого, дати визначення ряду термінів, серед яких – “відкритість” та “прозорість”. Треба зазначити, що ряд інших термінів,

про визначення яких йшла мова у постанові, на теперішній час вже визначена. Наприклад, у законодавстві прописано такі терміни, як "громадська рада", "консультації з громадськістю", "громадське обговорення", "вивчення громадської думки", "електронні консультації", "громадський контроль". Проте, визначення та критеріїв прозорості та відкритості влади досі немає, не дивлячись на широку вживаність цих слів у законодавстві впродовж 30 років.

Варто зазначити, що деякі спроби визначити рамки цих понять, були. Терміни "прозорість" та "відкритість" вживаються не тільки у "профільних" актах, таких як ЗУ "Про інформацію" та інші. Так, у 2018 році було прийнято Закон України "Про забезпечення прозорості у видобувних галузях". У цьому законі прописано, що основними засадами діяльності Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях є, серед іншого, "гласність та прозорість діяльності; відкритість" (ст. 8, п. 2.). До того ж, передбачається ряд вимог до оприлюднення інформації: фінансових звітів, обсягів видобування, технічних умов, переліку даних компаній, що підпадають під сферу дії закону, тощо. Дійсно, перелік документів чималий. На нашу думку, формування такого переліку документів може бути спробою окреслити рамки поняття "прозорість", принаймні в діяльності підприємство окремої галузі. Тому цей закон можна вважати не тільки необхідним для ратифікації міжнародних угод, але й прописаним механізмом реалізації права на доступ до інформації про надра України, які перебувають у власності громадян (ст. 13 Конституції України).

У Законі України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" також наголошується, що одним із принципів державної регуляторної політики є "прозорість та вивчення громадської думки" (ст. 4) і дається таке тлумачення, що це принцип під собою має: "відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності".

Прозорість як принцип діяльності також вживається у Законі України "Про національну безпеку". У ст. 4 дається таке тлумачення: "Прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України "Про державну таємницю".

Варто підкреслити, що у більш ранніх версіях обох цих законів не було визначення терміну "прозорість", хоча він вживався [14]. На нашу думку це доводить ту тезу, що чітке визначення допомагає розробці дієвих механізмів підвищення прозорості влади, а також реалізації права громадян на інформацію та участь у формуванні державної політики.

Засади прозорості рішень, які приймає законодавчий орган, закладені у Законі України "Про комітети Верховної ради України". Саме на засіданнях комітетів Верховної ради розглядаються питання, які потім вносяться до порядку денного. Для висвітлення роботи комітетів, законом передбачений наступний механізм: "оприлюднення плану роботи, розкладу засідань комітетів, прийнятих комітетами актів, протоколів та стенограм засідань комітетів та слухань у комітетах" (ст. 9). Інформація має бути оприлюднена на офіційному Порталі Верховної Ради. Крім того, на засіданні можуть бути присутні журналісти та представники громадських організацій [15].

Вищезгаданий механізм відкритості роботи комітетів ВРУ доводить тезу, що прозорість влади – це не тільки публікація вже прийнятих документів, але й попереднє обговорення та участь у підготовці готових рішень. У 2021 році було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів від 24 листопада 2021 р. № 1582-р "Про затвердження плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами)". Один із затверджених заходів передбачає створення публічного реєстру лобістів, "звітування лобістів про будь-які контакти і заходи з представниками органів влади; опублікування договорів про надання послуг з лобіювання та фінансових звітів" [16]. На нашу думку, це відкриває більше інформації про чинники, які слугували для прийняття того чи іншого державного рішення, а також може показувати наявність впливу тих чи інших осіб.

Суттєво підвищують прозорість діяльності влади кроки, які було зроблено в сфері управління фінансами. Окрім обов'язкової публікації фінансової звітності комунальних підприємств та розподілу коштів на виконання тієї чи іншої програми на сайтах міських рад, задля моніторингу фінансової діяльності громадянами створено Єдиний веб-портал використання публічних коштів (spending.gov.ua) та Державний веб-портал бюджету для громадян України (openbudget.gov.ua). На цих порталах публікуються витрати розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також плани та фактичне виконання бюджетів. Також Кабінетом міністрів України ухвалено Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи "Прозорий бюджет", яка покликана надати наочну інформацію про використання бюджетних коштів [17]. Фінансової прозорості приділяється увага і у Національній Стратегії

сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, одним із завдань якої є "посилення прозорості і публічності розроблення місцевих бюджетів, у тому числі обов'язкове затвердження бюджетних регламентів проходження бюджетного процесу на місцевому рівні, проведення бюджетних слухань перед прийняттям місцевих бюджетів та за результатами їх виконання, впровадження гендерно орієнтованого бюджетування". Також очікуваним результатом цієї стратегії є те, що "діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування є прозорою, забезпечується доступ до публічної інформації, у тому числі за допомогою офіційних вебсайтів таких органів" [1].

Як ми бачимо, з кожним роком в законодавстві з'являється все більше механізмів для посилення прозорості влади. Проте, як нам відомо, ані загальних визначень цих термінів,

Таблиця 1

Визначення термінів "відкритість" та "прозорість" в українському законодавстві та серед науковців

Джерело	Визначення
К. Поппер [3]	"Відкритість характеризується свободою поширення та отримання інформації від органів публічної влади за наявності розумних, установлених законом обмежень".
Наливайко Л. Р., Романов М. Ю.	"Відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то можна сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито".
Мельниченко В. І.	"Прозорість характеризується пасивністю споглядання інформації, а відкритість – це вже дії".
Е. А. Афонін, О. В. Суший	У сучасній вітчизняній літературі поняття "транспарентність" змістовно поєднало у собі як "прозорість", так і "відкритість", часто ці терміни застосовуються як рівнозначні та вживаються поряд з поняттями "гласність" та "публічність". Найчастіше значення поняття транспарентності пов'язується з інформаційною відкритістю соціальних, економічних та політичних процесів".
Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"	відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної
Закон України "Про національну безпеку"	"Прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України "Про державну таємницю".
Закон України "Про комітети Верховної ради України"	"Оприлюднення плану роботи, розкладу засідань комітетів, прийнятих комітетами актів, протоколів та стенограм засідань комітетів та слухань у комітетах" (ст.9). Інформація має бути оприлюднена на офіційному Порталі Верховної Ради. Крім того, на засіданні можуть бути присутні журналісти та представники громадських організацій[15].
Методологія рейтингування прозорості міст 2021	Під прозорістю ми розуміємо стан, за якого громадянам забезпечується право та реальна здатність мати доступ до інформації, розуміння ними процесу ухвалення рішень через залученість до вироблення та імплементації політики, а органи влади, усвідомлюючи важливість відкриття інформації і залучення громадськості, проактивні в цьому процесі.

ані чітких критеріїв для усіх органів влади загалом у законодавстві не існує.

Однак, попри відсутність визначень в офіційних нормативах, громадські організації зробили великий внесок у визначення критеріїв прозорості та відкритості. Так, міжнародна організація Transparency International кожного року розробляє методологію виміру прозорості органів місцевого самоврядування. Також щороку за цими критеріями складається Рейтинг прозорості міст України. З 2021 року організація проводить також Рейтинг Прозорості. Вивчивши методологію оцінювання декількох років, можемо зазначити, що критерії розділені по сферах діяльності: “інформація про роботу органів місцевого самоврядування”, “закупівлі”, “житлова політика”, тощо. Розроблені критерії базуються на нормах чинного законодавства, проте не обмежуються ними. Деякі з індикаторів рейтингів є виявленням “доброї волі” місцевої влади, а не вимог нормативно-правових актів. З одного боку, ця праця аналітиків організації є гарним вказівником для покращення нормативно-правової бази. Проте, з іншого боку, дотримання таких вимог не є обов'язковим, а тому, не дотримання індикаторів не може, на нашу думку, вважатися порушенням, бо працівники органів місцевого самоврядування можуть діяти “лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” [19].

Вивчивши наявне законодавство, методологію Рейтингів прозорості та підзвітності міст України, законодавчу базу, роботи науковці ми дійшли висновку, що терміни “прозорість”, “гласність”, “відкритість”, “транспарентність” наразі у законотворчості є майже синонімічними.

На нашу думку, доцільним було б виділити такі напрямки та критерії, які таким чином чи іншим чином мають під собою поняття “прозорість”, “відкритість” влади:

- Декларування намірів влади бути дотримуватися принципів “прозорості” та “відкритості”, розбудовувати демократичне суспільство, створювати механізми для покращення взаємодії громадськості та влади, тощо;

- Безпосередня прозорість діяльності, “гласність” – відкритість засідань органів влади, публікація у відкритому доступі звітів про діяльність, кошторисів та інших документів, які становлять суспільний інтерес;

- Розбудова механізмів для прискорення отримання інформації, зворотного зв'язку, висловлення громадської думки, тощо.

Варто зазначити, що розвиток прозорості влади та спроби конкретизувати це поняття не закінчуються. Так, законотворці наразі приділяють велику увагу підвищенню прозорості влади, навіть попри діючий воєнний стан у країні. На нашу думку, це гарний показник, бо без відкритості влади та реальних кроків з підвищення цього показника не можлива співпраця з міжнародними партнерами та зростання довіри громадян України. Так, у лютому 2022 року було прийнято у першому читанні законопроект № 6401 “Про внесення змін до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування”. Цим документом передбачається ряд вимог до роботи органів місцевого самоврядування, а саме: обов'язкове проведення онлайн-трансляції сесій місцевих рад із безстроковим подальшим зберіганням; публікація додатків до проектів рішень і проекти порядків денних постійних комісій ради; проведення регулярної публічної інвентаризація майна громади; створення відкритого реєстру об'єктів права комунальної власності територіальної громади.

Висновки. Проаналізовані авторські та законодавчі визначення “відкритості” та “прозорості” влади. Зроблено висновок, що сучасне українське законодавство потребує доопрацювання для відповідності розвиненому громадянському суспільству та кращим демократичним практикам. Хоча слова “прозорість” та “відкритість” вживаються у багатьох законах та інших нормативних актах, визначення цих понять або конкретизація, що має під собою принцип “прозорості” та “відкритості”, зустрічається лише у деяких законах, що відносяться до вузької сфери діяльності держави. Досліджуючи визначення їх понять, які зроблені науковцями та досвід громадських організацій, можна зробити висновок, що задля майбутнього розвитку демократичного врядування та прозорості органів влади необхідно продовжувати вдосконалення нормативно-правової бази, що також має призвести до змін у свідомості громадян та державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#top> (дата звернення: 01.06.2022).
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

- aws/show/2657-12#Text (дата звернення: 01.06.2022).
3. Шпортько О. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5(44). С. 90–96.
 4. Наливайко Л.Р., Романов М.Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. *Екологічне право*. 2016 № 1–2. URL: <http://aup.org.ua/wp-content/uploads/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%01%87%00%80%00%B5%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-2016-%E2%84%961-2-.pdf#page=55> (дата звернення: 02.06.2022).
 5. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 4. С. 48–55.
 6. Афонін Е. А., Суший О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.
 7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 01.06.2022).
 8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 05.06.2022).
 9. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»: Розпорядження Кабінету Міністрів від 13.01.2010 № 85-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-р#Text> (дата звернення: 05.06.2022).
 10. Про забезпечення прозорості у видобувних галузях: Закон України від 18.09.2018 № 2545-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2545-19#Text> (дата звернення: 05.06.2022).
 11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 07.06.2022).
 12. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 07.06.2022).
 13. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 07.06.2022).
 14. Андрійчук Т. Прозорість як принцип державної комунікативної політики. *Політичний менеджмент*. № 2. 2010. С. 73–79.
 15. Про комітети Верховної ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 07.06.2022).
 16. Про затвердження плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами): Розпорядження Кабінету Міністрів від 24.11.2021 № 1582-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-2021-р#Text> (дата звернення: 10.06.2022).
 17. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: Розпорядження Кабінету Міністрів від 11.02.2016 № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-р#Text> (дата звернення: 10.06.2022).
 18. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів від 17.11.2021 № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-р#Text> (дата звернення: 10.06.2022).
 19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частини першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування № 7-рп/2009 від 16.04.2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#n56> (дата звернення: 10.06.2022).
 20. Методологія рейтингування прозорості міст. URL: https://transparentcities.in.ua/storage/media/bz/template_files/default/mKlpLOzuaVK1pDYyBelZYdLedYWS0thZD8N4kSWg.pdf (дата звернення: 10.06.2022).
 21. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua> (дата звернення: 10.06.2022).
 22. Державний веб-портал бюджету для громадян України. URL: <https://openbudget.gov.ua>. (дата звернення: 10.06.2022).
 23. Офіційний вебпортал парламенту України Верховна Рада України. URL: <https://rada.gov.ua>. (дата звернення: 10.06.2022).

Usmonova S. T. The concept of “openness” and “transparency” of authorities in the context of the development of legislation and public society in Ukraine

Developed civil society is based on transparency of public administration. This result can be achieved through the transformation of legislation and the development of new mechanisms to increase transparency and implementation of existing ones in Ukrainian realities. This article discusses the definitions and norms that characterize the “openness” and “transparency” of government in law in chronological order. The author considers the use of these terms in regulations, as well as the definition of these terms in scientists, representatives of civil society, whose activities are aimed at the development of civil society. In addition, conclusions were drawn on the completeness of the existing definitions for the implementation of the above principles in public administration.

According to the author, the relevance of this work is due to the need to explore the disclosure in the legislation of such a concept as “transparency of power”, as well as its evolutionary path. The author’s and legislative definitions of “openness” and “transparency” of power are analyzed. Despite some authors distinguishing the terms “transparency” and “openness”, in Ukrainian legislation the terms are used in a synonymous sense.

The aim of the article was to study the development of the concepts of “openness” and “transparency” and study the modern regulation of the definition of these same concepts in Ukrainian legislation, compliance with societal challenges and the need for further transformation of Ukrainian legislation to develop mechanisms for transparency.

It was found that the current Ukrainian legislation needs to be refined to meet the developed civil society and best democratic practices, in particular in defining the terms “openness”, “publicity”, “transparency”. Accountability mechanisms, dialogue with the public, dissemination of information of public interest are also needed for additional legislative regulation.

Key words: *Transparency, openness, publicity, transparency, information.*

О. Б. Цісінськаголовний спеціаліст відділу персоналу та нагород
апарату Львівської обласної державної адміністрації

МЕРЕЖА ВЗАЄМОЗАЛЕЖНИХ СЕКТОРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ

Представлено суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на прикордонний регіон України. Схематично зображено мережу взаємозалежних секторів публічного управління. Описано механізми роботи суб'єктів публічного управління в класичному стані та в сучасних умовах. Наведено основні функції публічного управління та їх роль в діяльності мережі взаємозалежних секторів публічного управління в умовах транскордонної співпраці. Наведено поняття «мережеві структури в системі публічного управління», через організаційні структури, в яких виникає подвійна підпорядкованість і міжрівнева взаємодія. Показано складові ефективності мережевих структур публічного управління та їх вплив на складну систему взаємозалежних економічних та соціальних факторів. Визначено поняття «публічного управління» в сучасних умовах через сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на діяльність як регіону, так і держави в цілому, тобто представлено як керування життєдіяльністю, як на окремих локальних одиницях, так і в державі в цілому через управління соціально-економічними, екологічними, науково-технічними, освітніми, культурними, військовими процесами усіма можливими формальними та неформальними суб'єктами регіону та країни. Окреслено функцію комплексного підходу до розвитку держави чи регіону, яка може існувати у чотирьох площинах. Підкреслено про неформальну чи неконтрольовану функцію управління, яка включає в себе інститут впливу, примусу та лобіювання через особистісні важелі, відносини чи можливості. Виділено головних суб'єктів економічних відносин публічного управління, що відіграють важливу роль в створенні умов для транскордонного співробітництва в прикордонних регіонах. Представлено перелік структур публічного управління сусідніх країн-членів Європейського союзу, що є прилеглими до території України, та мають вагомий вплив на прикордонні території України та транскордонні регіони. Наведено приклади та інструменти співпраці з метою транскордонного співробітництва структур публічного управління України та сусідніх країн-членів Європейського союзу.

Ключові слова: мережева взаємодія, мережева економіка, суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління, транскордонне співробітництво, публічне управління прикордонних територій.

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні зросла самостійність регіонів, які несуть все більшу відповідальність за результати свого розвитку. Кількість суб'єктів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на цей розвиток, збільшилась. Це означає, що крім державних та регіональних органів влади на територію все частіше впливають інші учасники публічної сфери. А це в свою чергу передбачає зміну та вдосконалення структури суб'єктів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають, як на регіон в цілому, так і на окрему територію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукових робіт з питань розвитку публічного управління більше, ніж достатньо. Вчені багато

досліджують питання суб'єктів публічної сфери, учасників процесу діяльності у публічній сфері. Торкаються в своїх працях вивченню як державного, так і приватного сектору. Проте, дуже мало праць у вітчизняній та іноземній літературі можна знайти, де б досліджували роботу публічного управління в умовах транскордонного співробітництва.

Мета статті представити суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління в умовах транскордонної співпраці, показати їх взаємодію та співпрацю.

Виклад основного матеріалу. Інтенсивний розвиток міжнародних мереж зумовив можливість досліджувати світову економіку як мережеву систему чи мережеву економіку. Однак,

у зв'язку із новизною даного явища, високого ступеня його інноваційності й складності, а також відносної закритості, процес формування й розвитку мереж та мережевої економіки нині є недостатньо вивченим як у теорії, так і на практиці.

Формування мережевої економіки зумовлює зміни і структуру також і в секторі публічного управління. Для спільної реалізації проектів та забезпечення спільних інтересів, зокрема, з метою отримання синергетичних та кумулятивних ефектів на даний час створюється велика кількість мережевих структур.

Нині мережеві структури визнаються однією з найефективніших форм публічного управління, за яких на ринку починають конкурувати, куди варто долучатися.

Економіка, що формується на основі мережевих структур, – це модель конкурентоспроможної інвестиційно привабливої економіки, що забезпечує високий рівень та якість життя населення. Узагальнюючи, можна визначити, що мережеві структури – це: водночас – конкуренція та співробітництво, “колективна ефективність”, “гнучка спеціалізація”; використання ефектів масштабу; полюси зростання. Вони є джерелами та факторами економічного зростання територій. Це все вимагає пошуку нових форм і підходів до управління територією [1].

На нашу думку, мережеві структури в системі публічного управління – це такі організаційні структури, в яких виникає подвійна підпорядкованість і міжрівнева взаємодія, при чому одні і ті ж суб'єкти можуть виступати в ролі керуючих органів, чи бути учасниками мережевої взаємодії для вирішення господарських і соціальних завдань окремої території, прикордонного чи транскордонного регіону.

Мережеві структури (промислові зони і парки, партнерства, кластери, громадські організації, асоціації, єврорегіони, волонтерські організації, партії) можна віднести до системи механізму публічного управлінського за рядом ознак, а саме: наявність регіональних відділень, представництв, філій; участю (членством) представників місцевих органів влади у переважній більшості цих структур; обмеженість окремою чітко визначеною територією тощо. Вищезазначені мережеві структури працюють на різних рівнях: світовому, європейському, національному, транскордонному, регіональному, місцевому.

Найбільш поширені нині мережеві структури, що представлені системою вертикаль-

но інтегрованих підприємств, які виробляють конкурентоспроможні товари та послуги, використовуючи внутрішні ресурси регіону – транснаціональні компанії, холдинги, синдикати, конгломерати, концерни, кейрецу тощо [1].

Ефективність мережевих структур публічного управління полягає в тому, що вони дають змогу державі та регіонам, які їх впроваджують, успішно врегульовувати складну систему взаємозалежних економічних та соціальних факторів. Зазвичай, ні існуюча галузева структура, ні наявність високотехнологічних галузей чи навіть фінансових можливостей не гарантують повною мірою економічного зростання регіону. Справа у тому, що сьогоднішня глобальна економіка, якій притаманна тісна взаємодія між ринками, урядами і міжнародними фінансовими інститутами, функціонує як мережа взаємозалежних секторів, що разом визначають характер економіки. У процесі формування таких мереж виникають вузли (рис. 1), через які проходять потоки капіталу, інформації, технологій, товарів, послуг кваліфікованої праці. У разі випадання з мережі якогось із вузлів зазначені ресурси обходяться й без нього, продовжуючи рух в іншій частині мережі. Але для окремого вузла від'єднання від мережі означає величезні втрати, відсутність перспектив і закриття доступу до джерел росту. Дане явище називається ефектом мережі.

Оскільки, саме високо інтегровані об'єднання підприємницьких структур, фінансово-промислові групи, кластери, єврорегіони тощо, є основним двигуном зростання економіки прикордонного регіону, здійснюючи мультиплікативний ефект на прилеглі території, тому, врахування мережевих систем в розвиток регіону та взаємодію в рамках транскордонного співробітництва є головним чинником на нинішньому етапі розвитку економіки. Тому варто долати перешкоди, що заважають розвитку нових економічних ініціатив для впровадження сучасних форм публічного управління в транскордонній співпраці, для активізації підприємницької діяльності, та співробітництва влади, бізнесу і громади.

Наявність численних суб'єктів публічного управління ставить доречним запитання про те, хто повинен ініціювати розвиток транскордонної співпраці в прикордонному регіоні, який має бути механізм взаємодії цих суб'єктів у транскордонному регіоні чи просторі та за якими ознаками повинна класифікуватися така взаємодія суб'єктів?

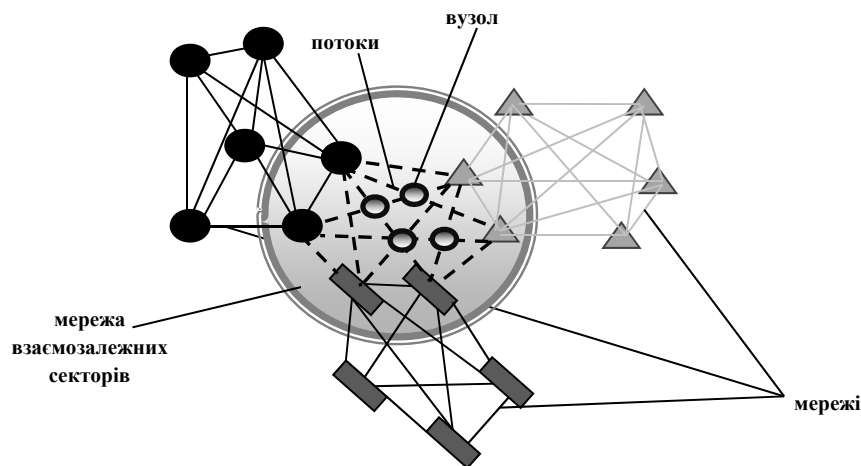


Рис. 1. Мережа взаємозалежних секторів публічного управління

Розроблено автором

В сучасних реаліях повномасштабного вторгнення росії в Україну, зростання рівня демократії та вже проведеної децентралізації публічне управління повністю трансформувалося. Функція управління замінила функцію контролю, а процес передавання і виконання вказівок «згори – вниз» перейшов в етап виконання завдань через хаотичне, короткострокове та термінове об'єднання всіх суб'єктів господарювання, незалежно від статусу чи рівня, з оцінкою та самовираженням людського ресурсу. Тому, основною складовою як регіону, так держави в цілому, став людський ресурс, який управляє та яким управляють. Який не чекає на вказівки, а виконує роботу «на вже». Саме публічне управління з класичного його визначення видозмінилось та охопило в собі економічну, соціальну, організаційну, структурну, фінансову, інноваційну, суспільну, військову та політичну сфери життєдіяльності державного та регіонального розвитку (рис. 2).

В сучасних умовах публічне управління відштовхується не від можливостей, а від потреб та передбачає вираження і застосування людських умінь і ризиків на локальних місцях, в кожній окремо територіальній одиниці в залежності від їх сфери розвитку.

Тому, визначення «публічного управління» в сучасних умовах, запропоноване нами, представляє собою сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на діяльність як регіону, так і держави в цілому, тобто – це управління соціально-економічними, екологічними, науково-технічними, освітніми, культурними, військовими процесами усіма можливими формальними та неформальними суб'єктами регіону

та країни, іншими словами – це управління життєдіяльністю, як на окремих локальних одиницях, так і в державі.

В свою чергу це означає, що вертикальна передача влади «згори – вниз» по трохи замінюється горизонтальними зв'язками.

Як правило, поділ відповідальності між державою в цілому і регіонами проходить у формі, коли в Конституції країни обмовляється, що за центральним урядом залишається обмежене коло сфер ведення (оборона, грошова емісія, пошта, залізні дороги, прикордонна служба тощо). Решта сфери ведення залишаються за регіонами. Але, в час війни, коли багато благодійних чи волонтерських об'єднань, приватних підприємств, окремих осіб перебрали на себе функцію матеріального чи фінансового забезпечення та поповнення військових фондів, співпраця приватних та державних акторів вийшла на інший рівень. Їх діяльність сьогодні забезпечує ефективність управління, узгодження та координацію, що націлена на результат.

Ми бачимо, що публічне управління в класичному вигляді передбачає вплив державної влади на місця, керуючись шаблонністю та перебуваючи у монополії над роботою в регіоні. Проте, сучасні реалії показують те, що можлива активна співпраця державних структур та суб'єктів приватного чи громадського сектору, об'єднання їх в мережі, кооперації тощо. Кінцевим результатом є спільна мета, ціль, вирішення завдань. А в своїй діяльності державні та приватні актори керуються узгодженістю, координацією та ефективністю.

Тому, за умови відсутності добре розробленого правового поля щодо транскордонної

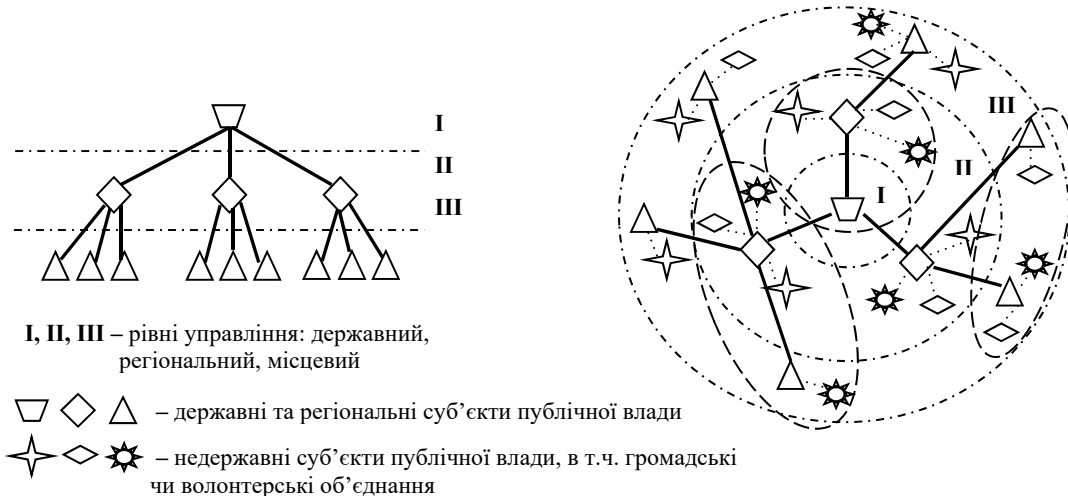
Публічне управління
(класичне)Суб'єкти публічного
управління в сучасних умовах

Рис. 2. Порівняльна схема видів публічного управління

Авторська розробка

співпраці в Україні, виникає ряд суперечливих питань, зокрема з приводу того, хто є суб'єктом мережі взаємозалежних секторів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на прикордонний регіон України та хто має бути ініціатором розвитку транскордонного співробітництва?

На нашу думку такими суб'єктами можуть бути всі нижче зазначені установи (рис. 3): як державні органи влади, так і регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, регіональні контролюючі органи, аналітичні та моніторингові структури, інноваційні структури регіону (кластери, промислові зони, парки, єврорегіони, партнерства, волонтерські об'єднання та ін.), територіальні об'єднання (громадські організації, агенції та асоціації, органи самоорганізації населення, волонтерські об'єднання та ін.), бізнесові структури регіону тощо.

Насправді, безпосередніми суб'єктами публічного управління, що забезпечують розвиток та функціонування транскордонного співробітництва визначено ті, які виконують функції координації, аналітики та моніторингу такої співпраці. Але, в транскордонній діяльності з боку української сторони часто відчувається присутність різних контролюючих інспекцій, правоохоронних органів та інших допоміжних структур.

Основну роль в процесі управління територією відіграє функція координації, яка відпові-

дає за збереження, підтримку та вдосконалення стійкого режиму роботи суб'єктів публічного управління та забезпечення узгодженості усіх їх спільних дій в прикордонному та поширення їх на транскордонний регіон чи простір.

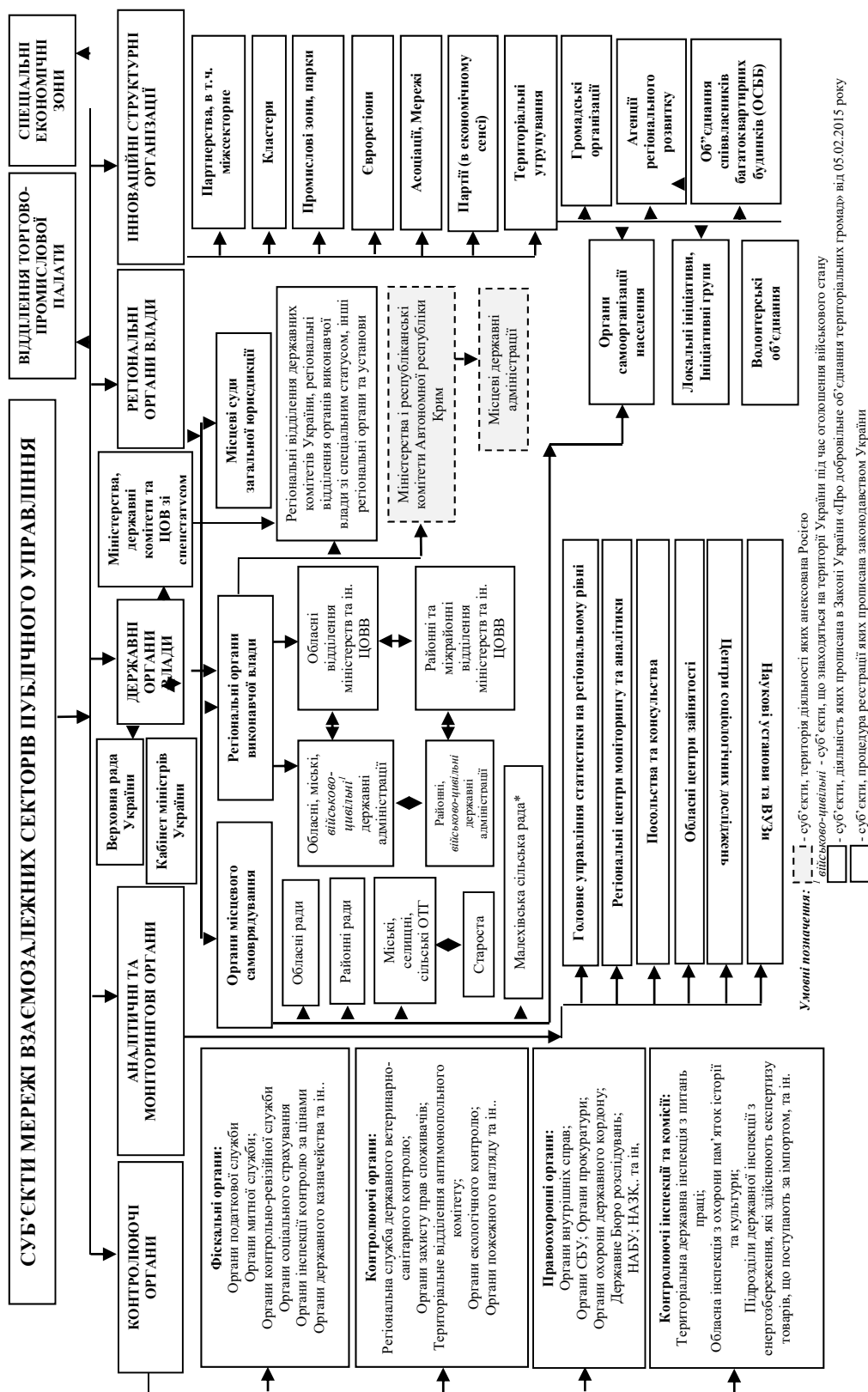
Реалізація такої функції полягає у встановленні взаємодії в роботі організаційних структур управління (зазвичай органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) по обидві сторони кордону та усуненні перешкод і відхилень від заданого режиму роботи, враховуючи при цьому інституційну, організаційну, технічну, інформаційну та фінансові складові кожної окремо взятої структури управління.

Так, Майкл Петерс у своїх працях вказує на те, що координація, як одна з функцій в публічному управлінні, продовжує іменуватися часто, як величезна необхідність забезпечення належного управління [2].

Часто функції аналізу планування та координації виступають як необхідність забезпечити ефективну діяльність державних та приватних акторів на певній території.

Координація, як функція комплексного підходу до розвитку держави чи регіону, може існувати у 4 площинах:

- вертикальна координація між різними управлінськими рівнями прийняття рішень;
- горизонтальна координація між різними галузями розвитку;



*. Постанова іменем України 31.10.2022, справа №640/14698/20

Рис. 3. Суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на прикордонну територію
Розроблено автором

- територіальна координація між різними областями і типами територій, включаючи адміністративно-територіальні одиниці;

- координація між зацікавленими сторонами з державного, приватного та громадського секторів.

У своїх працях в теорії координації Мелоун і Кровстон ще в 1990 році саме поняття «координація» визначали як «акт управління взаємозалежності між діяльністю для досягнення мети» [3].

Координація у прийнятті рішень виступає як розподіл ресурсів, завдань та обов'язків, а також як ключ до розуміння соціальної координації в прийнятті рішень. Отже, тут відсутній централізований контроль над процесом або результатом прийняття рішень.

А це в свою чергу означає, що договір між державним, приватним та громадським сектором не може бути змодельований заздалегідь, а проходить безперервний процес взаємодії, адаптації та навчання, що є ключовими механізмами координації.

Незважаючи на те, що багато науковців досі вважають, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [4] у час війни, в часи форс-мажорних обставин бачимо, що класичні правила не працюють.

Окрім того, варто пам'ятати про неформальну чи неконтрольовану функцію управління, яка включає в себе інститут впливу, примусу та лобювання через особистісні важелі, відносини чи можливості. Такими інституціями можуть бути, як неформальні об'єднання, так і вплив однієї людини, як, наприклад, народного депутата Верховної ради України, який балотувався від даного округу. Це, на жаль, в Україні є найпоширенішою формою впливу на територію.

Також, до впровадження адміністративно – територіальної реформи в Україні, вагомий вплив через фінансовий механізм на сільські території мали регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування. Вже сьогодні, вплив регіональних органів виконавчої влади може відбуватись лише через рекомендаційних характер. А щодо державних органів влади, то змін суттєвих не відбулося, вони і досі впливають на прикордонну територію чи транскордонний регіон, як прямо так і через органи влади регіонального рівня, контролюючи структури тощо.

Варто також не забувати про роль місцевого бізнесу, який виконує фінансову функцію, через фінансову допомогу, меценатство для розвитку території на якій він працює.

Вагомий вплив на прикордонні території України та транскордонні регіони також мають управлінські структури як прилеглих територій сусідніх країн, так і державні управлінські структури цих країн. Така співпраця, зазвичай, полягає у транскордонному співробітництві та відбувається на основі угод про співпрацю, реалізацію спільних стратегій розвитку території чи проектів тощо. Станом на сьогодні така співпраця дуже відчутна через неформальні відносини – надання різноманітної волонтерської гуманітарної допомоги.

Прикордонні території України, що межують з прикордонними територіями сусідніх країн-членів Європейського Союзу, також відчувають вплив Європейської комісії та Фондів Європейського союзу через різні угоди, програми та інші нормативно-правові документи, якими керуються сусідні країни-члени ЄС. Така співпраця до повномасштабного вторгнення росії в Україну відбулася через реалізацію проектів, які були націлені на розвиток спільної історичної та культурної спадщини, побудову прикордонної інфраструктури, проведення всіх можливих заходів із збереження екологічної складової тощо.

Через вагомий вплив інформаційну функцію найкраще виконують на сьогодні суб'єкти громадськості, які представлені в регіонах України громадськими організаціями, різноманітними територіальними об'єднаннями, ініціативними групами, агенціями регіонального розвитку, ЗМІ та створеними групами у соціальних мережах тощо.

Одними з головних суб'єктів економічних відносин публічного управління, що відіграють важливу роль в створенні умов для транскордонного співробітництва в прикордонних регіонах, є суб'єкти управлінської сфери.

На даному етапі структура публічного управління прикордонних територій України в рамках транскордонного співробітництва має недосконалу форму, так як досі побутує думка, що основними суб'єктами такої співпраці є регіональні органи влади прикордонних регіонів. Така позиція пояснюється тим, що перші кроки співпраці в межах транскордонного співробітництва на своїй території свого часу робили регіональні органи виконавчої влади (обласна державна адміністрація, районна державна

адміністрація) та органи місцевого самоврядування з аналогічними структурними одиницями прикордонних територій суміжних держав. Така співпраця відбувалася одноосібно, коли орган місцевого самоврядування з України співпрацював з органом місцевого самоврядування суміжної держави, та у взаємодії між органами місцевого самоврядування та регіональними органами виконавчої влади в межах своєї території з метою співпраці з інституціями прикордонних територій суміжних держав.

Тепер найчастіше ми спостерігаємо взаємодію різноманітних мережевих структур, наукових інституцій, територіальних утворень України з інституціями прикордонних територій суміжних держав.

Висновки. Практика показала, що з 24 лютого 2022 року бізнес-структури, органи державної влади, волонтерські групи, громадські об'єднання чи одна особа-ініціатор, енергетичні служби, контролюючі чи правоохоронні органи тощо – всі вони є сьогодні основними суб'єктами структури публічного управління прикордонних територій в рамках транскордонної співпраці, об'єднуючись у мережу взаємозалежних секторів публічного управління чи працюючи

одноосібно, так як використовують будь які можливості, зв'язки та співпрацю заради допомоги Збройним Силам України, внутрішньо переміщеним особам та іншим постраждалим громадянам України від російської війни.

Список використаної літератури:

1. Цісінська О. Б. Формування і розвиток мережевих структур як чинник забезпечення конкурентоспроможності регіону. *Економічні науки. Серія «Регіональна економіка»* : збірник наукових праць. Луцький національний технічний університет. Вип. 7(27). Ч. 5. Редкол.: відп. ред. д.е.н. професор Герасимчук З. В. Луцьк, 2010. С. 299–307.
2. Мільнер Б. З. Теорія організації. 2-ге вид., перероб. і доп. М. : Інфра-М, 2000. 480 с.
3. Гаврилов А. І. Регіональна економіка і управління : посібник для ВУЗів. М. : ЮНІТІ-ДАНА, 2001.
4. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О. А. Шатило ; Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

Tsisinska O. B. The network of interdependent public administration sectors in conditions of cross-border cooperation

The article addresses the entities of the network of interdependent public administration sectors that have a direct or indirect impact on a Ukrainian border region. The network of interdependent public administration sectors is mapped. The mechanisms of operation of the public administration entities in classical state and current conditions are described. The main functions of public administration and their role in the activity of the network of interdependent public administration sectors in conditions of cross-border cooperation are outlined. The concept of "network entities in the system of public administration" is disclosed through organizational entities with emerging double subordination and coordination between levels. The article shows the components of public administration network entities' efficiency and their impact on the complex system of interdependent economic and social factors. The concept of "public administration" is defined in current conditions through a set of principles, methods, forms, and means of impact on the activity of a region and the country as a whole, i.e it is represented as the management of living activity both in individual local units and in the country as a whole through the management of socio-economic, environmental, scientific-technical, educational, cultural, and military processes by all possible formal and informal entities in the region and the country. The article specifies the function of the complex approach to the development of a country or a region that can exist in four planes. An informal or uncontrollable management function that includes the institute of impact, coercion, and lobbying through personal leverages, relations, or opportunities is emphasized. Main entities of public administration economic relations that play an essential role in the creation of conditions for cross-border cooperation in border areas are identified. A list of public administration entities in the neighboring EU Member States adjoining Ukrainian territory that have a significant impact on border areas of Ukraine and cross-border areas is offered. The cooperation examples and tools of cross-border cooperation between the public administration entities in Ukraine and the neighboring EU Member States are explained.

Key words: network cooperation, network economy, entities of the network of interdependent public administration sectors, cross-border cooperation, public administration in border areas.

УДК 328.184 351 316.77

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.12>

Н. О. Черевко

<https://orcid.org/0000-0002-5456-8887>

асистент кафедри публічного управління та права
Херсонського державного аграрно-економічного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Перебування України у стані війни зумовило загострення суттєвих проблем, пов'язаних з ефективною організацією трудових відносин, котрі до цього не існували або ж були поодинокими у мирний час. На сьогодні основою законодавства про працю в Україні є Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП), за час існування якого до нього було прийнято понад 140 змін, що дозволило вирішувати актуальні проблеми трудової сфери.

Дослідженням встановлено, що існуюча державна політика у сфері трудового законодавства створює умови для належного функціонування підприємств та установ в умовах воєнного часу, шляхом подолання старих законодавчих прогалин та колізій у провозагостуванні, створенням можливостей для усунення кадрового дефіциту, а також залучення працівників до виконання роботи з урахуванням забезпечення їх трудових гарантій [1, с. 237].

У статті досліджено зміни до законодавства про працю, прийняті Верховною Радою України станом на липень 2022 року у зв'язку із введенням воєнного стану внаслідок вторгнення російської федерації на територію України. Проаналізовано Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», визначено провідні положення, які мають значення для розвитку трудових відносин в таких умовах, як для працівників, так і для роботодавців [2].

Ця стаття має практичну значущість як для роботодавців, так і для працівників. Розглянута тематика є перспективною для подальшого застосування у законодавстві, зокрема новому Кодексу законів про працю України, а також деталізації окремих моментів, поверхо порушених у публікації.

Ключові слова: держава, трудові правовідносини, трудовий договір, робочий час, роботодавець, працівник, воєнний стан, збройний конфлікт.

Постановка проблеми. Державна політика у сфері трудових відносин в умовах воєнного стану має свої характерні особливості та механізми розвитку. Вони потребують окремих наукових досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо пріоритетів і напрямів підвищення ефективності управління державою під час протистояння зовнішній агресії. Задня забезпечення прав і свобод громадян, а також дотримання балансу інтересів працівника та роботодавця [2, с. 236] під час воєнного стану, держава виконує значну законотворчу роботу. Останнім актам у сфері трудового законодавства і приділено увагу в даній роботі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання висвітлюється у працях таких науковців, як В. Киян, О. Боднарь, В. Чубань, М. Вікторчук, І. Євхутіч тощо. Основні результати дослідження були отримані методами теоретико-методологічного аналізу наукових

джерел, системно-структурного аналізу, порівняльно-правового, формально-юридичного, а також інституційного методів.

Мета статті. Вивчення основних новел у трудовому законодавстві України в період воєнного стану, виявлення позиції держави у сфері трудових відносин, а також дослідження прийнятого 15 березня 2022 року Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» з точки зору переваг для роботодавця та працівника.

Виклад основного матеріалу. Стаття 43 Конституції України визначає право на працю як одне з основоположних прав і свобод людини та громадянина України [3, с. 289]. Кодекс законів про працю України, прийнятий в далекому 1971 році, містить розширений порядок реалізації трудових прав для працівника та роботодавця.

Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 року в Україні запроваджено воєнний

стан. І якщо в звичному мирному житті ще було можливо застосовувати КЗПП до повсякденних трудових правовідносин, то з початком війни він став подекуди майже непридатним до існування. Конституцією України передбачено дозвіл на обмеження окремих прав громадян у разі запровадження воєнного стану (ст. 64) [4, с. 547], і трудові права не є виключенням. Таке обмеження конституційного права на працю, цілком очевидно, викликане обставинами активних бойових дій та необхідністю вжиття заходів для захисту держави [5, с. 19].

Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України та ведення воєнного стану в державі внесло корективи в життя не лише мирних українців, але й підприємств. З одного боку, бойові дії можуть перешкоджати працівникам та роботодавцям виконувати їхні трудові обов'язки. Наприклад, працівники не можуть з'являтися на роботі або не можуть її виконувати [1, с. 240]. З іншого, за наявності певних обставин, наприклад, у зв'язку зі знищенням виробництва, роботодавці не можуть забезпечувати роботою працівників або потребують переміщення бізнесу та виробничих потужностей до іншого регіону, що, як наслідок, зумовлює й переміщення працівників. Разом з тим, чинні механізми, передбачені трудовим законодавством, попри своє спрямування на максимальне дотримання прав та гарантій для працівників, об'єктивно не завжди можуть бути виконані роботодавцями в умовах воєнного стану.

Зважаючи на те, що за всі роки незалежності Україна вперше перебуває в умовах воєнного стану, розуміючи той факт, що ми не маємо точної дати закінчення цих подій, деякі сфери українського життя потрібно пристосувати під нову реальність.

15 березня 2022 Верховною Радою України прийнято Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (далі – Закон № 2136-IX). Він став кроком до адаптації трудового законодавства до умов воєнного часу. І, що важливо, він є спеціальним по відношенню до діючого КЗПП. Тобто під час дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю в частині відносин, що регулюються цим Законом.

Закон № 2136-IX визначає суть правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого само-

врядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб [3, с. 352]. Так, зазначений акт (ст.8) передбачає право державних органів, серед іншого, запроваджувати трудову повинність та/або використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності [3, с. 125].

Окрім того, з метою адаптації трудових відносин під реалії війни прийнято ряд законопроектів для посилення захисту прав не лише працівників, але й роботодавців, зокрема:

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення захисту прав працівників)» від 12.05.2022 року, № 2253-IX.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин» від 05.04.2022 № 7251.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність» від 09.04.2021 № 5371.

Вважаємо необхідним дослідити кожен з них та узагальнити вигоди для працівників та роботодавців.

Найперший серед прийнятих у воєнний час, Закон № 2136-IX охоплює майже всі проблемні питання, які можуть виникнути у трудових відносинах під час воєнного стану, зокрема, передбачає новий порядок документообігу з питань трудових відносин на час воєнного стану, додаткові підстави для розірвання трудового договору, новий порядок вивільнення працівників, зміни щодо відпусток працівників, вводить новий термін «призупинення дії трудового договору» та визначає його порядок, збільшує тривалість робочого часу для працівників тощо.

Закон № 2136-IX має як свої переваги так і недоліки, як розширення прав та їх обмеження, і для працівників, і для роботодавців.

Так, наприклад, у визначених випадках працівник може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві, або оформити відпустку без збереження заробітної плати на весь час воєнного стану.

Роботодавець же об'єктивно наділений більшим обсягом повноважень, зокрема для будь-

якої категорії працівників може встановити випробувальний строк при прийнятті на роботу, укласти строкові трудові договори у період дії воєнного стану, або перевести працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором, без його згоди.

Для детального аналізу наведено таблицю 1. Таким чином, прийнятий Закон № 2136 покликаний не лише на розширення прав роботодавців, але й на забезпечення прав працівників.

Другим у законодавство про працю зміни внесено прийнятим законом № 2253-IX, яким

Таблиця 1

Порівняння норм Закону № 2136 для працівників та роботодавців

Стаття Закону	Перевага для роботодавця	Перевага для працівника
Стаття 2	При укладенні трудового договору в період дії воєнного стану умова про випробування працівника під час прийняття на роботу може встановлюватися для будь-якої категорії працівників.	
	Роботодавці можуть укласти з новими працівниками строкові трудові договори у період дії воєнного стану або на період заміщення тимчасово відсутнього працівника.	
Стаття 3	Роботодавець має право перевести працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором, без його згоди (крім переведення на роботу в іншу місцевість, на території якої тривають активні бойові дії), якщо така робота не протипоказана працівникові за станом здоров'я, лише для відвернення або ліквідації наслідків бойових дій, а також інших обставин, що ставлять або можуть становити загрозу життю чи нормальним життєвим умовам людей.	
Стаття 4		Працівник може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві.
Стаття 5	Допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку).	
Стаття 6	Нормальна тривалість робочого часу працівників у період воєнного стану не може перевищувати 60 годин на тиждень.	
Стаття 10	Роботодавець звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання щодо строків оплати праці, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили.	Заробітна плата виплачується працівнику на умовах, визначених трудовим договором.
Стаття 12	Щорічна основна оплачувана відпустка надається працівникам тривалістю 24 календарні дні.	Відпустку без збереження заробітної плати надається без обмеження строку, встановленого частиною першою статті 26 Закону України "Про відпустки".
Стаття 13	Дія трудового договору може бути призупинена у зв'язку з військовою агресією проти України, що виключає можливість надання та виконання роботи.	Призупинення дії трудового договору не тягне за собою припинення трудових відносин.

розширено трудові гарантії у воєнний час для працівників, передбачено можливість укладення колективного договору фізичною особою, яка використовує найману працю, врегульовано деякі питання дискримінації у сфері трудових правовідносин, уточнено положення законодавства щодо масових вивільнень працівників.

Новаціями Закону № 7251 є запровадження додаткових підстав для звільнення працівника:

- через смерть ФОП-роботодавця, або визнання його безвісно відсутнім, або оголошення померлим;
- через відсутність на роботі понад 4 місяці;
- через неможливість забезпечення необхідних умов праці, внаслідок знищення засобів виробництва або майна роботодавця в результаті бойових дій.

Також Законом № 7251 внесено зміни в частині відпусток, зокрема грошові компенсації за невикористані працівником дні щорічних відпусток, а також додаткової відпустки на дітей, які він не одержав за життя, виплачуватимуть членам сім'ї, а у разі їх відсутності такі кошти увійдуть до складу спадщини. А також безпрецедентна зміна – скасування на період воєнного стану окремих обмежень, передбачених антикорупційним законодавством щодо зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю. Держслужбовці та посадові особи місцевого самоврядування (крім виборних посад) зі статусом ВПО або під час простою, призупинення трудового договору, відпустки без збереження зарплати, відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку зможуть укладати трудові договори (контракти) або правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або ФОП, відносно яких не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень [9, с. 60].

Висновки і пропозиції. Прийняття Верховною Радою України змін до кодексу законів про працю України дозволило частково вирішити найбільш гострі питання щодо подолання воєнних викликів, які постали перед роботодавцями в частині організації трудових відносин та забезпечення трудових прав працівників. Разом з тим на сьогодні залишаються невирішеними ряд проблем, а також зберігаються старі законодавчі прогалини, пов'язані з неефективною орга-

нізацією трудових відносин як під час воєнного стану, так і за мирних умов.

Аналіз зміни дозволив встановити, що вони запроваджуються державою в першу чергу, для адаптації як працівників, так і роботодавців під нові реалії життя за воєнного стану.

Кожен громадянин має розуміти свій вклад у перемогу, тому тимчасові обмеження є виправданими спільною ціллю – підтримкою економіки країни у складний воєнний час.

Список використаної літератури:

1. Макаренко Н. А. Новели трудового законодавства України у період збройної агресії російської федерації на території України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Вип. 70. С. 237–241.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року, № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 26.06.2022 року).
3. Черевко Н. О. Особливості та правове регулювання процедури надання згоди працівника на роботу в нових умовах праці. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2022. № 2.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР/ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Коментар Мінекономіки до Закону України від 15 березня 2022 року № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»/ Роз'яснення Міністерства економіки України від 23.03.2022 р.
6. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 року, № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 15.06.2022 року).
7. Указ Президента України Про введення воєнного стану в Україні: Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 року, №2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 15.06.2022 року).
8. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 року, № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213620#Text> (дата звернення: 15.06.2022 року).
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин: Закон України від 05.04.2022 року, № 7251. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-IX#Text> (дата звернення: 20.07.2022 року).

Cherevko N. O. State policy in the sphere of labor relations under the conditions of the state of martial

The presence of Ukraine in a state of war led to the aggravation of significant problems related to the effective organization of labor relations, which did not exist before or were isolated in peacetime. Today, the basis of labor legislation in Ukraine is the Labor Code of Ukraine (hereinafter – the Labor Code), during its existence more than 140 amendments were adopted to it, which made it possible to solve current problems in the labor sphere.

The research established that the existing state policy in the field of labor legislation will create conditions for the proper functioning of enterprises and institutions in wartime conditions, by overcoming old legislative gaps and conflicts in law enforcement, by creating opportunities to eliminate personnel shortages, as well as by involving employees in the performance of work taking into account ensuring their labor guarantees[1].

The article examines the changes to labor legislation adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine as of July 2022 in connection with the introduction of martial law as a result of the invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine. The Law of Ukraine "On the Organization of Labor Relations in the Conditions of Martial Law" has been analyzed, and the leading provisions that are important for the development of labor relations in such conditions for both employees and employers have been identified.

The purpose of the article is to study the main novelties in the labor legislation of Ukraine during the period of martial law, as well as the study of the Law of Ukraine "On the Organization of Labor Relations in Martial Law" adopted on March 15, 2022 from the point of view of benefits for the employer and the employee.

The main results of the study were obtained by methods of theoretical and methodological analysis of scientific sources, system-structural analysis, comparative law, formal law, as well as institutional methods.

This article is a problematic study of scientific and advisory, legal nature, which has practical significance for both employers and employees. The considered subject is perspective for further application in the legislation, in particular the new Code of Labor Laws of Ukraine, and also detailing of the separate points superficially broken in the publication.

Key words: *state, labor relations, employment contract, working hours, employer, employee, martial law, armed conflict.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 354:35.07

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.4.13>

О. Я. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. Д. Лазор

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті з використанням системного підходу проаналізована організаційно-функціональна структура системи управління кадрами в органах публічної влади в Україні. Розглянуто чинне законодавство, яке регулює організацію та діяльність суб'єктів системи управління кадрами в органах публічної влади. З'ясовано особливості використання інструментарію інституцій досліджуваної системи. Наведена характеристика її елементів як суб'єктів управління кадрами у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Акцентовано на ролі Президента України, який відповідно до визначених конституційних повноважень, здійснює суттєвий вплив на кадрове забезпечення органів державної влади. Вплив президента може посилюватись із виникненням кризової ситуації, у період загроз та воєнного стану.

Встановлено, що іншим важливим суб'єктом у системі управління кадрами в органах публічної влади є Верховна Рада України, яка відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, формує державну політику, зокрема і кадрову. Наголошено на тому, що ні Президент України, ні Верховна Рада України не визначені у Законі України «Про державну службу» (2015 р.) як елементи системи управління кадрами у сфері державної служби. Обґрунтована їх багатовекторність можливого впливу у частині прийняття низки законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актів; проведення кадрових змін; формування колегіальних, консультативно-дорадчих органів і служб; використання системи заохочень і нагород тощо.

Розкрито роль та сутність структурного підрозділу з питань реформування державного управління, утвореного у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України, зокрема у частині реформування публічної служби.

Представлено сучасну структуру Національного агентства України з питань державної служби на загальнодержавному та регіональному рівнях, означено особливості його діяльності як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Означено пріоритетні напрями реформування публічної служби з метою посилення її професійної складової. Виокремлено результат активізації діяльності цього органу у частині напрацювання проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Акцентовано увагу на призначенні Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних конкурсних комісій, які недостатньо ефективно виконують визначені законодавством головні завдання.

З'ясовано повноваження керівників державних служб та служб в органах місцевого самоврядування, служб управління персоналом публічних органів, їх роль у системі управління кадрами в органах публічної влади в Україні. У цій частині проаналізовано положення законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування». Сформульовані відповідні висновки та обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про державну службу» та законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо розширення переліку суб'єктів системи управління кадрами в органах публічної влади в Україні.

Ключові слова: державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, система управління, суб'єкти управління, органи публічної влади.

Постановка проблеми. З метою ефективного функціонування державної служби в Україні створена відповідна система управління, передбачена положеннями ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [12]. Нормами Закону України «Про державну службу» (1993 р.) [13] не було передбачено існування такої системи, натомість єдиним органом управління було Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (ст. 7) [13]. Незважаючи на те, що новий закон про державну службу набрав чинності з 01.05.2016 р., окремі його статті потребують доповнення. Система управління кадрами в органах місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку не сформована.

Необхідність реорганізації структури системи управління кадрами в органах публічної влади в Україні тісно пов'язана із виконанням Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр. [27].

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблематика дослідження законодавчого регулювання функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування неодноразово ставала предметом публікацій багатьох науковців, зокрема Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, Н. Гончарук, Т. Желюх, В. Малиновського, О. Оболенського, В. Олуйка, Л. Пашко, С. [М.] Серьогіна, Ю. Сурміна, Є. Чернонога та ін. Проведені дослідження, здебільшого, стосувались нормативно-правового регулювання державної служби та її видів, служби в органах місцевого самоврядування, функціонування окремих інституцій у цій сфері ще до прийняття нового Закону України «Про державну службу» (2015 р.) та за діяльності Головного управління державної служби України. Однак, системний підхід до інституційного забезпечення функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні за нових умов потребує детальнішого дослідження.

Метою статті є напрацювання висновків та рекомендацій щодо організаційно-функціо-

нальна структури системи управління кадрами в органах публічної влади в Україні на основі дослідження правової основи та аналізу сучасного стану цього процесу.

Формування державної кадрової політики в органах публічної влади безпосередньо пов'язане з ефективним функціонуванням інституційної системи публічної служби, зокрема державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 12 нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [12], систему управління у сфері державної служби представляють:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівники державної служби;
- 5) служби управління персоналом.

У діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [21] про систему управління кадрами у цій сфері не йдеться, хоча у структурі кожного органу місцевого самоврядування є такі служби управління персоналом або відповідні фахівці. У законопроекті № 6504 [22] управлінню службою в органах місцевого самоврядування присвячено третій розділ.

Однак, на наше переконання [3, 4] перелік інституцій, указаних у законі про державну службу та законопроекті про службу в органах місцевого самоврядування необхідно доповнити, оскільки діапазон суб'єктів, залучених до цього процесу, є більшим. Вважаємо, що серед цих суб'єктів системи управління кадрами в органах публічної влади, які мають суттєвий вплив, необхідно акцентувати на ролі *Президента України*, який відповідно до визначених конституційних повноважень пропонує, признає та звільняє, затверджує чи відхиляє кандидатури на керівні посади державних органів влади та управління через які реалізується

державна політика у відповідних сферах; «при своєму ... вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини» (п. 24 ст. 106) [2]; «нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними» (п. 25 ст. 106) [2]; «надає чи припиняє громадянство України» (п. 26 ст. 106) [2], «підписує закони, прийняті Верховною Радою України» (п. 29 ст. 106) [2], зокрема що стосуються сфери державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Також вагому роль відіграє Президент України у період здійснення спеціальних операцій (АТО, ООС та ін.) у частині формування військових державних адміністрацій відповідно до ст. 1 однойменного закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (2015 р.) [11]. Згідно зі ст. 1 цього ж закону «Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях...», сформовані з метою «виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації...», є «юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону». У зв'язку із агресією російських військ на території України та на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015 р.) [19] для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку указом Президента [26] 24.02.2022 р. утворено обласні, Київська міська та відповідні районні військово-адміністрації.

Відповідно до конституційних положень, Президентом України видано чимало указів [8, 14, 20, 23, 24, 25 та ін.], дією яких активізовано формування інституту публічної служби, зокрема державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні з урахуванням європейських стандартів.

Повноваження Президента України відповідно до чинного законодавства поширюються і на створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб (п. 28 ст. 106) [2]. До таких структур належала створена свого часу і Координаційна рада з питань державної служби при Президенті

України [15], яка через 10 років свого існування ліквідована [17].

Важливим суб'єктом у системі управління кадрами в органах публічної влади є *Верховна Рада України*, яка відповідно до чинного законодавства:

- визначає основні засади державної кадрової політики;
- приймає закони, які регулюють відносини у сфері державної служби;
- бере участь у формуванні кадрового потенціалу органів державної влади;
- призначає / звільняє, обирає, надає згоду щодо кандидатур на посади керівників органів державної влади, формування їх складу.

Верховна Рада України реалізує низку конституційних повноважень відповідно до ст. 85 [2], зокрема стосовно підвищення ефективності функціонування державної служби. Велику роль у цьому процесі відводиться діяльності Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [6], предметами відання якого є: законодавче забезпечення діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ); державна служба та служба в органах місцевого самоврядування; організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади та ін. Серед питань, які актуалізувались у порядку денному Комітету: організація та діяльність військово-цивільних адміністрацій, зміна вікових обмежень та проведення конкурсів для зайняття посад на державній службі, кандидатський резерв, адміністративні процедури та ін.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] та ч. 3 ст. 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [21], методичну допомогу по організації і проходженню служби в органах місцевого самоврядування можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України. Сьогодні на порядку денному Верховної Ради України на повторне перше читання представлено розгляд законопроекту № 6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування» [22], розроблений та презентований Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС, Нацагентство) [5].

Ще одним вагомим чинником впливу є участь представників Президента України та Верховної Ради України, як і інших органів державного

управління, у діяльності колегіальних структур, як-от Комісії з питань вищого корпусу державної служби [9] відповідно до Закону України «Про державну службу», Координаційної ради з питань реформування державного управління [16], одним із напрямів яких є ефективне функціонування та реформування державної служби.

З огляду на викладене вище, Президент України та Верховна Рада України – це на сьогодні два визначальні суб'єкти, які впливають на формування та генерують державну політику у сфері публічної служби (табл. 1).

Важлива роль в інституційному забезпеченні публічної служби та в реалізації державної політики в означеній сфері відводиться і *Кабінету Міністрів України*. У складі Секретаріату якого утворено самостійний структурний підрозділ з питань реформування державного управління, що забезпечує супроводження реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи. Міністр Кабінету Міністрів України відповідальний за координацію реформування державного управління, зокрема публічної служби. Основними напрямками цього підрозділу, структуру якого представляють штатних 45 державних службовців із відповідним рівнем професійної компетентності, є:

- реформування державної служби;
- реорганізація ЦОВВ.

Наступним суб'єктом системи управління державною службою, зазначеним у вказаній

статті 12 закону про державну службу, є *«центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби»*. Законодавець не вказує назви цього органу у законі, хоча Нацагентство як ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, функціонувало і на час прийняття закону про державну службу. Не конкретизовано назви ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики та ЦОВВ, що реалізує її у сфері служби в органах місцевого самоврядування, хоча повноваження їх як такі визначені у пп. 2 і 3 ст. 14 законопроекту [22].

Свого часу для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.1994 р. № 209 було утворено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, яке згодом Указом Президента України від 02.10.1999 р. трансформоване в Головне управління державної служби України як ЦОВВ зі спеціальним статусом, підконтрольний та підзвітний Президенту України.

Указом Президента України № 769 від 18.07.2011 р. шляхом реорганізації Головної державної служби створено НАДС, відповідною постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Національне агентство України з питань державної служби [10], сучасну структуру якого формують:

Таблиця 1

Система управління кадрами в органах публічної влади

Ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.)	Ст. 14 законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2022 р.)	Пропоновані зміни
–	–	Президент України
–	–	Верховна Рада України
Кабінет Міністрів України	–	Кабінет Міністрів України
ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби	ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері служби в органах місцевого самоврядування	Національне агентство України з питань публічної служби та міжрегіональні територіальні управління Нацагентства
Комісія з питань вищого корпусу державної служби	–	Комісія з питань вищого корпусу державної служби
відповідні конкурсні комісії	–	відповідні конкурсні комісії
керівники державної служби	керівник служби в органах місцевого самоврядування	керівники державної служби та служби в органах місцевого самоврядування
служби управління персоналом	служба управління персоналом в органі місцевого самоврядування	служби управління персоналом в органах публічної влади

- Генеральний департамент з питань цифровізації у сфері державної служби;
 - Генеральний департамент з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
 - Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування;
 - Генеральний департамент з питань політики оплати праці та функціонального розвитку державної служби;
 - Департамент нормативно-правової роботи та юридичного забезпечення;
 - Управління з питань персоналу;
 - Управління фінансів та бухгалтерського обліку;
 - Управління розміщення та виконання державного замовлення на професійне навчання;
 - Управління документообігу та адміністративно-ресурсного забезпечення;
 - Управління забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
 - Управління контролю за реалізацією права на державну службу;
 - Відділ стратегічного планування та аналітичного забезпечення;
 - Сектор інформаційного забезпечення та взаємодії з громадськістю;
 - Сектор забезпечення доступу до публічної інформації;
 - Сектор з питань захисту інформації;
 - Сектор з внутрішнього аудиту;
 - Сектор взаємодії з територіальними органами;
 - Головний спеціаліст з питань мобілізаційної роботи;
 - Головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції [7].
- Пріоритетними напрямками діяльності НАДС є:
- розвиток нормативно-правового забезпечення державної служби;
 - запобігання проявам корупції на державній службі, відкритість і прозорість у діяльності державних службовців;
 - поглиблення міжнародного співробітництва у сфері державної служби та державного управління;
 - побудова системи функціонального управління державною службою та удосконалення сучасних методів управління персоналом у системі державної служби;
 - розвиток електронної взаємодії у сфері державної служби;

– удосконалення інституційної спроможності органів виконавчої влади, необхідної для адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу (*acquis communautaire*);

– розвиток інституційної спроможності для професійного навчання державних службовців та створення системи професійного розвитку вищого корпусу державної служби;

– формування пропозицій щодо удосконалення системи та структури органів виконавчої влади;

– сприяння розбудові інституційної спроможності самоврядних професійних асоціацій;

– інформування громадськості та комунікативні заходи [7].

З метою забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та професійні, добросовісні, етичні державні службовці. Для розбудови країни необхідна професійна державна служба, що є основою державного управління, сучасними пріоритетами реформування якої є:

– прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України “Про державну службу”;

– формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

– визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;

– реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;

– утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших ЦОВВ;

– утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

– реформування системи професійного навчання державних службовців;

– підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України “Про державну службу” та повноцінного реформування державної служби.

Незважаючи на те, що на сайті НАДС не викладені пріоритетні напрями реформування служби в органах місцевого самоврядування,

така робота все ж проводиться. І важливим кроком у цьому напрямку є розробка законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування», який пройшов громадське обговорення, про що представлено відповідний звіт [1], опрацьовано пропозиції та зауваження до нього. Зокрема у ст. 14 законопроекту [22] визначено, що державна політика у сфері служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

- 1) правове регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування;
- 2) організація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування;
- 3) правовий та соціальний захист службовців місцевого самоврядування.

На сучасному етапі консультативно-методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється НАДС з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні, зокрема ч. 2 ст. 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [21]. Однак консультативно-методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування як напрям діяльності НАДС не відображений у законопроекті.

З метою здійснення повноважень Нацагентством у регіонах утворені територіальні управління – юридичні особи публічного права відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.2015 р. № 30 «Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність деяких постанов Кабінету Міністрів України». Згідно із Положенням про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженим наказом НАДС від 21.05.2015 р. № 98 (зі змінами), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26.05.2015 р. № 600/27045, міжрегіональні управління підпорядковуються НАДС, є його територіальними органами, основними завданнями таких десяти утворених на сьогодні міжрегіональних управлінь є:

- реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом на відповідній території;
- внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері

державної служби та з питань управління персоналом, а також служби в органах місцевого самоврядування;

– здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території.

За результатами опитування, проведеного НАДС, його територіальні органи не належать до затребуваних чи ефективних каналів комунікації органів місцевого самоврядування (6,6 %) чи державних структур (6,6 %) [7], якими зручніше отримувати інформацію.

У підпорядкуванні НАДС знаходяться, окрім указаних міжрегіональних управлінь, Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС та Українська школа урядування (УШУ).

Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії – ще один елемент системи управління державною службою. Це постійно діючий колегіальний орган, організаційно-правовий статус якого визначений Законом України «Про державну службу» та Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [9]. Головним завданням є відбір претендентів на посади вищого корпусу державної служби. Склад цієї комісії формують: представники державних органів, а також різних інституцій громадянського суспільства та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». До роботи цієї комісії сьогодні є чимало претензій, що стосується виконання нею основного завдання у частині добору «кращих із кращих» на вакантні посади державних службовців.

Повноваження *керівників державної служби в державних органах* (табл. 2) здійснюють особи, визначені відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу» [12]. Повноваження керівників державної служби наведено у ч. 2 ст. 17 Закону, які можна представити у вигляді декількох груп: організаційні, виконавчо-розпорядчі та контролюючі.

У законопроекті № 6504 [22] керівнику служби в органах місцевого самоврядування присвячено ст. 15 та реалізації його повноважень у цій сфері, які, здебільшого, організаційно-розпорядчі – ст. 16 третього розділу.

Служба управління персоналом – структурний підрозділ у складі апарату органу публічної влади (сектор, відділ, управління, чи департамент з питань управління персоналом чи з питань персоналу тощо) або окрема посада спеціаліста з питань персоналу. Основні

Керівники державної служби в державних органах

Державний орган	Керівник
Секретаріат Кабінету Міністрів України	Державний секретар Кабінету Міністрів України
міністерство	державний секретар міністерства
інший ЦОБВ	керівник відповідного органу
місцеві державні адміністрації	керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі;
державні органи, посади керівників яких належать до посад державної служби	керівник відповідного органу
інші державні органи або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду	керівник апарату (секретаріату)

Джерело: укладено на основі [12, ст. 17]

завдання, функції та права служби управління персоналом визначені у Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом НАДС [28].

Положення ст. 18 Закону України «Про державну службу» регулюють повноваження служб управління персоналом як суб'єктів управлінської системи у сфері державної служби, які:

- забезпечують здійснення керівником державної служби своїх повноважень,
- відповідають за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі: добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби;
- виконують інші функції, передбачені законодавством.

Посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів є однією з п'яти визначених стратегічних цілей діяльності НАДС.

Відповідно до ст. 17 законопроекту [22] служба управління персоналом органу місцевого самоврядування забезпечує здійснення її керівником своїх повноважень щодо добору персоналу, планування та організації заходів із питань підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування, документального оформлення вступу на службу, її проходження та припинення, укладання та розірвання трудових договорів з працівниками патронатної служби та іншими працівниками в органі місцевого самоврядування, а також виконує інші функції, передбачені зако-

нодавством. Положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування розробляється з урахуванням Типового положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, затвердженого ЦОБВ, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, та затверджується відповідною радою.

Необхідно зазначити, що на початку 2021 р. Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування НАДС проведено опитування представників кадрових служб органів публічної влади з метою виявлення потреб у наданні їм методичної допомоги з питань управління людськими ресурсами. В результаті проведеного заходу виявлено певні особливості функціонування служб, використання інструментарію, а також відмінності у запитах щодо отримання інформаційно-методичної та роз'яснювальної підтримки. Такі опитування сприяють виробленню стратегічної політики НАДС та плануванню відповідних заходів, спрямованих на вирішення проблем і задоволення потреб в організації та функціонуванні цих служб, підвищенню ефективності взаємодії цих структур.

Отже, аналіз нормативно-правового та інституційного забезпечення системи управління кадрами в органах публічної влади вказує на виокремлення трьох етапів: становлення, розвитку та реформування. Сучасний стан реформування законодавчої бази у сфері публічної служби не можна вважати завершеним, що вказує на необхідність його постійного вдосконалення з метою адаптації управлінської системи до реального середовища.

Інституційна система управління кадрами в органах державної влади на сьогодні загалом сформована ієрархічно, чого не можна сказати про існування такої системи в органах місцевого самоврядування, яка представлена, здебільшого, горизонтальною мережею відповідних інституцій і, яка ще до сьогодні регулюється застарілими нормами Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [21], що не гармонізується із чинним законодавством про державну службу. Проте, прийняття відповідного законопроекту сприятиме формуванню такої системи управління службою в органах місцевого самоврядування, з урахуванням засадничого принципу його автономності.

Дослідження організації та функціонування управлінської системи, визначеної у ст. 12 чинного Закону України «Про державну службу» та у ст. 14 законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування», дозволило охарактеризувати нові її елементи: Президент України, Верховна Рада України, міжрегіональні територіальні управління НАДС та ін., що загалом доповнює її цілісність. Відтак, запропоновані зміни сприятимуть не лише структуруванню, але й організаційно-функціональній частині, системи управління кадрами в органах публічної влади в Україні, підтверджуючи її цілісність.

Список використаної літератури:

1. Звіт про громадське обговорення проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/sluzhba-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya/zakon-ukrayini-pro-sluzhbu-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya-nova-redakciya>
2. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Яременко О. І. Інституційне забезпечення формування кадрової політики у сфері державної служби. Recent Trends in Science: Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Internet Conference, May 5–6, 2022. FOP Marenichenko V. V., Dnipro, Ukraine. P. 152–155. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2022/05/Conference-Proceedings-May-5-6-2022.pdf>
4. Lazor O. D., Lazor O. Ya. Management system in the civil service. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : матер. XX Міжнар. наук.-практ. конф. (07 трав. 2022 р., м. Бухарест (Румунія)). Бухарест : ГО «ВАДНД», 2022. С. 22–26.
5. НАДС презентувало проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nads-prezentovalo-proekt-zakonu-ukrainy-pro-sluzhbu-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia>
6. Офіційний сайт Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/>
7. Офіційний сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua>
8. Питання управління державною службою в Україні : указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України: Указ Президента України від 21.03.2000 р. № 473/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
17. Про ліквідацію Координаційної ради з питань державної служби : указ Президента України від 02.04.2010 р. N 480/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
19. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
20. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30.05.1995 р. № 398. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

21. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
22. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект № 6504 від 05.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
23. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр. : указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
24. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
25. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12.01.2015 р. № 3/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
26. Про утворення військових адміністрацій : указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
27. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
28. Типове положення про службу управління персоналом : Наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 47. URL: <https://nads.gov.ua>

Lazor O. Ya., Lazor O. D. Organisational and functional structure of the personnel management system in public authorities in Ukraine

Employing a systems approach, the article analyses organisational and functional structure of the personnel management system in public authorities in Ukraine. The current legislation that regulates organisation and activity of the agents of the personnel management system in public authorities is examined. The peculiarities of using instruments of the researched system institutions are clarified. Its elements as agents of the personnel management in the sphere of state service and the service in local government authorities are characterized.

The article accentuates the role of the President of Ukraine, who exerts considerable influence on personnel provision of state authorities according to the defined constitutional powers. The president's influence can extend in the event of a crisis, during a dangerous period and martial law.

It is established that another important agent in the personnel management system in public authorities is the Verkhovna Rada of Ukraine (Supreme Council of Ukraine), which forms the state policy, including the personnel policy, in compliance with the powers granted to it by the Constitution of Ukraine. It is emphasised that neither the President of Ukraine, nor the Verkhovna Rada of Ukraine is defined by the Law of Ukraine "On State Service" (2015) as elements of the personnel management system in the sphere of state service. The article substantiates their multifaceted nature of possible influence in terms of adopting a range of legislative and other bylaw normative legal acts; conducting personnel changes; forming collegial, consultative and advisory bodies and services; using the system of encouragement and awards etc.

The article uncovers the role and essence of the structural division on the reformation of public administration formed within the Secretariat of Cabinet of Ministers of Ukraine, in particular in terms of reforming public service.

The article presents the modern structure of the National Agency of Ukraine on Civil Service on the national and regional levels and defines the peculiarities of the activity of the Agency as the central executive body that ensures the formation and implementation of the state policy in the sphere of state service. The priority areas of the public service reformation with the aim of reinforcing its professional component are defined. The result of revitalizing the activity of this body in terms of the elaboration of the draft of the new issue of the Law of Ukraine "On Service in Local Government Authorities" is singled out.

The article focuses on the appointment of the Commission on Senior Civil Service and corresponding recruitment commissions, which are not efficient enough in performing the main tasks determined by the legislation.

The powers of the state service managers and personnel management services of state authorities are clarified as well as their role in the personnel management system in public authorities in Ukraine. This part analyses the provisions of the bill "On Service in Local Government Authorities". The relevant conclusions are drawn; the necessity to introduce changes to the Law of Ukraine "On State Service" concerning the extension of the list of agents of the management system in the sphere of state service is substantiated.

Key words: civil service, service in local government authorities, management system, management subjects, public authorities.