

УДК 351.82:331.5

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164722>

Сухомлин Віктор Борисович

проректор з соціально-економічного розвитку

Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ORCID: 0000-0001-9558-1968

e-mail: valentyana_zozulia@ukr.net

ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

Здійснено ідентифікацію проблеми зайнятості населення у контексті сучасних дослідницьких підходів, на підставі цього систематизовано основні дослідницькі концепції щодо її визначення, класифіковано основний категоріальний апарат до її розуміння, розроблений у межах західноєвропейської науки. На цій основі запропоновано авторську конструкцію визначення зайнятості як об'єкта соціальної політики, який характеризує сукупність відносин, що формуються у суспільстві в контексті реалізації соціально-трудової діяльності громадян, що відображає їх рівень включення у відповідні трудові процеси та реалізацію їх особистісних і суспільних потреб та інтересів, від чого залежить добробут суспільства. Наведено його важливі макроекономічні показники. Показано завдяки чому відбувається звуження та розширення відповідних демографічних процесів у суспільстві. Охарактеризовано зайнятість як суспільно-корисну діяльність працездатного населення, яке виконує відповідні суспільно-значимі функції на умовах громадсько-правового договору.

Ключові слова: зайнятість населення; ринок праці; соціально-трудові відносини; соціально-трудові процеси; демографічні процеси; працездатне населення; безробіття; політика держави у сфері зайнятості; трудові здібності; трудовий потенціал суспільства; суспільно-корисна діяльність; індивідуальне та суспільне виробництво; державний сектор; приватний сектор; рівновага ринку праці.

Постановка проблеми. Для ефективності функціонування економічної й політичної системи життєдіяльності суспільства держава передбачає формування та реалізацію політики зайнятості, яка б слугувала створенню збалансованої кількості місць, відповідно до задоволення духовних та матеріальних потреб населення. Досягнення високих показників соціально-економічного розвитку сучасної постмодерної держави залежить від забезпечення високого рівня зайнятості трудового потенціалу нації. Відтак у межах різних сучасних дослідницьких підходів сформувалась

значна кількість концепцій та теорій щодо методології ідентифікації зайнятості населення, її структурних елементів та функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасної західноєвропейської науки значний інтерес щодо дослідження проблем зайнятості становить концепція Т. Веблена, який нею пропонує вважати “соціально-економічну характеристику, що відображає формування, розподіл та використання трудових ресурсів на основі оцінки здібностей людини та її трудової діяльності, за наявності відповідного рівня освіти, встановленої оплати праці” [1]. З огляду на це, зайнятість є сукупністю відносин, які формуються між людьми у процесі забезпечення їх робочими місцями та участю у суспільній діяльності. Передусім зайнятість є методологічною характеристикою економічно активного населення, яка розкриває структурні особливості стабільно динамічного розвитку суспільства. Це свідчить про те, що зайнятість є однією із умов економічного відтворення суспільства, оскільки завдяки їй забезпечується функціонування структурних виробничих процесів у суспільстві. У такий спосіб зайнятість населення, на думку вченого, повинна забезпечити “пропорційність та динамічність відповідних суспільних процесів, що у сукупності гарантуватиме стабільне відтворення суспільного розвитку” [2].

У більшості сучасних дослідницьких підходів превалює підхід до ідентифікації зайнятості, який акумулює увагу на характеристиці антропоцентричних складових. Зважаючи на це, В. Гімпельсон зайнятістю вважає “стан людини в включеній в суспільно корисну діяльність пов’язану із задоволенням її особистих та суспільних потреб, що не суперечить законодавству держави і яка приносить трудовий дохід” [3]. Такий контекст розуміння зайнятості характеризує зайнятість як структурну й необхідну умову сталого суспільного розвитку й суспільного прогресу. Суспільна стабільність, за умов реалізації належної державної політики зайнятості, здатна гарантувати нову синергію гнучкості соціальної політики й адекватного реагування на відповідні суспільні виклики, які призводять до деформації сучасного ринку праці.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Доцільно відзначити, що нормативне й концептуальне осмислення питань зайнятості населення й досі позбавлене легального визначення, що у такий спосіб призвело до відсутності єдиного методологічного погляду на їх ідентифікацію. Це у такий спосіб обумовлює доцільність детального аналізу сутності, основних концепцій та підходів, структурних аспектів щодо ідентифікації змісту зайнятості та розроблення політики держави щодо її забезпечення.

Метою статті є здійснити ідентифікацію проблеми зайнятості населення у контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення відповідних завдань, зокрема: систематизувати основні дослідницькі підходи до її визначення, класифікувати основний

категоріальний апарат щодо її розуміння в межах західноєвропейської науки, запропонувати авторську конструкцію визначення зайнятості як об'єкта соціальної політики, охарактеризувати зайнятість як суспільно-корисну діяльність працездатного населення, яке виконує відповідні суспільно-значимі функції на умовах громадсько-правового договору.

Виклад основного матеріалу. У межах різних дослідницьких підходів у контексті ідентифікації сутності зайнятості населення використовується різнометодологічна кількість його визначень, зокрема: продуктивна, раціональна, оптимальна, збалансована, ефективна, які здебільшого стосуються уточнення його змістовної структури. Однак саме ці поняття не дозволяють здійснити чітке ранжування між поняттями “зайнята робоча сила”, “її резерв” та “трудові ресурси”. Останні у більшості підходів означають “частину населення держави, яка володіє фізичним розвитком, розумовими здібностями і знаннями, необхідними для виконання відповідних професійних функцій” [4]. Водночас до трудових ресурсів не належать люди, які втратили працездатність, або також ті, що не володіють нею. Це свідчить також і про те, що здатність людини виконувати свої професійні функції залежить від відповідних умов, серед яких вік, який має певні фізичні обмеження, та специфіка виконувати функції. З огляду на таку дослідницьку логіку, сферу зайнятості населення пропонується розглядати через призму аналізу структури трудових ресурсів та їх фізичної й моральної здатності виконувати відповідні суспільні функції. Її основними елементами є економічно активне населення (охоплює всіх фактично зайнятих в економічній системі держави, хто безпосередньо забезпечує пропозицію робочої сили в суспільстві) та економічно неактивне населення (особи працездатного віку, які з різних причин не зайняті в економічній системі держави (учні, студенти, слухачі та курсанти, аспіранти денної форми навчання), особи, які отримують пенсію у разі втрати годувальника, зайняті доглядом за дітьми або за хворими родичами, особи, які не мають роботи, або ті, яким немає необхідності працювати, щоб забезпечити собі засоби для існування) [5].

Особливий методологічний інтерес у межах цього дослідження становить також концепція розуміння зайнятості як структурного елементу соціально-економічної політики держави. Зважаючи на це, А. Рофе використовує поняття “повна зайнятість в ринковій економіці”, яким вважає “форму максимально можливого використання для роботи трудового населення, що супроводжується достатністю робочих місць для добровільно бажаних працювати” [6]. Такий контекст під зайнятістю населення дозволяє розуміти інструмент ефективного використання трудового потенціалу суспільства на користь здійснення суспільно-корисної діяльності. Відтак вченим запропоновано поняття “ефективна трудова діяльність, яка включає оптимальний суспільний розподіл праці, якісну та кількісну відповідність кваліфікованої праці працівників” [7]. З огляду на це, вченим

ідентифіковано зміст поняття “продуктивна” (ефективна) зайнятість, яка характеризує повну зайнятість, що відповідає вимогам раціональності, й на цій основі ним розроблено систему показників, які визначають рівень ефективності зайнятості населення:

- пропорції розподілу ресурсів праці суспільства за типом їх участі в суспільно корисній діяльності;

- рівень зайнятості населення, який відображає, з одного боку, потребу громадян у оплачуваній роботі, з іншого – потребу економічного сектору в працівниках;

- структура поділу працівників за галузями економіки, що по суті означає пропорції розподілу трудового потенціалу за видами зайнятості;

- професійно-кваліфікаційна структура працюючих, що засвідчує розподіл працюючого населення на професійно-кваліфікаційні групи і відображає міру збалансованості підготовки кадрів із потребою економіки у кваліфікованих працівниках [8].

Важливим концептуальним доповненням до теоретико-методологічного аналізу категорії зайнятості населення є концепція “неформальної” і “нетоварної” зайнятості. У більшості ґностичних підходів обґрунтовується положення, що “неформальний сектор ринку праці виникає в результаті зростання показників безробіття, тоді коли формальний сектор не може забезпечити роботою всіх бажаних, завдяки тому, що офіційна підтримка безробітних відсутні або достатньо слабка” [9]. На підставі цього С. Ірлом класифіковано основні риси, які характеризують зайнятість у неформальному секторі економіки, серед яких: відсутність офіційної реєстрації діяльності; підвищення показників самозайнятості; низькі показники інвестування у засоби праці; спрощена доступність праці для працівників; низький рівень доходів; досить частий контроль із боку кримінальних структур [10]. З огляду на це, зайнятість населення у неформальному секторі економіки є досить структурованою, на відміну від зайнятості у “нетоварному” секторі, яка враховує всі види неоплатної роботи, результати якої використовуються працівниками або членами їх родин. У такий спосіб зайнятість населення є стратегічним інструментом попередження безробіття, а відтак й мобілізації суспільної динаміки, спрямованої на створення необхідних духовних й матеріальних благ для суспільного розвитку.

Ідентифікація проблеми зайнятості в особливому методологічному контексті постає також у межах і концепції Б. Гріффітца, який зважає на доцільність обґрунтування сутності трудової зайнятості, вважаючи нею “зайнятість громадян у сфері суспільної та особистої праці, яка здійснюється у формах, які не суперечать законодавству, і яка спрямована на отримання заробітку (трудоного доходу) або інших ресурсів, так і не має такої мети” [11]. У межах цього підходу ідентифіковано два види трудової діяльності, кожен із яких має свої форми, які стосуються, передусім,

виховання дітей, догляду за хворими, благодійної діяльності, ведення домашнього господарства. У такому контексті трудова діяльність розглядається як зайнятість людей у сфері економічної діяльності, яка забезпечує розвиток та функціонування суспільства, гарантуючи кожному громадянину належну винагороду за його працю. Такий контекст розуміння також свідчить про те, що зайнятість досить чітко синхронізується з об'єктивними потребами та професійними задатками людини. Якщо ці потреби належно реалізовано, то і зайнятість набуває ознак повної, якщо недостатньо реалізовані, то, відповідно, зайнятість є частковою.

У контексті ідентифікації сутності категорії зайнятості населення на особливої уваги заслуговує концепція, в межах якої вона розглядається через призму аналізу змісту якості робочої сили. З огляду на це, чим вища якість робочої сили, тим вищими є показники зайнятості населення, тим більшою стабільністю й динамічністю характеризується суспільний розвиток. Якістю робочої сили П. Герман вважає “сукупність людських характеристик, які проявляються у процесі діяльності і включають в себе кваліфікацію та особливі якості працівника: стан здоров'я, інтелектуальні й адаптаційні здібності, інноваційність, професійна придатність та моральність” [12]. З огляду на таку ідентифікацію зайнятості населення, вчений наголошує на необхідності розмежування якості робочої сили й кваліфікації працівника, вважаючи останньою “сукупність загальної і професійної підготовки працівника, знань, умінь, професійних навичок і досвіду необхідних для виконання в даних організаційно-технічних умовах видів робіт” [13]. На підставі цього ним класифіковано основні елементи робочої сили, які і визначають динаміку зайнятості населення у процесах суспільної практики. До таких елементів він зараховує:

- *професійні знання*, які визначаються рівнем розвитку людини, що базується на її розумових здібностях, досвіді, освіті, необхідних для виконання конкретного завдання;

- *уміння (навики) людини*, визначаються його фізичними даними, необхідними для виконання завдання;

- *компетентність* як рівень загальної і професійної підготовки, що дає змогу адекватно реагувати на вимоги конкретного робочого місця або виконуваної роботи, які постійно змінюються;

- *відповідальність*, що визначається сумлінністю, надійністю, які необхідні для виконання різних завдань без шкоди для людей і матеріальних збитків, а також світоглядом, необхідним для того, щоб не допустити виникнення порушень у виробничому процесі [14].

З огляду на це, сфера зайнятості населення у структурно-функціональному аспекті залежить від особистих характеристик людини, які і визначають її статику чи динаміку. До особистих характеристик у конкретно ранжованому порядку Г. Левін пропонує зарахувати такі: стан здоров'я, який проявляється у комфортності фізичного, розумового та

соціального самопочуття; розумові здібності, інтереси, характер, адаптованість працівників (його спроможність прилаштуватись до місця і умов трудової діяльності та безпосереднього соціального середовища); мобільність (готовність працівника до професійних і територіальних переміщень), вмотивованість (здатність працівника реагувати на зовнішні фактори, які спонукають до певного виду трудової поведінки для досягнення виробничих цілей), інноваційність, професійна орієнтація, професійна придатність [15].

Значна роль у контексті ідентифікації проблеми зайнятості населення належить праці С. Латхауса, який аналізує, враховуючи вирішення проблем праці, формування трудових відносин. Зайнятість, на думку вченого, означає “міру залучення людей у трудову діяльність та ступінь задоволення їх потреб у праці, забезпечення робочими місцями” [16]. У цій методологічній транскрипції поняття “зайнятість” передусім відображає потребу людей у різних видах суспільно корисної діяльності, а також і ступінь задоволення цієї потреби. З огляду на це, зайнятість населення – соціально-економічна конструкція забезпечення повної та продуктивної зайнятості населення, яка слугує підвищенню ефективності праці і суспільстві. У цьому аспекті йдеться про те, що формування структури зайнятості населення має відбуватись відповідно до потреб удосконалення відповідної сфери чи галузі, з урахування відповідних соціально-демографічних показників.

Своєрідним методологічним продовженням до наведеної вище ідентифікації зайнятості населення є концепція Ж. Макдевіда, у межах якої вона означає “сукупно стабільне функціонування соціально-економічних відносин у суспільстві, які забезпечують можливість “прикладення” праці у різних сферах господарської діяльності” [17]. У такий спосіб зайнятість населення забезпечує системне й перманентне відтворення робочої сили на всіх без винятку рівнях функціонування суспільної праці та виробництва. При цьому вчений особливу увагу звертає на зміну індивідуального підходу щодо визначення сутності зайнятості в умовах впровадження ринкової економіки, оскільки змінюється сама технологія ефективної зайнятості. На думку Ж. Макдевіда, “на зміну ідеології загальної зайнятості всього працездатного населення, яка підкріплюється обов’язком людини брати участь у суспільному виробництві, приходить концепція забезпечення бажаної зайнятості і вільного вибору форми та виду зайнятості” [18]. Базовим методологічним принципом такої теоретичної конструкції розуміння зайнятості є те, що держава має брати на себе відповідні зобов’язання, аби гарантувати кожному громадянину можливість працювати, зважаючи на що і сама людина здобуває більше свободи вибору у напрямку реалізації права вибору на місце та вид діяльності.

Зазначений вище підхід до ідентифікації зайнятості населення є типовим для більшості американських наукових шкіл, де конструкція зайнятості населення розглядається як формальна умова демократизації

публічного управління. У цьому аспекті йдеться про те, що в межах демократичної організації публічної влади громадяни здобувають можливість добровільного вибору здійснювати свої права на реалізацію суспільно корисної діяльності. Таким чином, лише демократична система публічного управління створює відповідні технологічні запобіжники, які накладають заборону на адміністративний примус людей на працю, санкціонуючи їх право на незайнятість за умов наявності у них прибутків, які не суперечать законодавчим нормам. У такий спосіб цей підхід до ідентифікації зайнятості населення “легалізує абсолютно законні, суспільно визнані форми трудової діяльності – роботу на дому, в домашньому господарстві, виховання дітей, догляд за людьми похилого віку та інвалідами” [19]. З огляду на це, демократична система публічного управління закладає такі методологічні й технологічні регулятори адміністрування, які розширюють нормативи для вільної реалізації права громадян на реалізацію власної життєдіяльності, враховуючи відповідні соціально-економічні умови розвитку та функціонування держави.

Методологічно близькою до наведеної вище є концепція зайнятості, розроблена І. Ньюменом, у межах якої вказано на певні технологічні особливості виробництва, які визначають закономірності розвитку суспільства і які безпосередньо впливають на процеси залучення населення до трудових процесів. Враховуючи це, артикулюється сутність постійної зайнятості як структурної умови стабільного розвитку суспільства, оскільки вона є характеристикою рівного доступу громадян до суспільно значимої діяльності й, відповідно, рівних умов для її реалізації. У такий спосіб лише демократична організація суспільства гарантує відповідну гнучкість та внутрішню свободу, які відповідають ринковим умовам економіки. У підтвердження цього вчений відзначає, що лише “вільно-ринкові начала формування трудового сектору ринкової економіки поєднуються з державно-регулюючими началами, які створюють фундаментальні передумови для зайнятості населення” [20]. Це свідчить про становлення нового типу соціально-трудових відносин, який створює відповідні запобіжники для виникнення безпеки, примушуючи у такий спосіб державу здійснювати активну політику зайнятості населення.

У контексті аналізу сутності зайнятості особлива увага належить концепції І. Ліванса, у межах якої нею він вважає інструмент залучення людей до трудової діяльності та надання їм необхідних робочих місць, що тим самим забезпечує необхідний рух робочої сили у суспільстві, від якого залежать показники його динамічного розвитку. Задля реалізації цієї мети має відбуватись структурування ринку праці за демографічним та професійним принципом. Зважаючи на це, рівні зайнятості населення (активний чи пасивний) залежать від широких можливостей населення щодо навчання та перенавчання. Інакше вчений наголошує на виникненні нестандартних форм зайнятості, які виходять за межі традиційної організації

тривалості робочого часу, завдяки чому відбувається скорочення чисельності незайнятого населення. З огляду на це, вчений ідентифікує гнучкі форми зайнятості населення, вважаючи ними такі три контексти, як: зайнятість із різними режимами неповного робочого дня (тривалість робочого часу нижча встановлених нормативів); зайнятість із використанням нестандартних організаційних форм робочого часу (зайнятість за короткостроковим контрактом, зокрема випадкова робота); самозайнятість громадян (форма трудової активності населення, яка здійснюється без встановлення формальних трудових відносин) [21].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, здійснена нами ідентифікація проблеми зайнятості населення у контексті сучасних дослідницьких підходів дала змогу систематизувати основні дослідницькі підходи до її визначення, класифікувати основний категоріальний апарат щодо її розуміння, розроблений у межах західноєвропейської та пострадянської гуманітарної науки. На підставі цього запропоновано авторську конструкцію визначення зайнятості як об'єкта соціальної політики, який характеризує сукупність відносин, які формуються у суспільстві у контексті реалізації трудової діяльності громадян, що відображає їх рівень включення у відповідні трудові процеси щодо реалізації їх особистісних і суспільних потреб та інтересів, від якого залежить добробут суспільства, його важливі макроекономічні показники, відбувається звуження та розширення відповідних демографічних процесів у суспільстві. Показано зайнятість як суспільно корисну діяльність працездатного населення, яке виконує відповідні суспільно значимі функції на умовах громадсько-правового договору.

Список використаної література

1. Веблен Т. Теория праздного класса. Москва : Прогресс, 2007. С. 303.
2. Там же. С. 317.
3. Гимпельсон В. П., Горбачева Т. П., Липпольдт Д. О. Движение рабочей силы (оценки, международные сопоставления и влияние на рынок труда) // Вопросы экономики. 2010. №2. С. 18.
4. Майбурд Е. М. Введение в историю экономической мысли. От пророков до профессоров. Москва : ИНФРА-М, 2006. С. 99.
5. Там же. С. 103.
6. Рофе А. И. Экономика труда : учеб. для высш. учеб. завед. Москва : Высшая школа, 2005. С. 73.
7. Там же. С. 79.
8. Там же. С. 84.
9. Earl S., Carden, F., Smutylo T. Out come mapping: Building learning and reflection into development programs. Ottawa : International Development Research Centre, 2001. P. 423.

10. Ibid. P. 431.
11. Griffiths B., Emery C. Akehurst R. Economic evaluation in rheumatology: A necessity for clinical studies // *Annals of the Rheumatic Diseases*. 1995. Issue 54(11). P. 863, 864.
12. Herman P. M. [et al.]. Are cost-inclusive evaluations worth the effort? // *Evaluation and Program Planning*. 2009. Issue 1(32:1). P. 55—61.
13. Ibid. P. 59.
14. Ibid. P. 60.
15. Levin H. M., Mc Ewan, Patrick J. Cost-effectiveness analysis: Methods and applications. 2-nd ed. Thousand Oaks. CA : Sage Publications Inc., 2001. 299 p.
16. Lusthaus C. [et al.]. Organization assessment: A framework for improving performance. Ottawa: International Development Research Centre, 2002. P. 79.
17. Mc David J. C., Hawthorn L. R. L. Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice. Thousand Oaks. CA : Sage Publications Inc., 2006. P. 37.
18. Ibid. P. 57.
19. Nagel S. S. (Eds.). Handbook of public policy evaluation. Thousand Oaks, CA : Sage Publications Inc., 2002. P. 69.
20. Newman I., Benz C. R. Qualitative and quantitative research methodology: Exploring the interactive continuums, Southern Illinois University. [S. p. : s. n.], 1998. P. 117.
21. Livanos I., Wilson R. A. Modelling the demand for skills // Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical report. 2010. № 2. P. 81.

Статтю подано: 10.10.2018

Статтю схвалено: 17.11.2018

Sukhomlyn Volodymyr Borysovykh

Vice-rector for social-economic development

Ukrainian State Employment Service Training Institute

ORCID: 0000-0001-9558-1968

e-mail: valentyana_zozulia@ukr.net

IDENTIFICATION OF THE PROBLEM OF EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF MODERN RESEARCH APPROACHES

Problem setting. The effectiveness of the functioning of the economic and political system of vital functions of the society the state foresees the formation and implementation of a policy of employment, which would serve to create a balanced number of places of work in accordance with the spiritual and material needs of the population. The achievement of high indicators of socio-economic development of a modern postmodern state depends on ensuring a high level of

employment of the labor potential of the nation. Thus, within the framework of various modern research approaches, a significant number of concepts and theories were formed concerning the methodology of identifying the employment of the population, its structural elements and functions.

Recent research and publications analysis. In the framework of modern Western European science, the concept of T. Weblen and V. Hympeison is of considerable interest in the research of employment issues.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. It is worth noting that the normative and conceptual understanding of issues of employment of the population is still deprived of legal definition, which in this way led to the lack of a unified methodological view concerning their identification. This in such a way determines the expediency of a detailed analysis of the essence, the basic concepts and approaches, the structural aspects of identifying the content of employment and elaborating a state policy for its ensuring.

The purpose of this article is to identify the problem of employment in the context of modern research approaches.

Paper main body. Within the limits of various research approaches in the context of identifying the nature of employment of the population, a multi-methodological number of its definitions is used, among them are productive, rational, optimal, balanced, effective, which in most cases relate to the refinement of its content structure. However, these concepts do not allow for a clear ranking between the concepts: employed workforce, its reserve and labor resources.

In the context of identifying the nature of the category of employment of population, the concept deserves special attention when within its framework it is considered through the prism of the analysis of the content of quality of labor force. Based on this, the main elements of the workforce were classified, which determine the dynamics of employment of the population in the processes of social practice. It includes such elements as professional knowledge, abilities (skills) of a person, competence, responsibility. In this regard, the sphere of employment of the population in the structural and functional part depends on the personal characteristics of the person, which determine its statics or dynamics.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Thus, our identification of the problem of employment in the context of modern research approaches allowed systematizing the main research approaches to its definition, to classify the main categorical apparatus for its understanding developed within the framework of Western European and post-Soviet humanitarian sciences. On the basis of this, the authors proposed the construction of definition of employment as an object of social policy, which characterizes the totality of relations that are formed in society in the context of the implementation of labor activities of citizens, which thus reflects their level of inclusion in relevant labor processes in the implementation of their personal and social needs and the interests which the welfare of society depends on, its important macroeconomic indicators,

the narrowing and expansion of relevant demographic processes in society. Employment is characterized as a socially useful activity of the able-bodied population, which performs relevant socially significant functions under the conditions of a social-legal agreement.

Key words: employment of the population; labor market; social and labor relations; social and labor processes; demographic processes; able-bodied population; unemployment; state policy in the field of employment; labor skills; labor potential of society; socially useful activity; individual and social production; the public sector; the private sector; the balance of the labor market.

References

1. Veblen, T. (2007). *Teorija prazdnogo klassa*. Moskva: Progress. pp. 303 [in Russian].
2. Ibid. pp. 317.
3. Gimpelson, V. P., Gorbacheva, T. P., Lippol'dt D. O. (2010). Dvizhenie rabochej sily (ocenki, mezhdunarodnye sopostavlenija i vlijanie na rynek truda). *Voprosy jekonomiki*, № 2, pp. 17-19 [in Russian].
4. Majburd, E. M. (2006). *Vvedenie v istoriju jekonomicheskoy mysli. Ot prorokov do professorov*. Moskva: INFRA-M. 128 p. [in Russian].
5. Ibid. pp. 103.
6. Rofo, A. I. (2005). *Ekonomika truda: uchebnik dlja vysshih uchebnyh zavedenij*. Moskva: Vysshaja shkola. 683 p. [in Russian].
7. Ibid. pp. 79.
8. Ibid. pp. 84.
9. Earl, S., Carden, F., Smutylo, T. (2001). *Out come mapping: Building learning and reflection into development programs*. Ottawa: International Development Research Centre. pp. 423.
10. Ibid. pp. 431.
11. Griffiths, B., Emery, C., Akehurst, R. (1995). Economic evaluation in rheumatology: A necessity for clinical studies. *Annals of the Rheumatic Diseases*, Issue 54(11), pp. 863-864.
12. Herman, P. M. et al. (2009). Are cost-inclusive evaluations worth the effort? *Evaluation and Program Planning*, Issue 1(32:1), pp. 55–61.
13. Ibid. pp. 59.
14. Ibid. pp. 60.
15. Levin, H. M., Mc Ewan, Patrick J. (2001). *Cost-effectiveness analysis: Methods and applications*. Thous and Oaks. (2-nd ed.). CA: Sage Publications Inc. pp. 299.
16. Lusthaus, C. et al. (2002). *Organization a assessment: A frame work for improving performance*. Ottawa: International Development Research Centre. pp. 79.

17. Mc David, J. C., Hawthorn, L. R. L. (2006). *Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc. pp. 37.

18. Ibid. pp. 57.

19. Nagel, S. S. (Eds.). (2002). *Hand book of public policy evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc. pp. 69.

20. Newman, I., Benz, C. R. (1998). *Qualitative and quantitative research methodology: Exploring the interactive continuums*, Southern Illinois University. [S. p. : s. n.]. pp. 117.

21. Livanos, I., Wilson, R. A. (2010). Modelling the demand for skills. Thessaloniki In *Cede fop. Fore castings kill supply and demand in Europe to 2020: technical report*, № 2, pp. 81.

Paper submitted: 10.10.2018

Paper accepted: 17.11.2018

Цитування: Сухомлин В. Б. Ідентифікація проблеми зайнятості у контексті сучасних дослідницьких підходів // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Sukhomlyn, V. B. (2018). Identification of the problem of employment in the context of modern research approaches. *Democratic governance*. Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 354-043.86(477)+061.2

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164725>

Токар Маріан Юрійович

*доцент, кандидат історичних наук, докторант
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*
ORCID: 0000-0001-8426-4481
e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

ПОЕТАПНИЙ АНАЛІЗ ДИНАМІКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Здійснено аналіз динаміки розвитку неурядових громадських організацій в роки незалежності України. Запропоновано власну етапизацію еволюції системи громадських організацій. Окреслено характерні особливості та проблеми взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства. Виділено специфіку громадських організацій, акцентовано увагу на ефективному використанні їх досвіду для перспектив розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство; громадські організації; динаміка розвитку; етапизація; взаємодія; держава; влада.

Постановка проблеми. Динаміка розвитку неурядових громадських організацій за роки незалежності України змушує дослідників ретельно вивчити проблеми взаємодії інститутів держави і громадянського суспільства, прослідкувавши їх еволюцію, логіку поетапності розвитку тощо. На нашу думку, неефективно використовується потенціал інтеграції досвіду, ініціатив та можливостей представників органів державної влади, місцевого самоврядування і громадських організацій для вирішення чисельних суспільних проблем на місцях.

Важливо визначити позитивні й негативні явища в розвитку інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських організацій, на кожному із етапів їх розвитку, сфокусувавши проблему передусім у трьох вимірах – позиція влади, законодавчі основи, мотивація “третього сектору”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз процесу розвитку громадських організацій в сучасній Україні та проблем їх функціонування, а також місця й ролі у розбудові громадянського суспільства й держави загалом були відображені в працях українських дослідників. Із найновіших публікацій, які ми використовували, доцільно виокремити працю М. Назарука “Історичні аспекти становлення інституту громадських об’єднань”, в якій знаходимо своєрідний підхід до періодизації розвитку

громадських організацій у незалежній Україні [1]. Матеріал І. Кондратенка цікавий постановкою питання ролі громадських організацій у суспільно-політичному житті України та росту попиту на інститути громадянського суспільства через неспроможність інших політичних інституцій ефективно налагоджувати контакт між державою і суспільством [2].

Значної уваги заслуговують й інші аналітичні дослідження нормативно-правових основ функціонування громадських організацій. Так, у праці Н. Гаєвої знаходимо детальний аналіз останньої редакції Закону України “Про громадські об’єднання”, де критиці автора піддається понятійне визначення категорії “громадська організація” та інші сутнісні особливості їх діяльності [3]. У статті С. Іщука “Концептуальні засади реалізації права на свободу об’єднань в Україні” маємо огляд цільових регіональних програм розвитку громадянського суспільства [4].

Грунтовні дослідницькі доробки К. Левчука “Громадські організації України: створення та діяльність (1985 – 1996 рр.)” [5] і тандема ужгородських дослідників М. Басараба і М. Токаря “Громадські організації Закарпаття в боротьбі за державність України (кінець 80-х – початок 90-х років ХХ століття)” [6], висвітлюють участь громадських організацій у суспільно-політичному житті України на зорі її незалежності.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Формулювання цілей дослідження скеровує нас до чіткості у постановці конкретних завдань. У цьому ракурсі нами фокусуються такі серед них: аналіз динаміки розвитку неурядових громадських організацій в роки незалежності України та їх етапизація; окреслення характерних особливостей і проблем взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства; виділення специфіки регіональних громадських організацій та вмілого використання їх досвіду для перспектив розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Суспільно-політичний розвиток сучасної України тісно пов’язаний із намаганням громадянського суспільства відстояти свій, незалежний від держави, простір, що є звичною практикою для стабільних країн розвиненої демократії. Зрозуміло, що процес демократизації та розподілу публічної влади в Україні має своє особливе національне забарвлення й змістовну специфіку, пов’язану з негативною спадщиною комуністичної системи державного управління й тотального контролю держави над суспільною сферою, а також із полікультурною складовою сучасного суспільства. Складність суспільно-політичних процесів упродовж років незалежності вказує на унікальний симбіоз внутрішніх і зовнішніх чинників формування та функціонування таких ключових інститутів громадянського суспільства, як громадські організації. Значну роль у цьому процесі відіграє тип взаємодії влади і суспільства, ступінь впливу держави на розвиток громадських організацій та

мотивація останніх до виконання допоміжних функцій у державі й суспільстві.

З огляду на це, ми спробуємо запропонувати власну етапізацію динаміки розвитку громадських організацій у незалежній Україні. У логіку критеріїв виділення подібної класифікації ми вкладаємо хроніку суспільно-політичного розвитку України, кількісні, якісні та змістовні складові роботи громадських організацій, еволюцію законодавчих підвалин їх діяльності, специфіку взаємин між органами державної влади і об'єднання громадян загалом. Враховуючи ці складові, пропонуємо розглядати організаційний і змістовний розвиток громадських організацій в Україні за роки її незалежності в розрізі таких п'яти етапів: 1) 1987 – 1990 рр.: стихійно-організаційний; 2) 1990 – 1998 рр.: базово-нормотворчий; 3) 1999 – 2005 рр.: масово-мобілізаційний; 4) 2006 – 2012 рр.: інтеграційно-інституційний; 5) 2013 – до тепер: активістсько-волонтерський.

Перший етап – стихійно-організаційний. Хронологічно він охоплює 1987 – 1990 рр. Його основні характеристики полягають у активній фазі хаотичного творення нових інститутів ще лише народжуваного громадянського суспільства, відсутності правового регулювання їх діяльності в умовах трансформації суспільних відносин, відчуженості та протиставлення владним органам держави.

Друга половина 80-х – початок 90-х рр. ХХ ст. стали рубіжним чинником у визначенні українців як політичної нації, готової до відстоювання незалежності України. Відправною точкою суспільної лібералізації стало проголошення генеральним секретарем ЦК КПРС М. Горбачовим на квітневому Пленумі ЦК КПРС 1985 р. курсу на “перебудову” [7]. Передбачені ліберальні зміни в соціально-економічному житті СРСР стосувалися пожвавлення приватно-індивідуальних можливостей самореалізації з метою захисту спільних інтересів громадян у різних сферах. Насамперед цей курс було сприйнято як можливість свободи зібрань, свободи слова, плюралізму тощо. Проте в умовах радянського тоталітарного режиму, коли будь-яке відхилення від загальноприйнятої в державних колах ідеї спричиняло значну підозру, формування незалежних від влади громадсько-політичних утворень було надскладним завданням. Тільки завдяки самовідданій патріотичній волі та внаслідок кризи командно-адміністративної системи розпочався процес інтеграції громадської думки навколо державотворчих намірів народу України [8].

Це прискорило процес творення неформальних груп, клубів, гуртків, організацій та інших громадських об'єднань. Із того часу розгалуження громадських організацій було різноплановим і сприяло появі в їх середовищі нових організаційних форм. Серед них спостерігаємо громадсько-політичні, національно-культурні, просвітницькі тощо. Серед перших громадських організацій, які розпочали процес об'єднання громадськості навколо цих та інших проблем у різних регіонах України, доцільно назвати обласні

відділення Української Гельсінської Спілки, Народного Руху України за перебудову, Товариства української мови ім. Т. Шевченка, “Меморіалу” тощо, діяльність яких активізувала громадян навколо вирішення низки життєвоважливих політичних, соціальних, економічних, культурних, екологічних і духовних питань [9].

Зважаючи на запропонований нами тривимірний аналіз ефективності громадських організацій, перший *стихійно-організаційний* етап був складним через свою суспільну новизну й зародкову форму. Позиція радянських органів державної влади до сутності громадянського суспільства була ворожою, позбавленою суспільно значимого розуміння, неприйнятною за суттю політичної парадигми владної системи управління. Поодинокі прояви природного усвідомлення тогочасних змін представниками владних інститутів не були масовим, а законодавча основа була повністю підконтрольна системним “правилам гри”, порушення яких призводило до трагічних наслідків. Щодо мотиваційних можливостей “третього сектору”, то вони також були обмеженими внаслідок зародкового стану – простір впливу та діяльності остаточно не визначені, а учасники до роботи не готові. Попри це, роль громадських організацій в становленні незалежної України, боротьба за неї на регіональному рівні стали надзвичайно важливим переломним фактором. Представники інтелігенції, студентства, інших соціальних груп населення стали учасниками важливих трансформаційних процесів, беручи участь у діяльності громадських організацій. Саме вони прийняли перший і найважчий удар тогочасної радянської номенклатури і партійних функціонерів, які прагнули реанімувати вимираючий політичний режим.

Другий етап – базово-нормотворчий. Хронологічно він охоплює 1990 – 1998 рр. Його основні характеристики полягають у нормотворчій ініціативі влади, формуванні основоположної законодавчої бази функціональної діяльності громадських організацій в Україні.

Складності цього етапу для розвитку громадських організацій полягали в тому, що за перші роки незалежності України достатньо повільним був процес відходу від нормативно-правової основи радянської політичної системи до нової демократичної. Станом на 1991 р. в Україні діяло приблизно 300 громадських організацій. А впродовж 1992 – 1997 рр. їх кількість наблизилася до 800 організацій всеукраїнського статусу. Попри те, що їх цільова законодавча база не була пріоритетною для законодавців відразу після здобуття незалежності України, демократичні ініціативи все ж поступово відображались у нормативно-правовому полі. 29 вересня 1990 р. Президією Верховної Ради УРСР було прийнято Постанову “Про порядок реєстрації громадських об’єднань”. Редакція цього документа ознаменувала новий виток розвитку громадських організацій, діяльність яких вперше почала відокремлюватися юридично від політичних структур. Фактично ця постанова стала передзаконним актом, яким регулювалися питання

створення та діяльності громадських організацій, вона позбавляла їх одержавленого статусу. А вже 9 жовтня 1990 р. чинності набув Закон СРСР “Про громадські об’єднання”, згідно з яким громадським об’єднанням визнавалися добровільні формування, що виникли на основі вільного волевиявлення громадян, які мають спільні інтереси [10].

Основоположною ж точкою правового регулювання діяльності громадських об’єднань в незалежній Україні стали Закони України “Про об’єднання громадян” (1992 р.), “Про благодійництво та благодійні організації” (1997 р.), “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (1997 р.), “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1998 р.). Про поживлення інтересу до проблем розвитку громадянського суспільства свідчать й інші тогочасні міністерські накази і постанови, серед яких: “Тимчасові правила реєстрації благодійних фондів” (1993 р.), “Про порядок легалізації об’єднань громадян” (1993 р.), “Про порядок реєстрації філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні” (1993 р.) [11].

Сформована правова база діяльності громадських організацій відштовхувалася від сформульованих у Конституції України від 1996 р. демократичних принципів побудови нових держави та суспільства, хоча в самому тексті Основного Закону прямих посилань на законодавчу базу громадянського суспільства немає [12]. Водночас на 1996 р. таких суб’єктів у державі вже нараховувалося понад 12 000. Так чи інакше, саме у цей час закладаються правові основи інститутів громадянського суспільства, що відображається, окрім названих документів, і в Цивільному кодексі України та інших законодавчих й підзаконних актах.

Третій етап – масово-мобілізаційний. Хронологічно він охоплює 1999 – 2005 рр. Його основні характеристики полягають у кількісному зростанні громадських організацій різної організаційної форми і територіального впливу.

На цьому етапі громадські організації почали мобілізуватися, зокрема й владою, на вирішення не тільки тогочасних суспільних проблем, а й на виконання замовлення окремих політико-ідеологічних груп, виконуючи переважно функції груп тиску. Особливо це було відчутно в передвиборні періоди (вибори Президента України, парламентські вибори, Помаранчева революція). Одночасно громадські організації почали виступати як запорука демократично проведених виборів [13], що стало наслідком значної уваги до українських суспільно-політичних процесів із боку іноземних демократичних і правозахисних інституцій. Змінилися форми участі об’єднань у виборчих процесах, що стало значним кроком уперед у становленні громадянського суспільства в Україні. Швидко зростала й кількість громадських організацій. Станом на 2000 р. в Україні їх було зафіксовано вже майже 27 000, а в 2004 р. – до 28 000.

У цей час Конституційний Суд України своїм рішенням від 13 грудня 2001 р. обґрунтував законні межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання [14]. Суспільно-політичні зміни в країні та нагадування європейських партнерів про демократичний курс держави змушували владу до правових вдосконалень відповідного законодавства. А прийнятий у 2003 р. Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” конкретизував критерії діяльності різних організаційних інститутів громадянського суспільства. Громадяни України відчули можливість демократичного впливу на владу й мотивацію захисту спільних інтересів. Постпомаранчевий період активізував громадянську свідомість і культуру, сприяв відчуттю громадянської відповідальності українців за долю держави, участі в прийнятті суспільно значимих рішень.

Четвертий етап – інтеграційно-інституційний. Хронологічно він охоплює 2006 – 2012 рр. Його основні характеристики полягають у регенерації проявів класичного громадянського суспільства, виходу відповідних інститутів держави, громадянського суспільства на конструктивний діалог, правове корегування спеціалізованого (цільового) законодавства в напрямку адаптації до вимог європейських і світових демократичних норм.

Спроби державної влади вплинути на контроль над “третім сектором” призводять до того, що громадянське суспільство, відчуваючи “просторовий голод”, розпочинає активну фазу самозахисту й активізує свою природну діяльність. Це особливо проявилось під час Помаранчевої революції та у перші роки після неї. Громадяни відчули, що громадські організації справді можуть бути центрами захисту й реалізації їх прав і свобод, потреб та інтересів на засадах спільної громадської мотивації. Відповідну активізацію відчула й інтелігенція та наукова спільнота України, які зініціювали публічну дискусію з владою з приводу подальшого місця й ролі громадянського суспільства і, зокрема, громадських організацій у сучасних суспільно-політичних процесах.

У листопаді 2007 р. у Києві відбувалась Всеукраїнська конференція “Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Нові пріоритети”, яка показала реальні проблеми і можливості інститутів громадянського суспільства в сучасних умовах розвитку України. Учасники науково-практичного форуму вперше намагалися виробити спільну платформу представників державних органів влади і громадянського суспільства в Україні. Це сприяло тому, що вже 21 листопада 2007 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [15].

На цей період також припала активна фаза взаємодії влади та громадськості, наслідком чого став загальнонаціональний процес складання регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського

суспільства та співпраці органів влади і структур громадянського суспільства [16]. Розпочалася серйозна сконсолідована робота над державною політикою сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, розробка конкретних першочергових заходів щодо її реалізації [17].

П'ятий етап – активістсько-волонтерський. Хронологічно він охоплює період із початку 2013 р. до тепер. Його основні характеристики полягають у відродженні “духу волонтерства” в змісті діяльності громадських організацій, новітнього “узакононення” категорії “громадська організація” та появи в їх діяльності модерних видів роботи (соціально-медичні послуги, креативна індустрія, розвиток місцевих громад тощо).

Взагалі активність громадських організацій на цьому етапі можна розділити на дві змістовні частини. Перша частина – активістська – пов’язана з введенням у дію в січні 2013 р. Закону України “Про громадські об’єднання” (прийнятий 2012 р.), який визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об’єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об’єднань [18]. Незважаючи на чисельні поправки, цей правовий документ сформулював більш-менш чіткі визначення та межі функціонування громадських організацій в Україні. Можна вважати, що цей закон став результатом еволюції суспільно-політичних поглядів представників влади і громадянського суспільства, а на думку деяких дослідників, “істотно змінив концептуальні засади конституційного права на свободу об’єднання (ст. 36 Конституції України)” [19]. Чітке визначення формулювання “громадська організація”, яке з’явилося у цій редакції зазначено вище закону, активізує громадян до прояву активної автономної громадянської позиції. Найголовніше, що в цьому законі чітко розмежовано громадські організації від політичних партій, вказано на “географію” об’єднань національного і міжнародного статусу, узаконено самоуправлінську суть і непідконтрольність органам державної влади.

Друга частина – волонтерська – стала прямим наслідком Революції гідності та початком військової окупації Російською Федерацією східних регіонів України, анексії АР Крим і, відповідно, масштабним громадським піднесенням діяльності українського народу на допомогу армії та добровольчим загонам. Це сприяло активізації громадського ресурсу на створення відповідних соціальних умов розвитку свободи особистості та різноманітності демократичних проявів. Значна кількість громадських організацій певною мірою були залучені до волонтерського руху, що сприяло підняттю авторитету “третього сектору” в Україні й надало значного поштовху в розвитку громадянського суспільства.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Аналіз динаміки розвитку громадських організацій в роки незалежності України свідчить, на

нашу думку, про два головні моменти. По-перше, становлення громадянського суспільства сприйнялося громадянами як прямий прояв демократизації суспільних відносин й можливість безпосереднього тиску на прийняття владою важливих суспільно-політичних рішень. Цим можна пояснити й хаотичність творення різноманітних громадських організацій, їх об'єднання в більш інтегровані, масові народні структури. По-друге, корегування цільової діяльності громадських організацій у напрямку реалізації ключової їх сутності, а саме “духу волонтерства”, відбувається досить повільно й ситуативно. Найбільший прояв їх активності припадає на кризові суспільно-політичні події (період боротьби за незалежність України, Помаранчева революція, Революція гідності, проведення АТО, ООС).

Список використаної літератури

1. Назарук М. П. Історичні аспекти становлення інституту громадських об'єднань // Науковий блог. Національного університету “Острозька академія”. URL : <https://naub.ua.edu.ua/2017/історичні-аспекти-становлення-інсти/> (дата звернення: 17.10.2018).
2. Кондратенко І. Громадянське суспільство та його вороги // Український тиждень. 2012. № 13 (230). С.13.
3. Гаєва Н. П. Критичний аналіз Закону України “Про громадські об'єднання”: деякі міркування // Часопис Київського університету права. 2013. № 4. С. 91—95.
4. Іщук С. І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні // Часопис Національного університету “Острозька академія”. 2012. № 2 (6). (Серія “Право”). URL : <http://lj.ua.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf> (дата звернення: 14.10.2018).
5. Левчук К. І. Громадські організації України: створення та діяльність (1985 – 1996 рр.) : монографія. Вінниця : ПП “Едельвейс і К”, 2009. 320 с.
6. Басараб М., Токар М. Громадські організації Закарпаття в боротьбі за державність України (кінець 80-х – початок 90-х років XX століття) : монографія. Ужгород : Карпати, 2009. 336 с. (Серія “Studia Regionalistica”).
7. Левчук К. І. Громадські організації України... С. 43.
8. Басараб М., Токар М. Громадські організації Закарпаття... С. 4—8.
9. Там само. С. 8—11.
10. Новые законы СССР. Москва : Юридическая литература, 1991. Вып. 3. С. 19.
11. Назарук М. П. Історичні аспекти становлення інституту громадських об'єднань...
12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL : <http://ufpp.gov.ua/content/PDF/zakonodavstvo/konstitychiya.pdf> (дата звернення: 20.09.2018).

13. Попов І. Недержавні організації як запорука демократичних виборів // Громадський контроль. URL : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2005_2/visnyk_st_12.pdf (дата звернення: 17.10.2018).

14. Рішення Конституційного Суду України № 18-рп/2001 від 13.12.2001 р. (справа про молодіжні організації) // Офіційний вісник України. 2001. № 51. Ст. 2310.

15. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження № 1035-р від 21.11.2007 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80> (дата звернення: 17.10.2018).

16. Іщук С. І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні...

17. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html> (дата звернення: 11.10.2018).

18. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.06.2018 р. // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 04.10.2018).

19. Гаєва Н. П. Критичний аналіз Закону України “Про громадські об'єднання”... С. 94.

Статтю подано: 06.11.2018

Статтю схвалено: 12.11.2018

Tokar Marian Yuriiovich

Docent, Candidate of Historical Sciences, doctoral student of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8426-4481

e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

STAGE ANALYSIS OF DYNAMICS OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF INTERACTION OF THE STATE AND CIVIL SOCIETY

Problem setting. The current development of Ukraine as a state, which constantly announces its path as irreversibly democratic, makes for more effective cooperation between state authorities and civil society institutions in all spheres of social and political life. It is important to identify positive and negative phenomena in the development of civil society institutions, in particular civil society organizations, at each stage of their development during the years of Ukraine's independence, focusing the problem in three dimensions – the position

of the authorities, the legislative framework, and the motivation of the “third sector”.

Recent research and publications analysis. Among the most recent publications useful in our material, it is worth highlighting the work of M. Nazaruk “Istorychni aspekty stanovlennia instytutu hromadskyh objednan”, in which we find a peculiar approach to the division into periods of public organizations development in an independent Ukraine, and I. Kondratenko's material on the role of public organizations in the socio-political life of Ukraine and the growth of demand for civil society institutes.

Much attention deserves N. Gaeva's works on a detailed analysis of the latest version of the Law of Ukraine “Pro hromadski objednannia”, S. Ishchuk, “Kontseptualni zasady realizatsii prava na svobodu objednan v Ukraini” on the target regional programs for the development of civil society and K. Levchuk “Hromadski orhanizatsii Ukrainy: stvorennia ta diialnist (1985 – 1996)”.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In the context of our research, our attention was paid to following tasks: the analysis of the dynamics of public organizations development during the years of Ukraine's independence and their stages; the outlining of specific features and problems of interaction between public authorities and civil society institutions; the specification of regional public organizations and the skillful use of their experience for the prospects of civil society development.

Paper main body. We offer our own stage of development of public organizations in independent Ukraine. In the logic of the criteria for the selection of such a classification, we put a chronicle of socio-political development of Ukraine, quantitative, qualitative and meaningful components of the work of public organizations, the evolution of the legislative foundations of their activities, the specifics of relations between state authorities and associations of citizens. Fixing positive and negative manifestations at each stage of the development of civic organizations in Ukraine, in our opinion, will have an important cognitive and applied effect for understanding the place and role of civil society, the mechanisms of the “third sector” in the dynamics of the development of democracy in general. Taking into account these components, we propose to consider the organizational and meaningful development of public organizations in Ukraine during the years of its independence in the following five stages: 1987 – 1990: spontaneous and organizational; 1990 – 1998: basic norm-making; 1999 – 2005: mass mobilization; 2006 – 2012: integration-institutional; 2013 – for the present: active volunteerism.

We will try to substantiate the boundaries of the stages of development of public organizations in independent Ukraine and their meaningful content, noting that the problem of their phased evolution should be investigated through a three-dimensional analysis of effectiveness – the position of state authorities to the essence of civil society, the constant application of the legislative framework and the motivation spectrum of the possibilities of the “third sector”. We believe that

due to the unity of these components, we can achieve effective results in the process of democratization of public management and administration, as well as in the sustainable development of civil society.

Analysis of the dynamics of the development of public organizations during the years of Ukraine's independence shows, in our opinion, two main points. Firstly, the formation of civil society was perceived by citizens as a direct manifestation of the democratization of social relations and the possibility of direct pressure on the government to make important socio-political decisions. Secondly, the correction of the target activity of public organizations in the direction of realization of their key essence, namely, the “spirit of volunteering”, takes place quite slowly and situationally. The greatest manifestation of their activity is the crisis of social and political events (the period of the struggle for Ukraine's independence, the Orange Revolution, the Revolution of Dignity, the conduct of the Anti-Terroristic Operation).

Conclusions of the research and prospects for further studies. An analysis of the dynamics of the development of public organizations during the years of Ukraine's independence shows, in our opinion, two main points. Firstly, the formation of civil society was perceived by citizens as a direct manifestation of the democratization of social relations and the possibility of direct pressure on the government to make important socio-political decisions. This can be explained by the chaos of the creation of various public organizations, their association in more integrated, mass popular structures. Secondly, the correction of the target activity of public organizations in the direction of realization of their key essence, namely, “the spirit of volunteering”, takes place quite slowly and situationally. The greatest manifestation of their activity is the crisis social and political events (the period of the struggle for Ukraine's independence, the Orange Revolution, the Revolution of Dignity, the conduct of Anti-Terroristic Organization).

Key words: civil society; public organizations; dynamics of development; stage formation; interaction; state; power.

References

1. Nazaruk, M. P. (2017). Istorychni aspekty stanovlennia instytutu hromadskykh obiednan. *Naukovyi blog Natsionalnogo universytetu “Ostrozka academia”*. URL : <https://naub.ua.edu.ua/2017/історичні-аспекти-становлення-інсти> [in Ukrainian].
2. Kondratenko, I. (2012). Hromadianske suspilstvo ta yoho vorohy. *Ukrainskyi tyzhden*, Issue 13 (230), pp. 13 [in Ukrainian].
3. Haieva, N. P. (2013). Krytychnyj analiz Zakonu Ukrainy “Pro hromadski obiednannia”: deiaki mirkuvannia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, Issue 4, pp. 91-95 [in Ukrainian].
4. Ishtcuk, S. I. (2012). Kontseptualni zasady realizatsii prava na svobodu obiednan v Ukraini. *Chasopys natsionalnoho universytetu “Ostrozka academia”*, Issue 2 (6). URL : <http://lj.ua.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf> [in Ukrainian].

5. Levchuk, K. I. (2009). *Hromadski orhanizatsii Ukrainy : stvorennia ta diialnist (1985 – 1996)*. Vinnytsa: PP “Edelvejs i K”. 320 p. [in Ukrainian].
6. Basarab, M., Tokar, M. (2009). *Hromadski orhanizatsii Zakarpattia v borotbi za derzhavnist Ukrainy (kinets 80 – pochatok 90 rokiv XX stolittia)*. Uzhhorod : Vydavnytstvo “Karpaty”. 336 p. [in Ukrainian].
7. Levchuk, K. I. (2009). *Hromadski orhanizatsii Ukrainy...* pp. 43.
8. Basarab, M., Tokar, M. (2009). *Hromadski orhanizatsii Zakarpattia...* pp. 4-8.
9. Ibid. pp. 8-11.
10. *Novyye zakony SSSR*. (1991). Moskva : Yuridicheskaya literatura. Issue. 3. pp. 19 [in Ukrainian].
11. Nazaruk, M. P. (2017). Istorychni aspekty stanovlennia instytutu hromadskykh obiednan...
12. Konstytutsia Ukrainy. № 30. (1996). [in Ukrainian].
13. Popov I., (2018). Niderzhavni orhanizatsii yak zaporuka demokratychnykh vyboriv. *Hromadskyi control*. URL : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2005_2/visnyk_st_12.pdf [in Ukrainian].
14. Rishennia Konstytutsijnoho Sudu Ukrainy vid 13 hrudnia 2001 r. № 18-пп/2001 (sprava pro molodizhni orhanizatsii). (2001). *Ofitsijnyi visnyk Ukrainy*, Issue 51. St. 2310 [in Ukrainian].
15. Pro shvalennia Kontseptsii spriannia orhanamy vykonavchoi vlady rozvytku hromadianskoho suspilstva. № 1035-р. (2007) [in Ukrainian].
16. Ishtuk, S. I. (2012). Kontseptualni zasady realizatsii prava na svobodu obiednan v Ukraini...
17. Pro Stratehiu derzhavnoi polityky spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini ta pershocherhovi zakhody shodo ii realizatsii. № 212/2012. (2012) [in Ukrainian].
18. Pro hromadski obiednannia. (2013) [in Ukrainian].
19. Haieva, N. P. (2013). Krytychnyj analiz Zakonu Ukrainy “Pro hromadski obiednannia”... pp. 94.

Paper submitted: 06.11.2018

Paper accepted: 12.11.2018

Цитування: Токар М. Ю. Поетапний аналіз динаміки розвитку громадських організацій у контексті взаємодії держави і громадянського суспільства // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Tokar, M. Yu. (2018). Stage analysis of dynamics of public organizations in the context of interaction of the state and civil society. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 61:57:17:351/354

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164724>

Терешкевич Галина Тарасівна (с. Діогена)

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри філософії та економіки Львівського національного
медичного університету імені Данила Галицького, доцент кафедри фізіології
з основами біоетики та біобезпеки Тернопільського державного
медичного університету імені І. Я. Горбачевського,
докторант Національної академії державного управління
при Президентові України
e-mail: bioethics.ua@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4427-7872*

РЕАЛІЗАЦІЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ПОЗИЦІЇ БІОЕТИКИ

Проаналізовано Національну доповідь “Цілі сталого розвитку України” (2017 р.) у контексті публічного управління з позиції біоетики. У стислому вигляді висвітлено 17 інноваційних тез щодо різних напрямків розвитку суспільства – від подолання голоду в світі до вирішення глобальних екологічних та кліматичних проблем, які стосуються Резолюції Генеральної Асамблеї ООН “Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року”, прийнятої 25 вересня 2015 р. Порушено питання необхідності впровадження Цілей сталого розвитку в систему публічного управління в Україні на засадах біоетики.

Ключові слова: засади біоетики; недоторканність людського життя; пошана гідності людини; публічне управління; суспільство; цілі сталого розвитку.

Постановка проблеми. Саміт Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН) із сталого розвитку ухвалив Цілі сталого розвитку (далі – ЦСР) з 2015 до 2030 рр. як пріоритетне завдання для урядів країн всього світу, реалізація яких виведе низку бідних держав на вищий щабель розвитку, а людське суспільство загалом – на якісно новий рівень життя. Позаяк ця організація допомагає країнам третього світу долати проблеми з нестачею продуктів харчування, питної води, нерівноправного доступу до освіти, роботи, майна тощо. Треба мати на увазі, що ЦСР становитимуть в Україні нову систему взаємоузгоджених управлінських заходів економічного, соціального та природоохоронного вимірів, спрямованих на формування суспільних відносин на засадах довіри, солідарності, демократії, рівності поколінь та безпечного навколишнього середовища. Однак багатьох цих важливих намірів неможливо буде досягнути без забезпечення невід’ємних прав

людини на життя, яке повинно користуватися повагою і захистом від моменту запліднення до природної смерті. А це і є нагальним завданням органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які ще недостатньою мірою впроваджують у систему публічного управління принципи персоналістичної біоетики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки вивченню проблем впровадження Цілей сталого розвитку в Україні в контексті публічного управління приділялося багато уваги як з боку представників наукової громадськості, так і практиків. Серед українських дослідників, які вивчали різні аспекти згаданого питання, доцільно виділити таких: О. Алімова, Н. Андреєву, Є. Балашова, В. Бараннік, І. Бистрякова, М. Білинську, М. Бутка, І. Ваховича, З. Герасимчука, М. Голубця, Н. Горшкову, В. Гошовську, В. Куйбіду, Е. Лібанову, Л. Масловську, Л. Осадовську, Л. Пашко, В. Поліщука, А. Помаза-Пономаренко, А. Садовенка, В. Середу, Т. Тимочко, М. Хвесика, Є. Хлобистова, В. Шевчука, П. Шевчука, В. Шинкарука та інших, а серед іноземних – В. Беренса, Г. Брундланда, Р. Кейтса, А. Лейзеровіна, Д. Медоуза, Т. Перріса, Й. Рендерса, Дж. Хулса та інших.

Наукова спільнота досить ґрунтовно розглянула усі складові концепції сталого розвитку (економічну, соціальну та екологічну), однак поза її увагою, на жаль, залишалися питання проблем ставлення до людського життя у всіх його проявах та аналіз моральності дій людини [1]. Пропонована стаття є спробою ліквідувати цю прогалину у дослідженні людини як особистості у її духовній, душевній та тілесній цілісності.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Загалом Цілі сталого розвитку довели свою позитивну роль не лише в країнах третього світу, проте ці проекти ООН та Ради Європи мали б позитивно впливати на суспільну мораль, що може призвести до позитивних зрушень [2, 3]. У пункті 2 ЦСР йдеться про подолання голоду та розвиток сільського господарства. Сама постановка таких цілей досить благородна, однак органам публічного управління необхідно розробити механізм, який забезпечить контроль посівного матеріалу та міндобрив для підняття врожайності. Пункт 3 відповідає за міцне здоров'я та благополуччя, втім у ключі медичного забезпечення органам публічного управління потрібно звернути увагу на такі проблеми, які суперечать засадам біоетики: контрацепція, аборти, евтаназія, штучне запліднення, використання абортівних матеріалів, що може призвести (а навіть призводить) до фатальних наслідків. Всі перераховані вище дії є прямою загрозою життю і здоров'ю нації, насамперед її духовної складової, відтак у сфері медицини біоетиці треба відводити головну роль. Всі дії владних органів мають бути узгоджені із забезпеченням гідності, цілісності та недоторканості людського життя. Особливого контролю потребує втілення пункту 5 ЦСР, де йдеться про так звану гендерну рівність. Доцільно запроваджувати такі нововведення, які

розширяють права жінок, забезпечать їм можливість рівного доступу до освіти, праці, отримання її гідної оплати тощо, однак із позиції біоетики потрібно наголошувати на тому, що українці є традиційним етносом, якому притаманно з повагою ставитися до інституту сім'ї. Застосування всіх решта пунктів ЦСР у державотворчих процесах є позитивними для сталого розвитку, оскільки вони стосуються збереження екології, ресурсів та інших важливих для суспільства параметрів.

Виклад основного матеріалу. Саміт Організації Об'єднаних Націй із сталого розвитку у 2015 р. з метою покращення життя людства на період 2015 – 2030 рр. ухвалив Цілі сталого розвитку як пріоритетне завдання для урядів та країн всього світу. Визначено 17 глобальних цілей, яким відповідають 169 завдань, здійснення яких виведе світ на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку [4]. Цей план дій передбачає продовження попередньо розпочатої роботи, загальні принципи якої було сформульовано в Декларації тисячоліття, термін дії якої закінчився у 2015 р.

Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Для встановлення стратегічних рамок національного розвитку України на період до 2030 р. за ініціативи Міністерства економічного розвитку і торгівлі України було підготовлено Національну доповідь “Цілі Сталого розвитку: Україна”, яка містить 17 цілей (86 завдань та 172 індикатори національного розвитку до 2030 р.) [5]. Відтак було започатковано позитивний процес адаптації Цілей сталого розвитку, який тривав певний період за участі профільних міністерств та відомств, урядових установ, агентств ООН в Україні, міжнародних організацій, бізнес-спільноти, експертного середовища, громадських організацій.

Щоб привернути увагу громадськості до зазначеної проблематики, необхідно правильно розставити акценти. У позитиві змін, що безсумнівно слідує за втіленням програми ООН із перетворення світу, українське суспільство повинно переглянути свої морально-етичні критерії. Світ рухається в напрямку неминучих глобальних процесів, що призводять до стирання кордонів між державами, національних і ментальних розбіжностей, дають змогу багатьом людям у віддалених регіонах бідних країн отримувати освіту, повноцінне медичне забезпечення, чисту воду, екологічні продукти харчування, безпечну відновлювану енергетику. Це, безперечно, є дуже важливо. Втім, беручи позитивний досвід, найважливіше – не втратити національну ідентичність, високу мораль та духовні цінності. Потрібно створити умови, за яких втілення ЦСР в Україні буде безпечним та корисним для всього українського суспільства. Такі алгоритми завжди є результатом співпраці. Проекти ООН базуються на демократичних засадах, які на сьогодні, однак, потребують переосмислення. Очевидним є той чинник, що низка країн, а саме: Великобританія, Німеччина, Франція, у цей час переживають потужний наплив мігрантів, а користь від мультикультуризації європейського співтовариства ще треба довести. Українці є однією із

найдавніших народностей, духовність якої є неоціненним ресурсом, тому так важливо для нас від міжнародної співпраці набути, а не втратити.

Використовуючи статистичну інформацію щодо розрахунку складових людського розвитку [6] і Міжнародного валютного фонду про параметри економічного зростання держав світу [7], а також дані Державної служби статистики України [8], теж результати власних досліджень [9], було розглянуто національні цілі сталого розвитку [10] в контексті питань публічного управління з позиції біоетики.

Ціль 1. Подолання бідності. Бідність вкрай негативно впливає на розвиток будь-якого суспільства. Подолання бідності відповідає засадам біоетики, оскільки в центрі уваги ставимо людину та турботу про її життєздатність. За два роки запровадження цієї програми в Україні рано говорити про результати. Однак на підставі результатів попереднього проекту, за твердженням організаторів, загальна кількість бідних у світі скоротилася вдвічі – з 1,9 млрд до 836 млн за період 1990 – 2015 рр. Вважається, що за межею бідності перебуває кожен, чия загальна сума витрат на особу є меншою за 1,25 долара щоденно. Ці люди є обмеженими в достатньому харчуванні, чистій питній воді та у засобах санітарії. Найбільше від цього страждають жінки внаслідок нерівного доступу до добре оплачуваної роботи, освіти, майна тощо. Для органів центральної влади в Україні ця ціль ставить низку завдань щодо збільшення прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати на одну особу (алгоритми вирішення яких перебувають у процесі розробки), відновлення середнього класу, законодавчого захисту їх приватної власності, що запобігатиме рейдерству в Україні.

Ціль 2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства. Завдяки швидким темпам економічного зростання протягом двох останніх десятиліть кількість людей у світі, які недостатньо харчуються, скоротилася майже вдвічі. Окрім того, існує досить великий розрив у доходах громадян, який позначається на тому, що більшість українців харчуються однозначно недостатньо, витрачаючи на продукти харчування майже 50% своїх доходів. Щоб вийти з цієї кризи, органи публічного управління усіх рівнів зобов'язані, насамперед, гідно оцінювати людську працю; забезпечувати відповідними робочими місцями, надаючи переваги за професійними якостями. Необхідно нарешті провести широкомасштабну пенсійну реформу, щоб викоринити таке ганебне явище, як нерівномірне розподілення пенсій (наприклад, суддів, спецпризначенців), коли щомісячний розмір виплат одній особі стократно перевищує розмір пенсії звичайного громадянина, який все життя пропрацював, активно виплачуючи страховий внесок. Незадовільна ситуація існує також у вітчизняній системі оплати праці. Для пересічних громадян є чинною тарифна система розрахунку та виплат заробітної плати, а для решти “привілейованих” – суддів, прокурорів, народних депутатів, директорів державних підприємств – встановлюються захмарні оклади.

Суспільний резонанс останнім часом викликав рівень заробітної плати разом із доплатами, яку встановила спостережна рада державного підприємства НАК “Нафтогаз України” своєму голові А. Коболєву – 342 млн грн на 2019 р.! [11]. І це при середній зарплаті в Україні 9200 грн та мінімальній 4173 грн на місяць, та й ще у державі, яка протистоїть російській агресії.

Щодо розвитку сільського господарства, з позиції біоетики органам публічного управління потрібно звернути увагу на способи планування нарощування об’ємів виробництва сільськогосподарської продукції аграрним сектором. Позитивними є такі методи, як відповідні селекція і сівозміни, дбайливе ставлення до землі тощо. Однозначно необхідно відмовитись від небезпечних для життя і здоров’я людини токсичних мінодобив, вирощування генномодифікованих культур та створення єдиного світового насіннєвого фонду, що був би небезпекою для власної вітчизняної насіннєвої бази. Все це загрожує життю та здоров’ю людини, а отже, суперечить засадам біоетики.

Ціль 3. Міцне здоров’я і благополуччя. Зниження дитячої та материнської смертності, небезпечних для життя інфекцій, боротьба з поширення ВІЛ/СНІДу безсумнівно високо оцінюються біоетикою. Однак тут органам публічного управління доцільно розглянути саме способи досягнення таких цілей. Якщо турбота про здоров’я людини є комплексом заходів, спрямованих на якісну діагностику, профілактику виникнення захворювань чи ускладнень як результат фахової лікарської роботи, безсумнівно, це добре. Однак не можна допускати, щоб під так названою турботою про здоров’я людини пропагувалися б засоби, що порушують право людини на її цілісність, недоторканність та гідність (контрацепція [12], аборт [13], сурогатне материнство [14], екстракорпоральне запліднення [15], торгівля абортивним матеріалом (як це відомо з масових журналістських розслідувань) [16], евтаназія [17] тощо). Суспільство, яке дозволяє вбивати слабких і безборонних, приречене на самознищення. Органам публічного управління в Україні необхідно здійснювати суворий контроль за дотриманням засад біоетики в тих секторах медицини, які дотичні до тем, що стосуються гідності людини, збереження та примноження здоров’я народу загалом.

Ціль 4. Якісна освіта. Ця ціль спрямована на отримання безкоштовної початкової та середньої освіти у світі всіма дівчатками і хлопчиками до 2030 р., на забезпечення рівноправного доступу до недорогого професійного навчання, ліквідації гендерних і матеріальних розбіжностей та забезпечення загального доступу до якісної вищої освіти. З 2000 р. ООН почала здійснювати широкомасштабну освітянську компанію в низці країн Африки, Азії та Південної Америки. З того часу ситуація з жіночою безграмотністю чи низьким рівнем освіти суттєво змінилася на краще, тобто кількість дітей, які не відвідують школу у світі, у 2015 р. зменшилася вдвічі, загальний

показник учнів у віддалених чи економічно нерозвинутих регіонах досяг 91%, що вже є великим прогресом.

В Україні необхідно покращити якість освіти в закладах вищої, середньої і професійно-технічної освіти, збільшити стипендії талановитим українським студентам. Нині освіта перебуває в активному пошуку світоглядної основи – від опертя на національні педагогічні традиції до імплементації інноваційних (здебільшого, зарубіжних) підходів, яка зазнає відчутного впливу різних модерних течій. З огляду на це, доцільно пропагувати й формувати в майбутніх працівників різних галузей таку систему світоглядних цінностей, у центрі якої буде людина, її здоров'я, фізична цілісність, недоторканість життя від моменту запліднення до природної смерті, гідність людської особи, що узгоджується із засадами біоетики [18]. Впровадження компетентнісного підходу як методологічної основи для покращення професійної підготовки студентів забезпечить покращення засвоєння ними теоретичних знань та практичних навиків, передбачених навчальними програмами, які даватимуть змогу реалізуватись в обраній ними спеціальності.

Ціль 5. Гендерна рівність. У своїй первинній концепції ця ціль повинна забезпечувати жінкам рівні права та можливості в суспільстві на економічні ресурси, доступ до освіти, праці тощо. У цьому напрямку, саме завдяки реалізації попередньої програми ООН, справді зроблено немало.

В Україні гендерні цінності цілеспрямовано впроваджуються у навчально-виховний процес та, найголовніше, впливають на формування світогляду учнівської/студентської молоді. Гасла про гендерну рівність жінок і чоловіків знаходять справедливі відгуки та прихильність у молодіжному середовищі. Але, водночас, виникає небезпека, коли, захопившись загальною ідеєю “генерування” суспільства, молодь приймає гендерну ідеологію загалом, зокрема її позитивне ставлення до абортів зокрема. На сьогодні внаслідок кризи моральних цінностей ми спостерігаємо спотворення базових понять у стосунках чоловіка-жінки. Під розширенням прав та можливостей жінок нав'язуються обирання хибних орієнтирів у житті, пропаганда контрацептивно-абортативних засобів (жінка сама може обирати народжувати їй чи ні), гомосексуалізму, інших нездорових тенденцій, зневаження інституту сім'ї тощо. Суспільство зазнає впливу модерної ідеології, спрямованої на поширення сумнівних цінностей, таких як свобода обирати собі стать, нівелювання природної статевої приналежності, формування нових моделей поведінки відповідно до самовільно вибраної гендерної самоідентичності. Нездоровий спосіб життя невеликої частини суспільства зумовлює хворобу нації. У низці країн Європи гомодиктатура призвела до того, що відсоток народжуваності серед корінного населення впав до критичного мінімуму (Голландія, Ірландія тощо), в той час як серед емігрантів він і далі зберігається достатньо високим. Це означає, що за два-три покоління Європу може очікувати ісламізація та низка інших

незворотних змін. І тут Україна має чітко визначити своє право на національну ідентичність, що є основою для виховання здорової нації. З позиції біоетики потрібно наголошувати на тому, що українці є традиційним етносом, якому притаманно з повагою ставитися до інституту сім'ї, а також до таких значимих для кожної людини понять, як “батько-мати”, “чоловік-жінка” тощо. Тенденції морально неприпустимої моделі як “родич 1 та родич 2” замість батьків та партнери замість тандему “чоловік-жінка”, “свобода” ЛГБТ-спільнот небезпечні тим, що вони зневажають традиційний для українців інститут родини і вони є прямим замахом на сім'ю. Органам публічного управління необхідно постійно вести активну пропаганду здорового способу життя, засад персоналістичної біоетики, яка співзвучна з християнським вченням про людину, задля збереження нації.

Ціль 6. Чиста вода та належні санітарні умови. Майже 40% населення світу живуть на сьогодні в умовах дефіциту прісної води. Однак за останні два десятиліття більше 2 млрд людей отримали доступ до вдосконалених засобів очищення води. У 2011 р. 41 країна зіткнулася з проблемою дефіциту питної води, 10 із них фактично виснажили власні запаси поновлюваних джерел. За прогнозами, внаслідок кліматичних змін (підвищення глобальної температури) до 2050 р. кожен четвертий мешканець планети Земля страждатиме від дефіциту водних ресурсів. Забруднення екосфери (грунтів, повітря) миттєво позначається на якості води, що є прямою загрозою якості життя. Відомим є факт, що вода є універсальним носієм, який у буквальному розумінні запам'ятовує інформацію, з якою стикається на своєму шляху. На цих властивостях води базується феномен освяченої води, яка має цілющу дію, антибактеріальний та інші ефекти. Тому важливо зберегти природні ресурси питної води чистими і недоторканими. Захист і відновлення водних екосистем, таких як ліси, гори, болота і річки, має важливе значення для пом'якшення дефіциту води. Забезпечення загального доступу до безпечної та недорогої питної води для всіх до 2030 р. вимагає інвестування у відповідну інфраструктуру, забезпечення санітарно-технічних споруд, а також стимулювання гігієни на всіх рівнях.

Ліс має неоціненне водоохоронне, водорегулююче, ландшафтно-кліматичне, ґрунтозахисне, санітарно-гігієнічне, рекреаційне, культурно-естетичне значення, є джерелом атмосферного кисню. Він регулює клімат, охороняє ґрунти від водної чи вітрової ерозії. Довкілля як саморегулююча система забезпечує симбіоз дерев, трав, тварин, птахів, комах, грибів, мохів, мікроорганізмів, які впливають одне на одного, взаємодіють між собою і з зовнішнім середовищем. Тому забруднення і нищення довкілля загрожує здоров'ю та безпеці сучасного та майбутніх поколінь. Екологічна криза спричинена, насамперед, невідповідною техногенною і споживацькою діяльністю людського суспільства, яка ґрунтується на викривленому усвідомленні людиною свого місця та завдань у навколишньому середовищі.

В Україні, внаслідок суцільного рубання деревини, за дуже низької лісистості агроландшафтів, що призвело до надмірної розораності сільськогосподарських земель ерозійними процесами, знищено велику кількість ґрунту. Цей факт не може бути поза увагою органів публічного управління, які зобов'язані стежити за приростом лісів та лісових насаджень.

Якщо землю використовуватимуть як поживу для власного егоїзму, для служіння гріхові, тоді така культура визначить також трагічну долю сотвореного світу, спрямовуючи його до екологічної катастрофи. Це суперечить засадам біоетики. Руйнуючи довколишнє середовище, ми порушуємо Божу заповідь: “Не убий”.

Ціль 7. Доступна та чиста енергія. Пріоритетами цивілізації майбутнього є створення відновлюваних джерел енергії (енергії сонця, вітру, теплової енергії), що дасть змогу не виснажувати викопні ресурси – вугілля, нафту, газ тощо та зберегти озоновий шар Землі від ушкодження, а разом із ним і нашу цивілізацію. А тому пошуки нових джерел “зеленої енергетики” або відновлюваних джерел енергії – це питання виживання людства на планеті Земля, що і є покликанням біоетики. З 2011 р. 20% всієї електроенергії, що продукується у світі, виробляється сегментом відновлюваної енергетики. Сучасній людині час відмовитися від надмірного використання корисних копалин для задоволення своїх потреб. Натомість органи публічного управління мають дбайливо ставитись до довкілля, підтримуючи світову спільноту, запроваджувати економічно-ефективні стандарти для ширшого спектру технологій, модернізуючи в ключі чистої енергетики промисловість, сільське господарство, приватне споживання електроенергії.

Ціль 8. Гідна праця та економічне зростання. Боротьба з бідністю в світі дала свої позитивні результати, незважаючи на вплив глобальної економічної кризи 2008 р., що охопила майже весь світ. У країнах, що розвиваються, чисельність середнього класу сягнула 34% упродовж останніх двох десятиліть, а це значить, що суттєво скоротилася кількість людей, які живуть в умовах крайньої бідності. Однак, за даними Міжнародної організації праці, у 2015 р. через економічний спад понад 204 млн людей у світі все ще вважаються безробітними. Це відбувається тому, що на тлі зростання трудових ресурсів виникає брак робочих місць. Цілі сталого розвитку сприяють сталому економічному зростанню, підвищенню рівня продуктивності праці, використанню технологічних інновацій. Важливою передумовою з боку органів публічного управління є стимулювання підприємництва і створення робочих місць, а також проведення ефективних заходів задля викорінення примусової праці, рабства і торгівлі людьми. Відповідно до цих завдань, мета полягає у забезпеченні повної і продуктивної зайнятості всіх соціальних верств людей та гідної праці для всіх жінок і чоловіків до 2030 р. Для *подолання корупції* органам публічної влади необхідно проконтролювати завершення формування

Антикорупційного суду, забезпечити ефективну роботу Національного антикорупційного бюро України та зробити процес фінансування політичних партій більш відкритим. З метою економічного зростання та побудови справжньої демократії органам публічного управління необхідно взяти курс на деолігархізацію, демонополізацію, деофшоризацію та детінізацію; земельну реформу; енергетичну незалежність України, а також на відокремлення гілок влади та чітке визначення обов'язків прем'єр-міністра і президента задля уникнення конфліктів. Все це допомагатиме покращенню життя людини, а отже, і відповідає вимогам біоетики.

Ціль 9. Промисловість, інновації та інфраструктура. Понад 4 млрд людей у світі не мають доступу до Інтернету, відтак є обмеженими в інформації, знаннях тощо. До 2030 р. ця проблема має бути повністю вирішена завдяки колосальним інвестиціям в інфраструктури різних регіонів світу, де ця проблема досі є актуальною. Багато людей мають потребу в громадському транспорті, інформаційних та комунікаційних технологіях. В українських реаліях розвиток промисловості та інфраструктури з позиції біоетики повинен бути чітко регламентований дозволами санітарно-епідеміологічних станцій, які унеможливають забруднення довкілля – повітря, ґрунту, підземних вод. Стосовно інновацій, то органам публічного управління необхідно надавати перевагу в Україні тим інвесторам та компаніям, діяльність яких знаходиться у площині “зелених технологій”. Це досвід “зеленої” енергетики, рециклу сміттєвих відходів (при застосуванні якого все сміття сортується і повторно використовується як папери, біогаз, будівельні матеріали, паливні брикети тощо) та інших прогресивних технологій, використання яких збереже природні ресурси.

Ціль 10. Скорочення нерівності. У світі, де нерівність доходів спричинила прецедент, коли 10% найбагатших отримують до 40% загального світового прибутку, а на долю 10% найбідніших припадає лише від 2% до 7% загального світового доходу – міждержавні програми щодо скорочення нерівності всередині країн і між ними справді потрібні. Цей пункт стосовно України є прогресивним, адже міжнародні інституції контролюватимуть та впливатимуть на процеси, які досі в країні ходили непомітно. А сприяти їм мають органи публічного управління. Доцільно визнати, що в Україні соціальна активність громадян попри існування серйозних проблем є доволі низькою. Проте це питання часу та розвитку громадянського суспільства, на шляху до якого і буде кристалізуватися суспільна свідомість. Саме поняття рівності для біоетики є позитивним, однак впливає на неї опосередковано.

За такого підходу ООН до цього питання, очікується, що вдосконалення механізмів регулювання і моніторинг фінансових ринків та інститутів, залучення прямих іноземних інвестицій у регіони, які найбільше цього потребують, сприятимуть скороченню соціальної нерівності і в Україні.

Ціль 11. Сталий розвиток міст і громад. Втілення ЦСР у життя матиме позитивний вплив на формування громадянського суспільства. Дедалі більше громадян відчуватиме потребу у свідомому творенні комфортного, екологічного середовища для гармонійного життя. Ця тенденція відповідає біоетичним засадам, бо максимально сприяє розвитку етики людини.

Станом на сьогодні більше половини населення світу проживає в містах. Передбачається, що до 2050 р. ця цифра зросте до 6,5 млрд людей, що становитиме дві третини усього людства. В Україні щороку десятки сіл переходять у статус міст, однак і повністю зникають та деградують, на жаль, і села. Тому так важливо, враховуючи засади біоетики, спланувати інфраструктурний розвиток мегаполісів, де б могли гармонійно співіснувати природа та техногенний світ, де люди матимуть можливість більше займатися пошуком свого призначення, аніж проблемами виживання. Для України цей пункт є дуже актуальним. Для розвитку українського суспільства необхідно підвищити рівень життя та свідомості втіленням засад біоетики як своєрідної техніки безпеки для нього. Досягнення сталого розвитку міст означає забезпечення доступним житлом, інвестиції у розвиток громадського транспорту, створення зелених громадських територій, а також удосконалення міського планування і управління у такий спосіб, що одночасно забезпечуватиме інклюзивність та загальну рівноправну участь всіх категорій громадян. А подбати про це мають органи публічного управління. Такий підхід до питання забезпечення безпеки, життє- та екостійкості міст та населених пунктів відповідає засадам біоетики.

Ціль 12. Відповідальне споживання та виробництво. Відомо, що діяльність людини призвела до надмірного забруднення біосфери Землі. Програми цього пункту ООН регулюватимуть економічне зростання в такий спосіб, щоб воно не завдало удару екології.

Ситуація з упакуванням, зокрема ПЕТ, ПВХ, ПВС (саме ці види пластику становлять майже половину всіх смітєвих відходів), вже спричинила в Україні смітєвий колапс. Щоб не повторилися трагедії, такі як на Грибовицькому смітєзвалищі Львівщини (внаслідок пожежі на ньому, тріщини дамби зі шкідливими токсинами та обвалу сміття під завалами опинилися пожежники), Україна повинна перейти до повного сортування та переробки сміття, і тут без іноземного досвіду та інвестицій обійтися буде важко. А подбати про це мають органи публічного управління, насамперед місцевого рівня. Останньому і сприяє широкомасштабна децентралізація влади.

Унаслідок реалізації цього пункту отримаємо безпечні методи утилізації токсичних відходів і забруднюючих речовин, що є вкрай важливим для України, окрім того, зменшиться шкідливий вплив на екологію шляхом змін у виробництві та споживанні товарів і ресурсів, а також нераціональне використання водних ресурсів. На сьогодні тільки в сільському господарстві

на зрошення витрачається майже 70% усіх запасів прісної води, придатної для використання людьми. Органи публічного управління мають сприяти досягненню продовольчої безпеки та переходу до більш ресурсоефективної економіки (скорочення обсягів харчових відходів на душу населення), щоб зберегти біосферу для цивілізації життя, а це відповідає засадам біоетики.

Ціль 13. Пом'якшення наслідків зміни клімату. Кліматичні зміни упродовж останніх 50-ти років є наслідком продукування та викидів у атмосферу парникових газів (станом на сьогодні вони вищі на понад 50% порівняно з 1990 р. і продовжують зростати) через надмірний розвиток промисловості та широкомасштабного сільського господарства. Результатом цього є танення льодовиків, зменшення захисного озонового шару атмосфери, глобальне потепління тощо. Спричинені цими явищами кліматичні катаклизми супроводжують сучасний світ на всіх континентах. Для Півдня України останні роки були дуже посушливими, що призвело до значних сільськогосподарських збитків. Такі кліматичні аномалії є наслідком нераціонального ставлення до природи, що з позиції біоетики є неприпустимим. Щоб уникнути таких проблем, органам публічного управління доцільно, за прикладом столиці Хорватії, взяти зобов'язання стати містами із нульовим рівнем викидів вуглецю до 2050 р. Боротьба із проблемою глобального потепління є також підвалиною створення здорового середовища для людини. Тому вирішення проблеми потребує дій з боку органів публічної влади вже на сьогодні, щоб захистити людські життя.

Ціль 14. Збереження морських ресурсів. Як і усі попередні ресурси, водний запас Землі, світові океани, їхня температура, хімічний склад, течії та живі організми є основою глобальних систем, завдяки яким Земля є придатною для проживання людства.

Життя цивілізації залежить частково від того, як ми турбуватимемося про морське і прибережне біорізноманіття, чи вичерпуватимемо світові рибні запаси так, щоб зберегти і примножити популяції риб, чи не забруднюватимемо морське середовище. Розширення заходів щодо природозбереження, раціональне використання ресурсів, а також вирішення проблеми закислення океану на основі принципів міжнародного права дасть змогу пом'якшити деякі проблеми, які загрожують нашим океанам. Про це мають подбати органи публічного управління. Цей пункт ЦСР опосередковано торкається біоетики як забезпечення оптимального життєвого середовища для людства.

Ціль 15. Захист та відновлення екосистем суші. Аналогічно морським та океанічним ресурсам, захисту також потребує рослинний світ, який, до слова, забезпечує до 80% нашого раціону. Сільське господарство є важливим економічним ресурсом України, так само як і ліси, які є життєво необхідними місцями проживання для мільйонів видів організмів і важливим джерелом чистого повітря і води. Вони також відіграють важливу роль у протидії кліматичним змінам. Особливого захисту органами публічного управління в

Україні потребують земельні ресурси, які страждають від нещадного застосування міндобрих та хижацького нераціонального використання їх для вирощування технічних культур. У світі зростають стрімкі втрати орних земель, що у 30 – 35 разів перевищують звичайні темпи.

Цілі сталого розвитку спрямовані на збереження і відновлення використання до 2020 р. наземних екосистем, таких як ліси, водно-болотні угіддя, посушливі землі та гори, що сприятиме скороченню втрат природних середовищ існування і біорізноманіття, позитивно позначиться на рівні життя людства та відповідає засадам біоетики.

Ціль 16. Мир, справедливість та сильні інститути. Такі узагальнені поняття, як мир, стабільність, безпека, процвітання, забезпечення прав людини та ефективне врядування на принципах верховенства права мають бути незаперечним пріоритетом для світової спільноти. Інтереси біоетики також є в полі забезпечення норм прав людини, узгоджених із мораллю.

Війна спричиняє нестабільність, конфлікти, насильство (зокрема сексуальне), злочинність, експлуатацію і тортури, руйнує звичний рівень життя людини. Відтак країни повинні вживати заходів для захисту тих, кому загрожують найбільші ризики.

В Україні ситуація ускладнена військовим вторгненням путінської Росії на території України, що в правовому полі біоетики вважаються неприпустимим. Право на життя – це невід’ємне право кожної людини. Умисне вбивство безвинної людини – це злочин. Проте вбивство людини як крайній засіб з метою самозахисту та захисту країни не є метою, а лише побічним наслідком [19]. Поліціанти і солдати морально зобов’язані застосовувати силу для захисту суспільства (їм дозволено носити зброю). Солдати (слуги безпеки і свободи народу) сприяють загальному добру і підтриманню миру та справедливості, якщо вірно виконують свій обов’язок. Командири мають віддавати накази відповідно до норм моралі і совісті. Однак кожен солдат має прислухатися до своєї совісті, перш ніж вдаватися до якихось дій. Солдати готові убивати та ризикувати власним життям заради захисту інших, мають робити це виключно з метою підтримання миру, безпеки. На жаль, засоби для досягнення цієї мети жахливі. Кожен християнин зобов’язаний захищати тих, чиє життя є під загрозою (насамперед тоді, коли він несе за них пряму відповідальність), також попереджаючи людей, які перебувають у небезпеці. Іноді війна – це єдиний спосіб захистити невинних і забезпечити мир, що відповідає цінностям персоналістичної біоетики. “Блаженні миротворці, бо вони Синами Божими назвуться”.

Аж ніяк не можна припуститись до поняття пониження цінності людського життя, яке прозвучало у висловах представників російської військової еліти (чи то фельдмаршала Б. Шереметьєва часів царювання Петра I, чи “маршала перемоги” Г. Жукова у період Другої світової війни), які про невинні значні втрати полеглих на полі бою своїх вояк

висловлювались: “Не жалеть солдат – бабы новых нарожают!” [20]. Який же це антигуманний підхід щодо цінності життя.

Цілі сталого розвитку мають слугувати подоланню всіх форм насильства, сприяти пошукові спільно з інститутами глобального управління та державними органами і громадами довготермінових рішень для подолання конфліктів, воєн і покращення безпеки. Посилення верховенства права та зміцнення прав людини є ключовими факторами в цьому процесі, як і зменшення незаконного обороту зброї – все це повинно зміцнювати засади біоетики в свідомості суспільства. Органам публічного управління необхідно зосередити свої зусилля на задіянні формату країн-підписантів Будапештського меморандуму про гарантії безпеки у контексті приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (від 05.12.1994 р.) [21] з метою примушення російського агресора до виконання гарантій територіальної цілісності і недоторканості кордонів України, формуванні дієвих механізмів повернення анексованого Криму та деокупації Донбасу, а також на технічному забезпеченні української армії на рівні країн-членів НАТО та створенні професійного національного війська.

Ціль 17. Партнерство заради сталого розвитку. Сучасний світ стирає кордони, швидше відбувається обмін інформацією завдяки вдосконаленню доступу до технологій, знань, які є важливими засобами обміну ідеями та розвитку інновацій. В Україні цей пункт ЦСР є важливим для формування здорового суспільства, свідомого впливати на державотворчі процеси, здійснювати контроль за залученням інвестицій, притягати відповідальних за зростання держборгу тощо. У такому ключі цей пункт відповідає біоетиці як науці, яка має бути втілена в усі органи влади, в судові інстанції, в навчальні заклади та систему освіти як необхідна передумова для досягнення злагоди в суспільстві, гармонії на всіх рівнях, бо саме біоетика є основою, здатною об'єднати суспільствознавчі науки та тенденції розвитку держави. Ця система цінностей є універсальним правилом виживання людства на сучасному етапі.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Внесено конкретні пропозиції органам публічного управління в тих пунктах, де втілення ЦСР потребує врахування засад біоетики.

Наголошено на тому, що будь-які зміни в суспільстві мають слугувати особистості людини, а отже, мають бути узгоджені з засадами біоетики.

Для адаптації Цілей сталого розвитку під менталітет та потреби громадян України публічним управлінням необхідно залучити соціальні інституції, які представлені авторитетними фахівцями з біоетики, вченими, лікарями, громадськими активістами, за яких втілення ЦСР на засадах біоетики буде безпечним та корисним для всього суспільства.

Список використаної літератури

1. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2017. 400 с.
2. Цілі сталого розвитку. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/Цілі_сталого_розвитку (дата звернення: 09.09.2018).
3. Трансформація нашого світу: Порядок денний сталого розвитку до 2030 року (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН), 25 вересня 2015 року. URL : <http://sdg.org.ua/images> (дата звернення: 09.09.2018).
4. Там само.
5. Національна доповідь “Цілі сталого розвитку України” (2017). URL : <https://menr.gov.ua/files/docs> (дата звернення: 09.09.2018).
6. Human Development Data (1990 – 2017). URL : <http://hdr.undp.org/en/data> (date of using: 09.09.2018).
7. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/puls/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx> (date of using: 09.09.2018).
8. Державна служба статистики. URL : https://ukrstat.org/uk/operativ/oper_new.html (дата звернення: 09.09.2018).
9. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки... 400 с.
10. Національна доповідь “Цілі сталого розвитку України”...
11. Коболєв заробить 342 млн: за що йому платять. URL : <http://www.obozrevatel.com> >Економіка >Ринки та компанії (дата звернення: 09.09.2018).
12. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки... С. 125—135.
13. Там само. С. 107—123.
14. Там само. С. 145, 146.
15. Там само. С. 143—148.
16. Там само. С. 151—155.
17. Там само. С. 215—225.
18. Хартія працівників охорони здоров'я / Папська Рада до справ душпастирства в охороні здоров'я. Львів : Медицина і право, 2010. С. 27—29.
19. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica Evangelium Vitae (25 marzo 1995). Città del Vaticano : Libreria Editrice Vaticana, 1995. P. 7.
20. Кречетников А. О жертвах войны. URL: http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid_6643000/6643033.stm (дата обращения: 09.09.2018).
21. Текст Будапештського меморандуму на офіційному сайті Верховної Ради України. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_158 (дата звернення: 09.09.2018).

Статтю подано: 18.11.2018

Статтю схвалено: 15.12.2018

Tereshkevych Halyna Tarasivna (Sister Diogena)

*Candidate of Sciences (PhD) in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Philosophy and Economy,
Danylo Danylo Halytsky Lviv National Medical University.
e-mail: bioethics.ua@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4427-7872*

REALIZATION OF AIMS OF STEADY DEVELOPMENT IS IN CONTEXT OF PUBLIC MANAGEMENT FROM POSITION OF BIOETHICS

Problem setting. It is considered the necessity to integrate the principles of bioethics in the projects of United Nations (hereinafter UN) to transform the world, since the Sustainable Development Summit of this organization adopted the Sustainable Development Goals as a priority task for governments and countries around the world from 2015 to 2030, the implementation of which will ensure a higher stage of development to a number of poor countries and a qualitatively new standard of living to human society as a whole. This organization helps third world countries to overcome problems with drinking water, food shortages, unequal access to education, work, property, etc. However, public administration authorities should emphasize the problems of the value and dignity of human life, which should be respected and protected from the moment of fertilization to natural death.

Recent research and publications analysis. Currently, the attention of both the scientific community and practitioners has been paid to the study of the implementation of sustainable development goals in the context of public administration in Ukraine. The Ukrainian researchers N. Horshkov, N. Walker, S. Kubiv, E. Libanova, S. Kuibida, M. Bilynska, V. Hoshovska, L. Pashko and others studied various aspects of this issue. Nevertheless, the issue of their implementation into the system of public administration on the basis of bioethics requires further investigations and elaboration considering the priority of Ukraine's integration into the European community and launching the course on the implementation of sustainable development goals.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Overall, Sustainable Development Goals have proven to play a positive role in the third world countries, but these projects would have a positive impact on public morals, which could lead to certain changes.

The paragraph 2 of the SDG deals with overcoming hunger and developing agriculture. The very formulation of these goals is quite noble, but the public administration authorities need to develop a mechanism that will ensure the control of sowing seed and mineral fertilizers to increase yields.

Paragraph 3 is responsible for good health and well-being, but in terms of medical support, public authorities should pay attention to such issues that contradict the principles of bioethics: contraception, abortion, euthanasia, artificial insemination, the use of abortive materials, an unethical method of conducting birth control, which can cause fatal consequences, etc. All these actions are regarded as direct threat to life and health of the nation, primarily its spiritual component.

Therefore, bioethics should be given a leading role in the field of medicine. All actions must be consistent with ensuring the dignity, integrity and inviolability of human life. Particular control requires the implementation of paragraph 5 of the SDG, which deals with the so-called "gender equality".

It is necessary to introduce such innovations that extend women's rights, provide them with the opportunity of equal access to education, work, decent wages, etc. However, from the standpoint of bioethics, it should be emphasized that Ukrainians are traditional ethnic group, which is inherently respectful of the family institution, as well as such meaningful concepts for each person as "mother-father", "man-woman", etc.

Tendencies of a morally unacceptable model as "relative 1 and relative 2" instead of parents and partners instead of "male-female" tandem, and the "freedom" of LGBT-communities are dangerous because they neglect the traditional institution of the family for Ukrainians and they are considered to be direct threat for the family. The use of all other items of the SDG in state-building processes is positive, because they concern the preservation of ecology, resources and the development of society.

Paper main body. In order to attract public attention to the issues covered in the article, it is necessary to define priorities correctly. Positive changes, which undoubtedly follow the implementation of the UN program for the transformation of the world, Ukrainian society should reconsider its moral and ethical criteria.

The world is moving in the direction of inevitable global processes leading to the elimination of borders between states, national and mental differences, allowing many people in remote regions of poor countries to get education, comprehensive medical care, clean water, ecological food, safe renewable energy.

This is certainly very significant, but there is another side of the issue. However, taking positive experience, the most important thing is not to lose your national identity, high moral and spiritual values. It is necessary to create conditions under which the implementation of the SDG in Ukraine will be safe and beneficial for the whole society. Such algorithms are always the result of cooperation.

UN projects are based on democratic principles which currently require reconsideration due to the general demoralization, Islamization of European countries and others. The obvious factor is that a number of countries, namely, Great Britain, Germany, and France are experiencing an influx of migrants, and the benefits of multiculturalization of the European community still to be proved.

Ukrainians are one of the oldest nations, whose spirituality is an invaluable resource; therefore, it is so important to gain, not to lose from cooperation.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Specific suggestions have been made to public administration at those points where the implementation of sustainable development goals requires the principles of bioethics. Any changes in society should serve to a personality and, consequently, must be coordinated with the principles of bioethics.

Perspectives for further investigations in this direction. Public administrators need to involve social institutions represented by reputable bioethics specialists, scientists, doctors, community volunteers, in which the implementation of the sustainable development goals on the principles of bioethics will be safe and beneficial for society.

Key words: goals of sustainable development; public administration; principles of bioethics; society; inviolability of human life; respect for human dignity.

References

1. Tereshkevych, H. T. (2017). *Osnovy bioetyky ta biobezpeky*. Ternopil: TDMU,. 400 p. [in Ukrainian].
2. *Tsili staloho rozvytku*. (2018). URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/Tsili_staloho_rozvytku [in Ukrainian].
3. *Transformatsiya nashoho svitu: Poryadok dennoyi stadiyi rozvytku do 2030 roku (Rezolyutsiya Heneralnoyi Asambleyi OON)*. (2015). URL : <http://sdg.org.ua/images> [in Ukrainian].
4. Ibid.
5. *Natsionalna dopovid "Tsili staloho rozvytku Ukrayiny"*. (2017). URL : <https://menr.gov.ua/files/docs?>.
6. *Human Development Data (1990 – 2017)*. URL : <http://hdr.undp.org/en/data>.
7. *International Monetary Fund*. (2018). URL : <https://www.imf.org/external/puls/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>.
8. *Derzhavna sluzhba statystyky*. (2018). URL : https://ukrstat.org/uk/operativ/oper_new.html [in Ukrainian].
9. Tereshkevych, H. T. *Osnovy bioetyky ta biobezpeky*... 400 p.
10. *Natsionalnyy dopovid "Tsili staloho rozvytku Ukrayiny"*...
11. *Kobolyev zarobyt 342 mln: za shcho vin platyat*. (2018). URL : <http://www.obozrevatel.com>> Ekonomika> Rynky ta kompaniyi [in Ukrainian].
12. Tereshkevych, H. T. *Osnovy bioetyky ta biobezpeky*... pp. 125-135.
13. Ibid, pp. 107-123.
14. Ibid, pp. 145, 146.
15. Ibid, pp. 143-148.
16. Ibid, pp. 151-155.
17. Ibid, pp. 215-225.

18. Papska rada do spravzhnoho dushpastyrstva v okhoroni zdorov'ya. (2010). *Khartiya pratsivnykiv okhorony zdorov'ya*. Lviv : Medytsyna i pravo, pp. 27-29 [in Ukrainian].

19. Dzhovanni Paolo II. Lettera Enciclica Evangelium Vitae (1995). Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana. p. 7.

20. Krechetnykov, A. *O zhertvakh voyny*. (2018). URL : http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid_6643000/6643033.stm [in Russian].

21. *Tekst Budapeshtskoho memorandumu na ofitsiynomu sayti Verkhovnoho Rady Ukrainy*. (2018). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_158 [in Ukrainian].

Paper submitted: 18.11.2018

Paper accepted: 15.12.2018

Цитування: Терешкевич Г. Т. (с. Діогена). Реалізація цілей сталого розвитку в контексті публічного управління з позиції біоетики // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Tereshkevych, H. T. (Sister Diogena). (2018). Realization of aims of steady development is in context of public management from position of bioethics. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 35.08:352:061.25

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164734>

Василюк Олена Дмитрівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*
ORCID: 0000-0003-3994-4810
e-mail: lena_vasiluk@meta.ua

Фурса Микола Валентинович

*кандидат філософських наук, доцент, начальник відділу з координації
наукової роботи та докторантури Львівського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президентові України*
ORCID: 0000-0002-3954-8765
e-mail: m.fursa@meta.ua

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДО ПОНЯТІЙНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Досліджено контент і структуру поняття кадрового забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад шляхом визначення його основних змістових компонентів, таких як: кадри, персонал, кадрове забезпечення, забезпечення персоналом органів місцевого самоврядування. Визначено мету, структуру та функції системи кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад у площині формування їх спроможності.

Ключові слова: забезпечення персоналом; кадри; кадрове забезпечення; органи місцевого самоврядування; персонал; посадові особи; об'єднані територіальні громади; структура; функції.

Постановка проблеми. Визначене Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі передбачає у сфері децентралізації відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1]. Від 2014 р. щодо забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема такі, як:

– Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], якою визначені напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, зокрема шляхом утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) вирішувати питання місцевого значення;

– План заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3], у якому серед іншого передбачалось розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів про затвердження методики формування спроможних територіальних громад, перспективних планів формування територій громад;

– План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], яким, зокрема, передбачено: розроблення на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування концептуальних пропозицій щодо внесення змін до законодавства з метою реформування на територіальному рівні у сферах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту; надання консультативно-методологічної допомоги ОМСВ, зокрема ОТГ, із питань створення й організації діяльності центрів надання адміністративних послуг; надання, відповідно до компетенції методичної та практичної допомоги ОТГ з підготовки проектів і програм, соціально-економічного розвитку за рахунок коштів субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ, державного фонду регіонального розвитку та міжнародної технічної допомоги; сприяння територіальним громадам (насамперед ОТГ) у формуванні оптимальної мережі навчальних закладів; запровадження в територіальних громадах (насамперед в ОТГ) посад дільничних поліцейських;

– Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [5], яким врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, зокрема щодо забезпечення їх спроможності;

– Методика формування спроможних територіальних громад [6], в якій визначено механізм та умови формування спроможних територіальних громад (далі – СТГ), а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад. У цьому документі термін “спроможна територіальна громада” вживається у значенні –

територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці (далі – АТО). Формування СТГ здійснюється з урахуванням: здатності ОМСВ вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення АТО; історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку АТО; розвитку інфраструктури АТО; фінансового забезпечення АТО; трудової міграції населення; доступності послуг у відповідних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми кадрового забезпечення місцевого самоврядування досліджували такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бабаєв, О. Воронько, Н. Гончарук, Б. Гурне, В. Загорський, Т. Кагановська, В. Князева, Г. Лелікова, А. Ліпінцев, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Олуйко, П. Павличенко, С. Серьогіна, Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ та інші. Однак щодо кадрового забезпечення спроможності ОТГ існує брак наукових розвідок, оскільки проблема є новою, а самі процеси формування та розвитку ОТГ перебувають на початковій стадії становлення.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Основним засобом формування спроможності об'єднаних територіальних громад є належне кадрове забезпечення. Кадрове забезпечення як функція адміністративної діяльності органів публічного влади (громад, загальних зборів громадян, органів самоорганізації населення громад, консультативно-дорадчих органів; місцевих рад, їх виконавчих органів; представництв окремих органів виконавчої влади) через управління персоналом цих органів спрямована на реалізацію завдань щодо вирішення питань місцевого значення [7].

У цій проблемній площині забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади особливої актуальності набуває питання теоретичного визначення проблеми кадрового забезпечення спроможності ОТГ, дослідження якого і є метою статті. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити контент і структуру поняття кадрового забезпечення спроможності ОТГ шляхом визначення його основних змістових компонентів, таких як: кадри, персонал, кадрове забезпечення, забезпечення персоналом органів місцевого самоврядування; з'ясувати систему роботи з кадрами у ОТГ; визначити мету та функції системи кадрового забезпечення місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Термін “кадри” походить із французької мови, в якій “cadre” позначає особовий склад. У французькій мові він сформувався на основі латинського слова “quadratus” – чотирикутник, рамки. Таким чином етимологічно відобразилась та сутнісна риса, що кадри – особлива відокремлена частина (“квадрат”, “рамка”, “кордон” – “невелика група”), яка створює основу для більшого [8]. Ця особливість відображається у визначеннях терміна “кадри” в різних довідкових виданнях, зокрема:

- у Кембриджському словнику – невелика група підготовлених людей, які утворюють основну одиницю військової, політичної або бізнесової організації, або ж член такої групи [9];

- в англійському словнику Merriam Webster – ядро або основна група, особливо підготовленого персоналу, здатного взяти на себе контроль та навчати інших, група людей, що мають певні об’єднуючі стосунки [10];

- в Оксфордському словнику – невелика група людей, спеціально навчених для певної мети або професії, група спеціально підготовлених людей, готових вести або навчати інших [11].

Отже, обсяг поняття “кадри” може бути різним і складати як невелику групу людей, так і всіх постійних (штатних) працівників. У останньому значенні це поняття синонімічне терміну “персонал” (від лат. persona – особа), яким позначається уся сукупність працівників підприємства, установи, організації. З огляду на це, забезпечення персоналом – це укомплектування підприємства, установи, організації працівниками для виконання певних цілей і завдань. Зміст та специфіка діяльності щодо управління персоналом значною мірою визначаються завданнями, які вирішуються організацією, установою чи органом, зокрема в системі місцевого самоврядування. Проте для того, щоб охопити всі процеси, які відбуваються в органах влади, потрібно володіти відповідним кадровим забезпеченням. Управління персоналом передбачає сукупність цілеспрямованих дій щодо організації та функціонування кадрової роботи у межах окремого підприємства, установи, організації і, відповідно, забезпечення персоналом є його складовою. Натомість, кадрове забезпечення має системне спрямування і стосується загальних принципів, цілей, підходів, правил, вимог, процедур щодо комплектування якісним персоналом структурованого суб’єкта (підприємств, установ, організацій певної сфери, галузі чи органів влади). Із огляду на це, у площині кадрової політики та кадрового забезпечення об’єднаних територіальних громад, доречним буде трактування кадрів у широкому значенні. Крім того, це є необхідним з огляду на особливості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, зокрема щодо:

- наявності часової циклічності (“від виборів до виборів”), що створює деякі проблеми, які стосуються стабільності, послідовності, якості в реалізації кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях [12];

– наявності декількох різновидів посад, залежно від того підпадають чи не підпадають вони під дію Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [13], тобто працівників: посадових осіб органів місцевого самоврядування (“виборних” (сільський голова – голова сільської ради, його заступник (заступники), секретар ради, староста (старости), члени виконавчого комітету сільської ради, які обираються об’єднаною територіальною громадою, чи обираються або затверджуються відповідним органом самоврядування) та “штатних” (керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних ОТГ; радники, помічники, які призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України)) та технічного й обслуговуючого персоналу зазначених органів ради, підприємств, установ і організацій.

Кадрове забезпечення недоречно звужувати до постачання, заповнення працівниками (персоналом) штату організацій, установи, закладу. Також не доречно його ототожнювати з роботою із кадрами (кадровою роботою). Кадрове забезпечення має ширший і глибший зміст. Зазначені характеристики є складовими кадрового забезпечення, якими не вичерпується весь контент цього поняття. Кадрове забезпечення доцільно розглядати як комплекс заходів із реалізації кадрової політики суб’єкта діяльності (управлінської, економічної, громадської, політичної тощо).

Кадрова політика у сфері діяльності ОТГ, загалом, є узгодженою діяльністю суб’єктів системи місцевого самоврядування, яка спрямована на формування, впровадження та удосконалення комплексу стандартів, професійних вимог до виборних та призначених посадових осіб (керівників), технічного й обслуговуючого персоналу органів ради, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, критеріїв їх підбору, підготовки та перепідготовки, підвищення рівня кваліфікації, раціонального використання кадрового потенціалу та його розвитку відповідно до принципів реформування місцевого самоврядування (верховенства права, відкритості, прозорості та громадської участі, повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, доступності публічних послуг, підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді, підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України, правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням, сталого розвитку територій [14]) для забезпечення ефективного виконання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об’єктів

соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [15].

Кадрове забезпечення ОТГ у системі місцевого самоврядування “як складова кадрової політики за своєю сутністю є поліфункціональним поняттям, яке визначає зміст правового, організаційного, змістового, діяльнісного компонентів системи базової фахової підготовки спеціалістів за відповідними напрямками, системи післядипломної освіти, підвищення кваліфікації як умови перманентного удосконалення фахової компетенції працівників, системи місцевого самоврядування на рівні ОТГ” [16]. Комплекс кадрового забезпечення ОТГ, що враховує: “територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення” [17], реалізується як кадрові процеси через розподіл організаційного потенціалу і функцій по вертикалі і по горизонталі та скерований на якісне виконання повноважень сільського голови, завдань виконавчого комітету і виконавчих органів ради, функціональних обов'язків посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності (рис. 1).

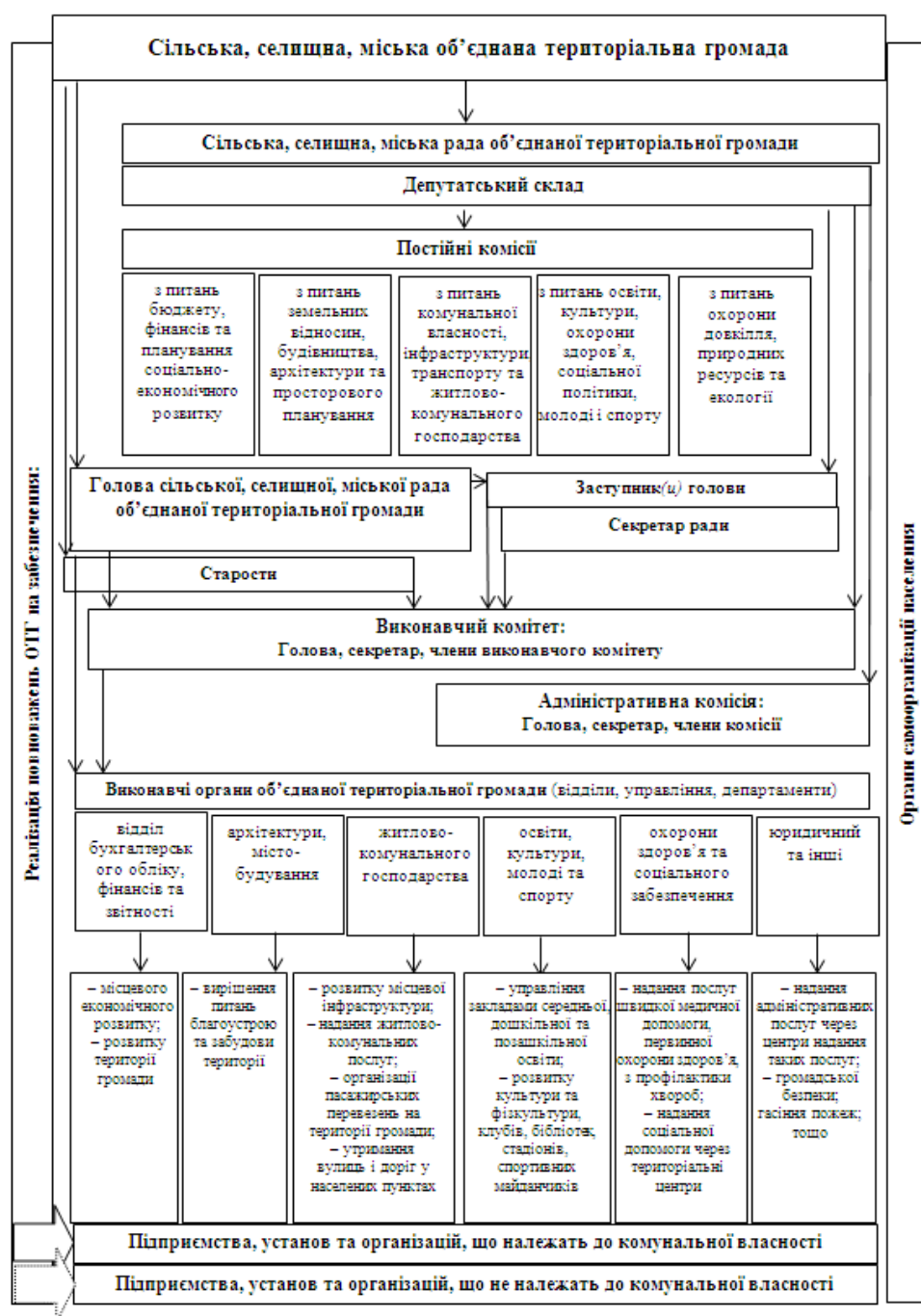


Рис. 1. Система місцевого самоврядування на рівні ОТГ

Під кадровими процесами необхідно розуміти об'єктивно зумовлені, соціально значущі зміни, розгортання стану кадрових відносин і зв'язків, кількісних та якісних параметрів кадрового корпусу, результат дії об'єктивних та суб'єктивних факторів, причому як у середині організації, так і поза нею, щодо: оволодіння професією, включення особистості у сферу професійної діяльності, подальше професійне навчання та підвищення кваліфікації, становлення професіонала, посадове зростання, узагальнення, систематизація та передача набутого професійного досвіду, творчий генезис фахівця-професіонала [18]. Для створення кадрової спроможності ОТГ система роботи з персоналом охоплює процеси добору, розстановки, підвищення рівня професійної компетентності тощо (табл. 1).

Таблиця 1

Система роботи з кадрами в ОТГ

Система роботи з кадрами		
Мета і завдання		Функції кадрового забезпечення
Формування й організація кадрового забезпечення завдань, що виникають при об'єднанні громад	Організація використання персоналу	Відбір кадрів
		Розстановка кадрів
		Службове просування
		Проведення атестації, щорічного оцінювання професійних і особистих якостей
		Професійна перепідготовка і підвищення кваліфікації
		Визначення потреб у фахівцях

Крім того, важливим є узгодження мети системи кадрового забезпечення (формування й організація) і функцій, які виконуються в межах цієї діяльності, зокрема і в межах організації, установи, підприємства (відбір, розстановка, просування працівника, його атестація тощо). Таким чином, кадрове забезпечення спроможності ОТГ потребує виваженої організаційно-функціональної структури (табл. 2).

Таблиця 2

Організаційно-функціональна структура кадрового забезпечення

Функціональна структура			Організаційна структури
Надання підсистемі органів публічної влади відповідних управлінських функцій			
Функції	Напрямки діяльності	Елементи роботи з кадрами	
Планування (відбір, розстановка, переміщення, стажування, робота з резервом, підвищення рівня професійної компетентності); залучення добору; соціалізація; професійний розвиток; оцінювання показників діяльності; оплата праці; мотивація			

Для ефективного функціонування системі кадрового забезпечення ОТГ необхідно, зокрема: бути простою, продуктивною у роботі, гнучкою, щоби

реагувати на потреби підрозділів у людських ресурсах і підтримувати їх у виконанні їхніх функцій; втілювати принципи розвитку компетентностей працівників і престижності служби у органах місцевого самоврядування; унеможливлювати системні перешкоди представницькій службі; відповідати вимогам справедливості, законності адміністративного процесу; здійснювати процеси набору і просування по службі без впливу політичного, бюрократичного чи особистого опікування.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Кадрове забезпечення спроможності ОТГ є таким цілеспрямованим, спланованим, скоординованим управлінням кадровими процесами щодо оптимальних кількісних і якісних змін персоналу для виконання функцій і завдань органами місцевого самоврядування підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності. Належний рівень управлінської та фахової компетентності, забезпечення можливостей реалізації особистісного потенціалу працівників у виконанні посадових обов'язків є запорукою ефективного реформування та розвитку місцевого самоврядування і, зокрема, забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад. Для цього необхідне подальше дослідження комплексу структурно-функціональних кадрових взаємодій у системі місцевого самоврядування для забезпечення спроможності ОТГ.

Список використаної літератури

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5> (дата звернення: 15.11.2018).

2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 20.10.2018).

3. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 591-р від 18.06.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.11.2018).

4. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р від 22.09.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> (дата звернення: 15.11.2018).

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 15.11.2018).

6. Методика формування спроможних територіальних громад : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 10.10.2018).

7. Василюк О. Д. Формування спроможності об'єднаних територіальних громад: кадровий аспект // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2 (51) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. С. 197—205.

8. Юдін В. В. Соціальна надійність кадрів Збройних Сил як фактор військової безпеки країни : автореф., дис. канд. філософ. наук. Б. м. [б. в.], 1995. С. 7; 10; 23.

9. Vocabulary.com.Dictionary. URL : <https://www.vocabulary.com/dictionary/cadre> (date of using: 15.11.2018).

10. Англійський словник Merriam Webster. URL : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/cadre> (дата звернення: 15.10.2018).

11. Оксфордський словник. URL : <https://en.oxforddictionaries.com/definition/cadre> (дата звернення: 15.10.2018).

12. Дімова О. В. Особливості кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування // Державне будівництво. № 1 (Ч. 1). 2007. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/index.html> (дата звернення: 15.11.2018).

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.12.2018).

14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні...

15. Там само.

16. Гасюк І. Л. Актуальні аспекти кадрового забезпечення фізичної культури і спорту в Україні // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=148> (дата звернення: 15.11.2018).

17. Про місцеве самоврядування в Україні...

18. Гасюк І. Л. Актуальні аспекти кадрового забезпечення фізичної культури і спорту в Україні...

Статтю подано: 17.11.2018

Статтю схвалено: 15.12.2018

Vasyliuk Olena Dmytrivna

*Postgraduate student of the Department of Management of Lviv Regional Institute
for Public Administration of the National Academy for Public Administration*

under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0003-3994-4810

e-mail: lena_vasiluk@meta.ua

Fursa MykolaValentynovych

*Head of the Department for Coordinating the Scientific Work and Doctoral
Studies of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National*

Academy for Public Administration under the President of Ukraine,

PhD in Philosophy, Associate Professor

ORCID: 0000-0002-3954-8765

e-mail: m.fursa@meta.ua

STAFFING SUPPORT OF THE CAPABILITY OF UNIFIED TERRITORIAL COMMUNITIES: TO THE CONCEPTUAL DEFINITION OF THE PROBLEM

Problem setting. The implementation of the European standards of life in Ukraine and the entrance of Ukraine into leading positions in the world, as defined by the “Ukraine – 2020” Sustainable Development Strategy, implies in the sphere of decentralization the departure from the centralized model of governance in the state, ensuring the capacity of local self-government and building an effective system of territorial organization of power in Ukraine, realization to the full extent of the provisions of the European Charter of Local Self-Government, the principles of subsidiarity, universality and financial self-sufficiency of local self-government.

Recent research and publications analysis. Various aspects of the staffing support problem of local self-government were studied by such Ukrainian scientists as V. Averyanov, H. Atamanchuk, V. Babayev, O. Voronko, N. Honcharuk, B. Hurne, V. Zahorskyi, T. Kahanovska, V. Kniazeva, H. Lelikova, A. Lipintsev, V. Luhovyi, V. Malynovskyi, N. Nyzhnyk, V. Oluiko, P. Pavlychenko, S. Serohina, L. Tovazhnianskyi and others. However, there is a shortage of scientific research concerning the issue of staffing support of the Unified territorial communities' (hereinafter – UTC) capability, since the problem is new, and the processes of forming and developing UTC are on the initial stage of formation.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The main mean of forming the capability of UTC is the proper staffing support, which is a function of the administrative activity of public authorities through the management of the personnel of these authorities, aimed at the implementing tasks related to solving local issues.

In this problematic area of ensuring the capability of local self-government and building an effective system of territorial organization of power, the issue of

the theoretical definition of the problem of staffing support of the capability of UTC is highly topical, study of which stipulates the purpose of the article. Thus, the following tasks should be addressed: to explore the content and structure of the concept of staffing support of the capability of UTC by identifying its main content components, such as: cadre, personnel, staffing support, providing local government authorities with the personnel; to find out the system of work with the staff in UTC; to define the aim and functions of the system of staffing support of local self-government.

Paper main body. The term “cadre” (staff) comes from the French language, in which the “cadre” denotes either the certain small group of people or/and all personnel of the company/organization. The scope of the concept of “staffing” may be different and constitute a small group of people and all permanent (regular) employees. In the latter, this term is synonymous with the term “personnel” (from the Latin person – the person), which includes the entire set of employees of the enterprise, institution, organization. Hence, the provision of personnel – is the staffing of the enterprise, institution, organization of employees to perform certain goals and objectives. The content and specifics of human resources management activities are largely determined by the tasks that are solved by the organization, institution or body, in particular in the system of local self-government. However, in order to cover all processes that take place in the authorities, it is necessary to have appropriate staffing support. Personnel management provides a set of purposeful actions in the organization and operation of personnel work within a separate enterprise, institution, organization and, accordingly, the provision of personnel is an integral part of it. Instead, staffing support is systemic in nature and refers to general principles, objectives, approaches, rules, requirements, and procedures on completing a structured entity (enterprises, institutions, organizations of a certain sphere, industry or authorities) with the qualified personnel. While considering this in the area of personnel policy and staffing of UTC, the interpretation of staff in a broad sense would be appropriate. In addition, this is necessary in view of the peculiarities of staffing of local self-government authorities. We consider it inappropriate to narrow down staffing support just to supplying, filling in the staff of organizations, institutions or other entities with employees (personnel) and also, one should not identify it as a work with the personnel (human resources management).

Personnel policy in the field of the activity of UTC, in general, is a concerted activity of the subjects of the system of local self-government, which is aimed at the forming, implementing and improving a set of standards, professional requirements for elected and appointed officials (executives), technical and service staff of the authorities of the council, managers of enterprises, institutions and organizations belonging to the communal property, criteria for their selection, training and retraining, raising the level of qualification, rational use of the personnel potential and its development according to the principles of local

government reform to ensure the effective exercise of the powers of local authorities of UTC.

The complex of staffing of UTC, which includes: the territorial community; village, settlement and city council; village and city head; executive authorities of the village, settlement and city council; the village elder; rayon and oblast councils; bodies representing the common interests of territorial communities of villages, settlements, cities; bodies of self-organization of the population – are implemented as staffing processes through the distribution of organizational potential and functions vertically and horizontally and is directed at the qualitative implementation of the powers.

To create the staffing capability of UTC, the system of personnel management (work with personnel) includes the processes of selection, placement, and raising the level of professional competence, etc. In addition, it is important to coordinate the aim of the staffing support system and functions performed within this activity.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Thus, staffing support of the capability of UTC is very focused, planned and coordinated management of staffing processes concerning the optimal quantitative and qualitative changes of the personnel for the fulfilment of functions and tasks by local government authorities. The proper level of managerial and professional competence, provision of opportunities for implementing the personal potential of employees in the performance of their duties is a key to the effective reform and development of local government and, in particular, to ensure the capability of the unified territorial communities. In view of this, there is a necessity for further research of a complex of structural and functional personnel interactions in the system of local government.

Key words: cadre; personnel; staffing support; local government authorities; officials; capability; unified territorial communities; structure; functions.

References

1. Stratehiia staloho rozvytku “Ukraina – 2020”. № 5/2015. (2015) [in Ukrainian].
2. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. (2014) [in Ukrainian].
3. Plan zakhodiv z yii realizatsii Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. (2014) [in Ukrainian].
4. Plan zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. (2016) [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad. № 157-VIII. (2015) [in Ukrainian].

6. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. № 214. (2015) [in Ukrainian].

7. Vasyliuk, O. D. (2017). Formuvannia spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad: kadrovyy aspekt. *Efficiency of Public Administration*, Issue 2 (51), pp. 197-205 [in Ukrainian].

8. Yudin, V. V. (1995). *Sotsialna nadiinist kadriv Zbroinykh Syl yak faktor viiskovoi bezpeky krainy*. (Candidates tethis). pp. 7; 10; 23 [in Ukrainian].

9. Vocabulary.com.Dictionary URL : <https://www.vocabulary.com/dictionary/cadre>.

10. Anhliiskyy slovnyk Merriam Webster. URL : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/cadre> [in Ukrainian].

11. Oksfordskyi slovnyk. URL : <https://en.oxforddictionaries.com/definition/cadre> [in Ukrainian].

12. Dimova, O. V. (2007). Osoblyvosti kadrovoho zabezpechennia sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne budivnytstvo*, № 1 (Vol. 1). URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/index.html> [in Ukrainian].

13. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. № 280/97-VR. (1997). URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

14. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini...

15. Tam samo.

16. Hasiuk, I. L. (2010). Aktualni aspekty kadrovoho zabezpechennia fizychnoi kultury i sportu v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=148> [in Ukrainian].

17. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini...

18. Hasiuk, I. L. (2010). Aktualni aspekty kadrovoho zabezpechennia fizychnoi kultury i sportu v Ukraini...

Paper submitted: 17.11.2018

Paper accepted: 15.12.2018

Цитування: Василюк О. Д., Фурса М. В. Кадрове забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад: до понятійного визначення проблеми // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Vasyliuk, O. D., Fursa, M. V. (2018). Staffing support of the capability of unified territorial communities: to the conceptual definition of the problem. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 336.1:352

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164736>

Дяченко Світлана Анатоліївна

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної
політики та врядування, докторант Національної академії
державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0002-5905-4607

e-mail: diachenko_svitlana@ukr.net

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто питання управління бюджетними коштами в умовах децентралізації у контексті нових підходів до методики його здійснення. На основі ґрунтовного та всебічного аналізу управління бюджетними коштами визначено низку удосконалень, які можуть бути застосовані з огляду на сучасний стан розвитку міжбюджетних відносин та законодавче забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад місцевого самоврядування загалом. Означено характерні особливості кожного з удосконалень та окреслено порядок їх застосування для управління бюджетними коштами.

Ключові слова: державне управління; бюджет; міжбюджетні відносини; місцеве самоврядування; об'єднані територіальні громади; методика управління; управління бюджетними коштами; удосконалення управління бюджетними коштами.

Постановка проблеми. Процес децентралізації, який був започаткований з метою посилення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, потребує новітніх підходів до його реалізації, зважаючи на складність цього процесу, велику кількість питань функціонування територіальних громад, які він охоплює, та неоднозначність наслідків, до яких він призводить. Оскільки він, з одного боку, може сприяти розвитку окремих територіальних громад шляхом додаткових фінансових ресурсів, а з іншого – створювати перепони для розвитку інших громад, які мають менший економічний потенціал і не можуть конкурувати з більш розвиненими регіонами за умови переважно переходу до моделі самофінансування місцевого самоврядування.

Особливо це проявляється у питаннях управління бюджетними коштами, які знаходяться у розпорядженні територіальних громад і повинні використовуватися найбільш раціонально та ефективно, з одного боку, та мати достатній рівень для фінансування основних їх потреб – з іншого. І з огляду на це, виникає потреба у проведенні аналізу методик управління

бюджетними коштами в умовах децентралізації, які б відповідали сучасним тенденціям розвитку територіальних громад та мали новітнє спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі науковці у своїх працях розглядали питання діяльності бюджетів за умов децентралізації, зокрема і у її фінансовому аспекті, серед них: В. Бодров, Т. Бутурлакiна, О. Васильєва, Г. Возняк, О. Кириленко, А. Лелеченко, З. Лободiна, Г. Лопушняк, М. Ливдар, В. Куйбiда, I. Лунiна, С. Романюк, А. Ткачук, Г. Шахов та iншi. Серед зарубiжних науковцiв доцiльно вказати Ш. Бланкарта, Г. Бивалец, М. Дж. Б'юкенена, Р. А. Масгрейва, Я. Кулявiка та iнших.

Розглядалися науковцями i питання концепцiї бюджетної децентралiзацiї, якi були вiдображенi у працях О. Бориславської, I. Волохової, В. Гамана, М. Гончаренка, Ю. Гринченка, О. Кириленка, Н. Криштофа, О. Лисенка, О. Онiщенка, С. Романюка, М. Рубана, А. Якимчука, В. Ярощука тощо.

Виокремлення невирiшених ранiше частин загальної проблеми. Водночас саме методики управлiння бюджетними коштами, якi б вiдповiдали сучасному стану децентралiзацiйних процесiв, що тривають у мiсцевому самоврядуваннi, не були предметом окремих наукових дослiджень, а отже, виникає потреба наукового пошуку у цьому напрямку.

Мета статтi – розглянути методики управлiння бюджетними коштами в умовах децентралiзацiї, з огляду на сучасний стан розвитку мiжбюджетних вiдносин мiсцевого самоврядування i державного бюджету, та запропонувати новi пiдходи до їх удосконалення.

Виклад основного матерiалу. Методологiя державного управлiння за умов децентралiзацiї хоча i була предметом дослiджень науковцiв, зокрема у розрiзi фiскальної децентралiзацiї її ґрунтовно дослiджував С. Романюк, проте залишається значна кiлькiсть невирiшених питань, зокрема i в сферi методик управлiння бюджетними коштами. Такi методики мають залишатися у нерозривному зв'язку з методологiєю державного управлiння, яке є базовим для системи державного управлiння загалом i управлiння в бюджетнiй сферi зокрема. I як цiлком слушно зазначає з цього приводу С. Романюк, “децентралiзацiя не iснує поза державою, вона здiйснюється власне державою, за правилами, якi ж i встановлює” [1].

Методологiя державного управлiння – це система способiв органiзацiї та здiйснення пiзнавальної й практичної дiяльностi у сферi державного управлiння, що включає пiдсистему способiв дослiджень (понять, принципiв, пiдходiв, методiв, норм, парадигм тощо) у сферi державного управлiння та пiдсистему способiв (принципiв, пiдходiв, методiв, методик, процедур, технологiй тощо) державно-управлiнської дiяльностi, яка тiсно пов'язана з теоретичними знаннями, що слугують основою її розвитку i водночас самi розвиваються за допомогою нових методологiчних засобiв [2]. Методика

державного управління є сукупністю певних управлінських операцій, як правило послідовних, які мають призвести до певного результату.

Щодо державного управління бюджетними коштами в умовах децентралізації, доцільно визначити методiku управління бюджетними коштами в умовах децентралізації як сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення результату у вигляді покращення управління такими бюджетними коштами. Водночас, зважаючи на складність бюджетних відносин та питань правового і практичного регулювання бюджетної децентралізації, доцільно обрати підхід на основі розробки, з подальшим практичним застосуванням не однієї, а низки новітніх методик, що мають покращити управління бюджетними коштами в умовах децентралізації, охопивши найважливіші питання управління бюджетними коштами у територіальних громадах.

Механізм бюджетної децентралізації базується на нормах Конституції України, у статтях якої містяться гарантії для територіальних громад на місцеве самоврядування та вирішення питань місцевого значення самостійно від загальнодержавної влади, зокрема стосовно місцевих фінансових ресурсів, якими є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад [3]. У ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” деталізовано питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема місцевих бюджетів [4]. Отже, на державному рівні гарантуються відповідні фінансові, майнові та бюджетні права місцевого самоврядування з виокремленням місцевих бюджетів як самостійних складових у бюджетній системі України та закріплюються можливості передачі ресурсів органам самоорганізації населення, що має обов’язково враховуватися в ході управління бюджетними коштами в умовах децентралізації.

Важливо зазначити, що процес децентралізації закріплений у Законі України “Про добровільне об’єднання громад”, згідно з ч. 10 ст. 8 якого бюджет об’єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством. Насамперед доцільно акцентувати увагу на тому, що в разі створення об’єднаної територіальної громади, відповідно до ч. 9 ст. 8 Закону України “Про добровільне об’єднання громад”, бюджети територіальних громад, що об’єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням встановлених особливостей. Водночас сільська, селищна, міська ради, обрані об’єднаною територіальною громадою, можуть вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийнятих сільськими, селищними, міськими радами, обраними територіальними громадами, що об’єдналися [5].

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Бюджетного кодексу України, бюджети об’єднаних територіальних громад належать до бюджетів місцевого

самоврядування, поряд із бюджетами територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах). При цьому дохідна база бюджетів об'єднаних територіальних громад визначена, як у місцевих бюджетах, поряд із бюджетами міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районів у областях. А це створює певний дисонанс у питаннях статусу бюджетів об'єднаних територіальних громад у межах бюджетної системи України та може чинити негативний вплив на управління бюджетними коштами таких бюджетів.

Таким чином, до моменту початку нового бюджетного періоду територіальні громади не в змозі скористатися всіма перевагами фінансових можливостей, які надаються об'єднаним територіальним громадам, зокрема отримувати відповідні доходи до бюджету об'єднаної територіальної громади, як це передбачено ст. 64 Бюджетного кодексу України [6]. А це зменшує бюджетні можливості об'єднаної територіальної громади, насамперед в умовах, коли об'єднання відбулося на початку бюджетного року.

У контексті вказаного доцільно навести експертну позицію авторів методичних рекомендацій “10 кроків до єдиного бюджету”, які на виконання п. 6 розділу IV “Прикінцевих положень” Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, якими передбачено, що у 2018 р., як виняток із положень ч. 9 ст. 8 цього закону: сільська, селищна, міська ради, обрані об'єднаною територіальною громадою у 2018 р., мають право прийняти рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади на 2018 р., який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися; у разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету об'єднаної територіальної громади на 2018 р. сільською, селищною, міською радами, обраними об'єднаною територіальною громадою у 2018 р., приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися; вказують на можливість та перспективи такого бюджетного об'єднання на основі бюджету об'єднаної територіальної громади [7]. Методика такого об'єднання передбачає саме можливість поєднання фінансових ресурсів бюджетів громад, що вступають до об'єднаної територіальної громади. Як наслідок, така новостворена громада отримує всі фінансові можливості для повноцінного функціонування і не втрачає часу на перехідний бюджетний період.

Тому доцільно дозволити проводити такі об'єднання і у майбутньому, не обмежуючи їх лише рамками 2018 р., внісши відповідні зміни до чинного законодавства та доповнивши в цій частині Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.) [8].

Не можна оминати увагою і питання формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, які є основою для всієї діяльності об'єднаних територіальних громад. Звіт Рахункової палати Верховної Ради України “Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016 – 2017 роках” свідчить, що збільшення дохідної бази місцевих бюджетів досягнуто лише частково, що насамперед зумовлено незначними обсягами фінансових ресурсів, отриманих із фіскальних джерел. Окрім цього, є деформації розподілу міжбюджетних трансфертів на користь державного бюджету [9]. Вказане питання порушувалося і раніше, зокрема у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (№ 333-р від 01.04.2014 р.), де визначено низку проблем, пов'язаних із реформування органів місцевого самоврядування, однією із яких є низька фінансова спроможність низки бюджетів місцевого самоврядування, що зумовлює потребу у виділенні дотацій для них із коштів державного бюджету [10]. Проте методика надання таких дотацій із державного бюджету досить недосконала і не враховує потреби територіальних громад, базуючись на формальних критеріях, таких як кількісний показник населення.

Автори монографії “Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти” з цього приводу вказують на те, що “формулюючи вимоги до законодавчого і нормативно-правового забезпечення бюджетної децентралізації, як до першої з передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні, виокремлюючи як пріоритет їх інноваційний розвиток, вони вважають за доцільне підкреслити потребу подальших законодавчих напрацювань за критерієм чіткості, однозначності, достатності положень правового регулювання місцевих бюджетів та застосування інкременталізму у податковому й бюджетному законодавстві” [11]. Тобто з прив'язкою до цього питання потрібно визначати критерії надання фінансової підтримки місцевим бюджетам, з огляду на потреби територіальних громад і перспективи їх розвитку, а не з формалізованих підстав.

Також окремими науковцями констатується, що на сьогодні не існує ні механізму надання таких субвенцій, ні вимог, необхідних для їх отримання. З останньою тезою погодитися в повному обсязі навряд чи можливо, адже певні механізми надання субвенцій на формування інфраструктури все ж розроблені, проте вони базуються на засадах, які не можуть враховувати всіх особливостей та потреб територіальних громад. Так, ч. 3 ст. 10 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” встановлено, що загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Іншими словами, територіальна громада оцінюється за критерієм населення та площі без

урахування особливостей місцевості (гірського розташування, важкої доступності до окремих населених пунктів чи частин територій), наявності інфраструктури на місцях (ступеня її розвитку, зношеності, придатності до використання), природних та кліматичних умов тощо.

Ключовим фактором, поряд із державною фінансовою підтримкою територіальних громад у ході бюджетної децентралізації, є і фактор формування власних доходів територіальних громад. Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України, до них належать податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом [12]. Стосовно ж трансфертів, то вони охоплюють попередньо розглянуті питання фінансової підтримки, зокрема цільової фінансової допомоги.

Аналізуючи сучасний стан власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів, можна дійти висновку, що більшість із них потребує значної фінансової підтримки коштами державного бюджету. Так, високий рівень залежності від трансфертів центрального уряду є достатньо поширеним явищем, зокрема в країнах ОЕСР. Окрім того, “трансфертна залежність” у країнах Південно-Східної Європи зростає, оскільки функції соціального сектору передані муніципалітетам [13]. Такий підхід має бути основою побудови взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами і забезпечувати достатнє фінансування останніх відповідно до їх потреб на основі відповідної методики розподілу бюджетних коштів між державою та територіальними громадами.

З огляду на це, доцільно зосередити увагу на основних складових бюджетної децентралізації. Так, А. Лелеченко, О. Васильєва, В. Куйбіда і А. Ткачук вказують на існування 5 форм фінансово-бюджетної децентралізації: 1) самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги; 2) заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури через фінансові внески або вклад робочої сили; 3) розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі); 4) трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань; 5) надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [14].

З приводу місцевих доходів, то вони, як вже акцентувалася увага, становлять більшу частину доходів місцевих бюджетів і є одним із основних джерел доходів територіальних громад. Але недостатність їх обсягу для самофінансування територіальних громад пояснюється окресленою ситуацією передачі основних джерел податкових доходів до державного бюджету, позбавляючи місцеві бюджети доходів, які фактично сформувалися на їх території і завдяки праці її мешканців. Як зазначають з цього приводу О. Підхонний та О. Журба, “...практика застосування

місцевих податків в Україні показала, що вони не мають суттєвого значення при формуванні місцевих бюджетів. У зв'язку з цим значна кількість місцевих органів влади навіть не використовують в повній мірі свої повноваження щодо введення таких податків і зборів” [15].

Дійсно у країнах-членах Європейського Союзу податкові надходження становлять приблизно 70%, у Швеції та Данії – понад 80%. Місцеві податки утворюють майже 60% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 48% – у Швейцарії, 38% – в Італії, 45% – в Австралії, 44% – в Норвегії. В Україні частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів значно менша і становить 5 – 7%. Саме тому існує нагальна потреба реформування системи місцевих податків, щоб вони стали найвагомішим джерелом доходів у місцевих бюджетах, яким вони є у розвинених демократичних країнах [16].

Так, надання органам місцевого самоврядування права вводити власні податкові платежі могло б значно покращити ситуацію з фінансовою незалежністю місцевих бюджетів. Проте такий підхід може негативно вплинути на податкову систему зокрема та фінансову систему загалом і бути значним гальмівним ефектом для економіки в силу різних підходів та різного фіскального навантаження на територіях адміністративно-територіальних одиниць держави. При цьому, більш прагматичним виглядає підхід, який полягає у закріпленні за місцевим самоврядуванням більшої кількості платежів від загальнодержавних податків і зборів, унаслідок чого вони отримають більшу самостійність. Проте такий підхід має і свої недоліки, на які, зокрема, звертає увагу М. Гончаренко: “законодавче закріплення розширеного переліку власних доходних джерел місцевих бюджетів, виділення значних обсягів бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів та коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також розширення можливостей щодо залучення додаткових фінансових ресурсів не є достатніми умовами розвитку громад та не означають автоматичного підвищення якості публічних послуг на місцях” [17]. Адже багато в чому ефективність діяльності територіальних громад залежить від ефективного використання отриманих ресурсів, їх спрямування у напрямки пріоритетного розвитку (залучення інвестицій, створення перспективних інфраструктурних та інших проектів тощо). Без цього обсяг отриманих ресурсів територіальною громадою не буде мати принципового значення.

З іншого боку, як зазначають А. Якимчук та В. Ярощук, децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування мають включати комплекс заходів стосовно впорядкування відносин у сфері фінансової незалежності, що дасть змогу вмотивувати територіальні громади щодо раціонального та ефективного використання бюджетних коштів [18]. Адже наявні ресурси будуть основою діяльності територіальних громад, а ефективність їх використання буде поставлена у пряму залежність від можливості функціонування таких громад, за принципом: відсутність

ресурсів зумовлює необхідність приєднання до іншої територіальної громади. Також не всі територіальні громади повною мірою здатні забезпечити своє самофінансування, а тому потребують підтримки від Державного бюджету.

Вказане має бути відображене у Методиці формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.), де мають бути передбачені такі ключові положення: 1) територіальні громади мають отримувати не менше 50% (за зразком європейських держав) від податків, зборів, платежів, які були сплачені на території громади; 2) територіальні громади мають перебувати на умовах самофінансування, що, з одного боку, поставить їх у становище ефективного використання ресурсів, а з іншого – створить додаткові стимули для утворення об'єднаних територіальних громад, які будуть фінансово самодостатніми; 3) підтримка з боку державного бюджету має надаватися на основі функцій, зокрема соціальних, які виконують територіальні громади, з повним фінансуванням цих функцій.

Доцільно акцентувати увагу і на питанні, безпосередньо пов'язаному з попереднім, що є фінансуванням повноважень, які делегуються державою місцевому самоврядуванню. Як зазначають Г. Лопушняк, З. Лободіна, М. Ливдар, "... для проведення реальної фіскальної децентралізації, зокрема поряд із делегуванням органами державної влади повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування слід забезпечити реальне дотримання положень пункту 1 статті 85 Бюджетного кодексу України щодо відповідності переданих прав на здійснення видатків обсягу призначених для цього фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України" [19]. Дійсно передача повноважень без їх належного фінансування призводить до утворення значного обсягу дефіцитів у межах місцевих бюджетів, для покриття яких використовуються кошти, що могли б бути спрямовані на розвиток територіальних громад.

Бюджетна децентралізація як комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, а також інших джерел відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є також запозичення, які надають змогу забезпечувати розвиток територіальних громад шляхом залучених до бюджетів фінансових ресурсів. А. Брязкало з цього приводу зазначає, що збільшення ролі місцевих бюджетів дасть змогу ефективніше використовувати запозичені кошти, спрямовувати на підтримку вітчизняних виробників, стимулювати їх у додатковому отриманні фінансових ресурсів з метою виходу на зовнішні ринки, що у підсумку сприятиме загальному економічному відродженню

територій [20]. З вказаною позицією можна загалом погодитися, але можливості запозичень місцевого самоврядування сильно обмеженні, адже, згідно з ст. 74 Бюджетного кодексу України, місцеві запозичення можливі лише для бюджетів Автономної республіки Крим та міст, а інші бюджети місцевого самоврядування виключені з цього процесу.

Невід'ємною складовою управління коштами місцевих бюджетів є бюджетний контроль. Його метою є забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також забезпечення дотримання всіма учасниками бюджетних відносин вимог бюджетного законодавства, які реалізуються шляхом вирішення завдань бюджетного контролю [21].

У контексті цього контролю потрібно зосередити увагу на громадському контролі, який у відносинах із питань місцевих бюджетів є новим явищем та, відповідно, новою складовою управління бюджетними коштами в умовах децентралізації. Особливістю цього контролю є саме те, що він здійснюється незалежними суб'єктами, які представляють громадськість наперед тієї територіальної громади, бюджет якої піддається такому громадському контролю.

Одним із найбільш доступних та ефективних засобів забезпечення відкритості бюджету, який не потребує затрат матеріальних ресурсів, є проведення заходів із публічних обговорень проектів бюджету та звітів про його виконання, наприклад: громадські чи бюджетні слухання, збори громади, публічні звіти керівників [22]. Проте такі обговорення є скоріше винятком із правил, ніж правилом при формуванні проектів бюджетів, їх виконанні та бюджетній звітності, та далеко не всі органи територіальних громад їх проводять, виносячи на розсуд громадськості показники конкретного бюджету. Тобто громадськість, відповідно до законодавства, може бути цілком допущена до питань формування місцевого бюджету, його виконання і бюджетного обліку та звітності, використовуючи механізм громадських слухань. Водночас недоліком є відсутність належного законодавчого регулювання таких слухань, що віднесені до регулювання на рівні статуту територіальної громади, що значно применшує роль таких слухань у конкретній територіальній громаді чи об'єднаній територіальній громаді.

Згідно з ч. 3. ст. 22 Закону України “Про громадські об'єднання”, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення [23]. Отже, існує законодавча основа для залучення громадських об'єднань до розгляду бюджетних питань місцевого самоврядування та контролю з їх боку за бюджетним процесом на рівні територіальних громад. Проте Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від

08.04.2015 р.) не передбачає можливість проведення громадського фінансового контролю за формуванням бюджету, найперше через його громадське обговорення, та подальшого контролю за його виконанням з боку населення та громадських організацій такої громади. Цей недолік має бути виправлено шляхом внесення відповідних доповнень до зазначеної вище методики, які мають передбачати громадський контроль за формуванням та виконанням бюджету територіальних громад.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, узагальнюючи все вищезазначене, можна дійти висновку, що управління бюджетними коштами в умовах децентралізації потребує значних змін і доповнень методик управління ними шляхом внесення змін до чинного законодавства, яке регулює діяльність територіальних громад у бюджетній сфері, та Методики формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.).

Основними новими підходами до удосконалення методики управління бюджетними коштами у територіальних громадах є такі:

- перехід на бюджет об'єднаної територіальної громади з бюджетів територіальних громад, які об'єдналися без встановлення часових меж такого переходу;

- управління бюджетними коштами в частині розподілу фінансової підтримки між бюджетами об'єднаних територіальних громад, яка має бути удосконалена та враховувати додаткові фактори, які впливають на необхідність розвитку інфраструктури територіальних громад (оцінюючи її дійсний стан), особливості місцезнаходження (зокрема ландшафт), природні та кліматичні умови;

- управління бюджетними коштами територіальної громади, засноване на таких ключових положеннях: 1) територіальні громади мають отримувати не менше 50% (за зразком європейських держав) від податків, зборів, платежів, які були сплачені на території громади; 2) територіальні громади мають перебувати на умовах самофінансування, що, з одного боку, поставить їх у становище ефективного використання ресурсів, а з іншого – створить додаткові стимули для утворення об'єднаних територіальних громад, які будуть фінансово самодостатніми; 3) підтримка з боку державного бюджету має надаватися на основі функцій, зокрема соціальних, які виконують територіальні громади, з повним фінансуванням цих функцій;

- управління місцевими бюджетами, що полягає у можливостях запозичень для всіх бюджетів органів місцевого самоврядування, насамперед бюджетів об'єднаних територіальних громад;

- запровадження громадського контролю у сфері місцевих бюджетів, за формуванням та виконанням бюджету територіальних громад.

Перспективою подальших досліджень є детальна розробка окреслених шляхів удосконалень методики управління бюджетними коштами та формування для її реалізації проектів законодавчих актів.

Список використаної літератури

1. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ : НАДУ, 2018. С. 8; 78—86.
2. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. С. 346.
3. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).
4. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.05.2015 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 03.12.2018).
6. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 03.12.2018).
7. Казюк Я., Демиденко С., Герасимчук І. 10 кроків до єдиного бюджету : метод. реком. Київ : Група фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми “U-LEAD з Європою” та SKL International), 2018. С. 4.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 03.12.2018).
9. Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016 – 2017 роках : Звіт Рахункової палати Верховної Ради України № 11-1 від 24.04.2018 р. URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11- (дата звернення: 03.12.2018).
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 03.12.2018).
11. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 109.

12. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ, 2017. С. 9, 10; 108.

13. Fiscal decentralization indicators for South-East Europe : report : 2006 – 2014 / Levitas A., Alkan A. Skopje : Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe-NALAS, 2016. 130 p.

14. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ, 2017. С. 110.

15. Підхормний О. М., Журба О. Ю. Проблеми забезпечення та шляхи збільшення доходів місцевих бюджетів // Молодий вчений. 2017. № 10(50). С. 999.

16. Хорст Р. Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини. URL : <http://pdp.org.ua> (дата звернення: 03.12.2018).

17. Гончаренко М. В. Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації // Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 2(52). С. 6.

18. Якимчук А. Ю., Ярощук В. В. Управління місцевими фінансами як забезпечення успішного розвитку територіальної громади. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні // Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад : матер. І Міжнар. наук.-метод. конф. (19 – 20 жовтня 2017 р.). Рівне : Волинські обереги, 2017. С. 141.

19. Лопушняк Г. С., Лободіна З. М., Ливдар М. В. Фіскальна децентралізація в Україні: декларації та практична реалізація // Economic Annals-XXI. 2016. № 161(9/10). С. 82.

20. Брязкало А. Є. Місцеві запозичення як джерело формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів // Економіка та держава. 2016. № 3. С. 101.

21. Григор'єв Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 2. С. 129.

22. Вацлавський О. І. Роль громадського фінансового контролю у процесі формування та виконання місцевих бюджетів // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 10. Ч. 1. С. 79, 80.

23. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 03.12.2018).

Статтю подано: 19.09.2018

Статтю схвалено: 11.10.2018

Dyachenko Svetlana Anatolievna

*Ph.D. in Public Administration, associate professor of the Department of
Economic Policy and Governance, doctoral student of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-5905-4607

e-mail: diachenko_svitlana@ukr.net

IMPROVING THE METHODS OF BUDGET FUNDS MANAGEMENT IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

Problem setting. The process of decentralization, which was initiated in order to strengthen the material and financial basis of local self-government, requires the latest approaches to its implementation, given the complexity of the process, the large number of issues of the functioning of the territorial communities, which it covers and the ambiguity of the consequences it leads to. Since it, on the one hand, can contribute to the development of separate territorial communities at the expense of additional financial resources and, on the other hand, create barriers for the development of other communities with less economic potential and can not compete with more developed regions, provided that the transition to a self-financing model of local self-government is preferable .

This is particularly evident in the management of budgetary funds that are available to territorial communities and should be used most rationally and efficiently on the one hand and have enough to finance their aspired needs from another. And in view of this, there is a need for an analysis of the methods of managing budget funds in a decentralized environment that would correspond to the current trends in the development of territorial communities and were of a new character.

Recent research and publications analysis. A number of scholars in their writings touched upon issues of budget activity in the conditions of decentralization, including in its fiscal aspect, among them: V. Bodrov, T. Buturlakin, A. Vasiliev, G. Voznyak, O. Kyrylenko, A. Lelechenko, Z. Lobodina, G. Lopushniak, M. Vlivdar, V. Kuybida, I. Lunin, S. Romaniuk, A. Tkachuk, G. Shakhov and others. Among foreign scholars should mention Sh. Blankarta, G. Bivaleets, M. J. Byukenen, R. A. Masgraveva, Y. Kulyavika and others.

The scholars and the questions of the concept of fiscal decentralization were considered, which were reflected in the works of O. Borislavskaya, I. Volokhova, V. Hamana, M. Goncharenko, Y. Grinchenko, O. Kyrylenko, N. Kryshtof, O. Lisenko, O. Onishchenko, S. Romanyuk, M. Ruban, A. Yakymchuk, V. Yaroshchuk and others like that.

However, the question of the methodology of managing budget funds in conditions of decentralization and its improvement was not the subject of a separate scientific analysis.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In general, the issue of budget activities in the context of decentralization was considered mainly from the point of view of the functioning of individual budgets and the needs of their adaptation to this process. That is, the scholars considered separate issues of budget activity in a decentralized environment without analyzing the methodology of managing budget funds in the course of decentralization processes.

At the same time, it is the methods of management of budget funds that would correspond to the current state of decentralization processes taking place in local self-government were not the subject of separate scientific research, and therefore there is a need for scientific research in this direction.

Paper main body. From the point of view of public administration of budgetary funds in the conditions of decentralization, it is necessary to determine the method of management of budget funds in the conditions of decentralization as a set of consistent actions aimed at achieving the result in the form of improved management of such budgetary funds. In view of the complex nature of budget relations and the issues of legal and practical regulation of fiscal decentralization, it is advisable to choose an approach based on development, with subsequent practical application, not one and a number of new methods that should improve the management of budgetary funds in conditions of decentralization. Having grasped the most important issues of managing budget funds in the territorial communities.

At the state level, the relevant financial, property and budgetary rights of local self-government are guaranteed, with the allocation of local budgets as independent components in the budget system of Ukraine, and the opportunities for transferring resources to the bodies of self-organization of the population are guaranteed, which must be taken into account during the management of budget funds in conditions of decentralization.

Until the start of a new budget period, territorial communities are not able to take advantage of all the financial opportunities provided to united territorial communities. Including receive corresponding revenues to the budget of the united territorial community, as provided for in Article 64 of the Budget Code of Ukraine. And this reduces the budget opportunities of the united territorial community, especially when the union took place at the beginning of the fiscal year. Therefore, it is expedient to allow such associations to be held and in the future, without limiting them only in the framework of 2018, by making appropriate amendments to the current legislation and adding in this part of the Methodology for the formation of capable territorial communities.

The territorial community is estimated by the population criterion and the area without taking into account the particulars of the area (the mountainous

location, the severity of the availability of particular settlements or parts of the territories), the existing infrastructure on the ground (its degree of development, wear, suitability for use), natural and climatic conditions, etc. Therefore, it is advisable to supplement the Methodology, as well as the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”, with norms that would take into account a greater number of factors for the financing needs of territorial communities.

The resources available to the territorial communities should be the basis of their activities and the effectiveness of their use will be directly dependent on the possibility of functioning of such communities, on the principle – the lack of resources dictates the need for joining another territorial community. Also, not all territorial communities are fully capable of self-financing, and therefore need support from the State Budget.

An important issue is the transfer of powers without their proper funding, which leads to the creation of a significant amount of deficit within the local budgets to cover the use of funds that could be used to develop the territorial communities. Therefore, it is important in the Methodology for the formation of capable territorial communities to consider the mechanism of management of budget funds, which should be based on the appropriate level of financing of delegated powers, without which the execution of such powers or other functions of local self-government may be endangered. Also, during the management of budget funds, it should be possible to borrow all the budgets of local self-government bodies, especially the budgets of the joint territorial communities, which at the expense of the received funds will be able to implement projects that are important for the communities and develop the economies of such communities. At the same time, the restrictions contained in the Budget Code of Ukraine, regarding the financial possibilities of borrowing funds of territorial communities and their use within the budgets of development should be kept.

There is a legal framework for involving civil society organizations in the consideration of budget issues of local self-government and their control by the budget process at the level of territorial communities. However, the Methodology for the formation of capable territorial communities does not provide for the possibility of conducting public financial control over the formation of the budget, primarily through its public discussion, and further control over its implementation by the public and public organizations of such a community. This shortcoming must be corrected by making appropriate additions to this Methodology.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The main new approaches to improving the methodology for managing budget funds in the territorial communities are as follows:

- transition to the budget of the united territorial community from the budgets of the territorial communities that united without setting the time frame for such a transition;

– management of budget funds in terms of allocating financial support between the budgets of the joint territorial communities, which needs to be improved and taking into account additional factors influencing the need for infrastructure development of territorial communities (assessing its actual status), features of location (in particular landscape), natural and climatic conditions;

– management of the budget funds of a territorial community is based on the following key provisions: 1) territorial communities should receive at least 50% (according to the model of European states) from taxes, fees, payments paid on the territory of the community; 2) territorial communities should be self-financing, which, on the one hand, will put them in an effective use of resources, and on the other, create additional incentives for the formation of united territorial communities that will be financially self-sufficient; 3) support from the state budget should be provided on the basis of functions, including social, carried out by the territorial communities, with full financing of these functions;

– management of local budgets, which consists of borrowing opportunities for all budgets of local self-government bodies, especially budgets of united territorial communities;

– introduction of public control in the field of local budgets, the formation and implementation of the budget of territorial communities.

The prospect of further research is the detailed elaboration of the identified ways of improving the methodology of budget funds management and the formation of legislative acts for its implementation.

Key words: public administration; budget; intergovernmental fiscal relations; local self-government; united territorial communities; management methods; management of budget funds; improvement of management of budget funds.

References

1. Romaniuk, S. (2018). *Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia*. Kyiv: NAPA. pp. 8; 78-86 [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V. D. (2011). Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia. In *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* (Vol. 1 – 8 : Vol. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia). Kyiv: NADU. pp. 346 [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy. № 254k/96-VR. (1996) [in Ukrainian].
4. Pro mistseve samovriaduvannia. № 280/97-VR. (1997) [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad. № 157-VIII. (2015) [in Ukrainian].
6. Biudzhetni kodeks Ukrainy. № 2456-VI. (2010) [in Ukrainian].
7. Kaziuk, Ya., Demydenko, S., Herasymchuk, I. (2018). *10 krokiv do yedynoho biudzhetu*. Kyiv: Hrupa finansovoho monitorynhu Tsentralnoho ofisu reform pry Minrehioni (za pidtrymky Prohramy “U-LEAD z Yevropoiu” ta SKL International). pp. 4 [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. № 214. (2015) [in Ukrainian].

9. Pro rezultaty analizu formuvannia ta vykorystannia mizhbiudzhetnykh transfertiv z Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy mistsevym biudzhetam u 2016-2017 rokakh. № 11-1. (2018). [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. № 333-r. (2014). [in Ukrainian].

11. Seriohin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, Ye. I., Honcharuk, N. T. & Seriohin, S. M., Sharov, Yu. P. (Eds.) (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrument*. Dnipro: DRIPA NAPA. pp. 109 [in Ukrainian].

12. Vasylieva, N. V., Hrynychuk, N. M., Derun, T. M., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Mistsevyi biudzhety i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady*. Kyiv. pp. 9, 10; 108 [in Ukrainian].

13. Levitas, A., Alkan, A. (2016). *Fiscal decentralization indicators for South-East Europe: report : 2006-2014*. Skopje: Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe- NALAS. 130 p.

14. Lelechenko, A. P., Vasylieva, O. I., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen*. Kyiv, pp. 13 [in Ukrainian].

15. Pidkhomnyi, O. M., Zhurba, O. Yu. (2017). Problemy zabezpechennia ta shliakhy zbilshennia dokhodiv mistsevykh biudzhetiv. *Molodyi vchenyi*, Issue 10(50). pp. 999 [in Ukrainian].

16. Khorst, R. (2018). *Polityka u sferi opodatkuvannia i rehuliuвання dokhodiv: zrivniuvannia federalnykh ta rehionalnykh interesiv. Systema i dosvid Nimechchyny*. URL : <http://pdp.org.ua> [in Ukrainian].

17. Honcharenko, M. V. (2017). Mekhanizmy formuvannia finansovykh resursiv terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia*, Issue 2(52), pp. 6 [in Ukrainian].

18. Iakymchuk, A. Yu., Yaroshchuk, V. V. (2017). *Upravlinnia mistsevymy finansamy yak zabezpechennia uspishnogo rozvytku terytorialnoi hromady. Detsentralizatsiia vlady, provedennia reform v Ukraini*. Suchasnyi stan ta problemy pidhotovky kadriv dlia obiednanykh terytorialnykh hromad, Proceedings of the 1st All-Ukrainian Scientific and Methodical Conference. Rivne: Volynski oberehy. pp. 141 [in Ukrainian].

19. Lopushniak, H. S., Lobodina, Z. M., Lyvdar, M. V. (2016). Fiskalna detsentralizatsiia v Ukraini: deklaratsii ta praktychna realizatsiia. *Economic Annals-XXI*, Issue 161(9/10), pp. 82 [in Ukrainian].

20. Briazkalo A. Ye. (2016). Mistsevi zapozychennia yak dzherelo formuvannia finansovykh resursiv mistsevykh biudzhetiv. *Ekonomika ta derzhava*, Issue 3, pp. 101 [in Ukrainian].

21. Hryhoriev, D. (2018). Poniattia ta osoblyvosti biudzhetnoho kontroliu v Ukraini. *Pidpriumnytstvo, hospodarstvo i pravo*, Issue 2, pp. 129 [in Ukrainian].

22. Vatslavskyi, O. I. (2016). Rol hromadskoho finansovoho kontroliu u protsesi formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, Issue 10(1), pp. 79-80 [in Ukrainian].

23. Pro hromadski obiednannia. № 4572-VI. (2012) [in Ukrainian].

Paper submitted: 19.09.2018

Paper accepted: 11.10.2018

Цитування: Дяченко С. А. Удосконалення методики управління бюджетними коштами в умовах децентралізації // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Dyachenko, S. A. (2018). Improving the methods of budget funds management in decentralization conditions. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 35:331.5

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164737>

Красівський Денис Орестович

*кандидат наук з державного управління, провідний науковий співробітник
проблемної науково-дослідної лабораторії соціальних досліджень ринку
праці Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

ORCID: 0000-0002-2661-8592

e-mail: Krasivskiy.denis@gmail.com

АКТИВНІ ПРОГРАМИ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ

Проаналізовано вплив активних програм зайнятості населення на державну політику у сфері зайнятості. Розглянуто форми та методи моніторингу ефективності активних програм зайнятості.

Ключові слова: активні програми зайнятості; державна політика у сфері зайнятості; моніторинг активних програм зайнятості; ринок праці.

Постановка проблеми. Ринок праці та зайнятість населення характеризують загальне макроекономічне становище країни, структуру її національної економіки, рівень розвитку ринкових форм господарювання, інституційне забезпечення соціально-трудових відносин, рівень підприємницької активності населення тощо. Недосконалість структури зайнятості, низька продуктивність праці в Україні, високий рівень неформальної зайнятості негативно впливають на вітчизняний ринок праці та суттєво обмежують можливості фінансування соціальних програм, зокрема спрямованих на підвищення конкурентоспроможності трудових ресурсів.

На сучасному етапі економічного розвитку України, який характеризується зростанням соціальної напруги, скороченням рівня виробництва, необхідністю забезпечення внутрішньо переміщених осіб, демобілізованих учасників бойових дій, молоді робочими місцями, посиленням професійно-кваліфікаційного дисбалансу на ринку праці тощо, загострюється потреба запровадження ефективних заходів політики держави на ринку праці.

Упровадження активних програм сприяння зайнятості населення є важливим інструментом покращення ситуації на ринку праці та зайнятості населення, тож розглядається як ефективний засіб боротьби з безробіттям, підвищення конкурентоспроможності робочої сили та забезпечення передумов для економічного зростання України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження ефективності реалізації активних програм зайнятості зробили такі провідні українські вчені, як: С. Бандур, Д. Богиня, В. Брич, В. Васильченко, В. Герасимчук, І. Гнибіденко, О. Грішнова, О. Дяків, Т. Заяць, С. Калініна, Є. Качан, Л. Колешня, А. Колот, І. Кравченко, Е. Лібанова, Л. Лісогор, Н. Лук'янченко, Ю. Маршавін, С. Мельник, О. Новікова, Н. Павловська, О. Павловська, І. Петрова, В. Петюх, В. Покришук, В. Савченко, І. Терюханова, В. Шамота, Л. Щетініна та інші. Заслужують на увагу праці зарубіжних вчених: В. Адамчука, В. Кабаліної, Р. Колосової, О. Конюхова, Т. Малевої, П. Новікова, Д. Прайса, Ф. Прокопова, С. Смірнова, Ф. Туя, Д. Фритвелла, Е. Хансен, В. Шеметова, С. Шмідта.

Виявлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Детальніші наукові розробки та розвідки, спрямовані на пошук ефективних методик впровадження активних програм сприяння зайнятості населення, можуть стати важливим інструментом покращення ситуації із зайнятістю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Активна політика зайнятості на ринку праці включає сукупність правових, організаційних та економічних заходів держави, спрямованих на зниження рівня безробіття. До неї належать: професійне навчання безробітних, пошук роботи, професійна орієнтація, оплачувані громадські роботи, субсидована зайнятість, бронювання робочих місць, залучення безробітних до самозайнятості, підтримка і збереження робочих місць, сприяння переміщенню громадян у місцевості, де вірогідність знайти роботу є вищою [1].

Активні програми сприяння зайнятості населення розробляються для зміни поточного стану цільової групи і досягнення конкретних кінцевих результатів, таких як збільшення зайнятості, підвищення заробітку або скорочення безробіття. Ключовим є запитання: чи дійсно були досягнуті заплановані результати? Зазвичай увага зосереджена на вхідних даних програми (наприклад, людські та фінансові ресурси при створенні програми професійної підготовки або програми субсидування зарплати) та її проміжних результатах (кількість випускників програми професійної підготовки або чисельність працівників, працевлаштованих на субсидовані робочі місця). Однак багатообіцяючі, на перший погляд, заходи можуть не давати очікуваного результату. Тому важлива наявність методів, які дають змогу краще зрозуміти, чи працюють програми сприяння зайнятості, та виміряти їх вплив на учасників програм.

Регулювання ринку праці повинно базуватися на застосуванні сучасних технологій контролю та моніторингу реалізації відповідних програм. Моніторинг та оцінка мають стати невід'ємною частиною процесу реалізації активних програм сприяння зайнятості населення. Вони допомагають керівникам програм та особам, уповноваженим приймати

рішення, зрозуміти, які програми були успішні і чому, а які не принесли очікуваного результату. Дані моніторингу та оцінки є основою для розробки нових програм, розрахунку та обґрунтування потрібних на їх реалізацію ресурсів. Рациональне використання людських і фінансових ресурсів підвищує якість послуг Державної служби зайнятості.

Заходи щодо реалізації активної державної політики зайнятості мають урахувати: необхідність сприяння будь-яким формам розширення сфери докладання праці, зокрема створення нових робочих місць, умов для розвитку підприємництва та працевлаштування незайнятого населення і безробітних; забезпечення державних гарантій для окремих категорій населення; поліпшення системи професійної орієнтації, підготовки й перепідготовки кадрів; матеріальну підтримку безробітних та їх сімей.

Активна політика зайнятості передбачає підвищення конкурентоспроможності робочої сили і розширення сфери докладання праці з метою запобігання безробіттю та збільшення чисельності зайнятих. Активна політика на ринку праці спрямована, передусім, на перепідготовку та підвищення кваліфікації, допомогу громадянам у пошуку роботи, а підприємствам – у заповненні вакансій, на мотивацію до створення робочих місць, організацію громадських робіт, сприяння мобільності робочої сили тощо.

Активні програми сприяння зайнятості населення є важливим інструментом адміністративного механізму його державного регулювання. Зокрема, організаційний механізм державного регулювання зайнятості населення – це сукупність конкретних структуруючих елементів у механізмі управління. Серед елементів доцільно виділити об'єкти та суб'єкти регулювання, організаційну інфраструктуру, цілі, завдання, принципи та результати регулювання. Активні програми сприяння зайнятості населення як ключові інструменти організаційного механізму використовують державні програми і стандарти навчання, ліцензування та сертифікацію навчання кадрів, статистичні норми й показники, організацію громадських робіт, визначення квот на працевлаштування [2].

Розглядаючи сутність активних програм сприяння зайнятості населення, можна визначити наявність таких ключових їх елементів:

- комплексність підходів до вирішення проблем зайнятості та регулювання ринку праці, що полягає у врахуванні всіх факторів (економічних, соціальних, демографічних тощо), які сприяють забезпеченню продуктивної зайнятості населення відповідно до потреби в робочих місцях;

- пріоритет активних дій у політиці на ринку праці (сприяння у працевлаштуванні, професійне навчання та професійна орієнтація, громадські роботи, тимчасова зайнятість, сприяння в розвитку підприємницької ініціативи тощо);

- ефективне використання фінансових коштів, що спрямовуються на розробку та реалізацію програми, мінімізацію їх витрат.

Державною службою зайнятості України (далі – ДСЗ, Служба) також реалізується низка активних програм сприяння зайнятості населення у сфері тимчасової роботи та заходів із залучення безробітних до ринку праці шляхом професійного навчання, навчання без відриву від виробництва, стажування та реалізації програм підтримки підприємницької діяльності.

Оскільки видатки на громадські роботи з місцевих бюджетів і (або) з коштів роботодавців не проходять через бюджет ДСЗ, остання звітує тільки про видатки Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонд). Їх сукупний обсяг на організацію громадських робіт не визначається, що призводить до заниженої оцінки видатків на цей вид активних програм сприяння зайнятості населення. На 2017 р. було заплановано видатків на організацію громадських робіт – 87 957,1 тис. грн, тобто 0,85% від суми загальних видатків. Згідно зі статистичними даними ДСЗ за 2017 р., до участі у програмах громадських робіт та інших тимчасових робіт було залучено 220,3 тис. шукачів роботи.

Для уникнення випадків участі у програмах безробітних, які вже мають професійні навички, інші якості, потрібні для успішного працевлаштування, центрам зайнятості необхідно удосконалювати процедуру відбору безробітних для участі в активних програмах сприяння зайнятості населення, технології обслуговування клієнтів. Насамперед йдеться про диференційований підхід до клієнтів (т. з. “профілювання”) – умовний розподіл безробітних на соціально-психологічні групи, які відрізняються за показниками конкурентоспроможності на ринку праці, рівнем професійної та морально-психологічної готовності до трудової діяльності. Спрямування безробітних у конкретні програми має здійснюватися відповідно до характеристики групи, до якої вони належать, та економічної ефективності певної програми. Потрібно якомога раніше залучати до цих програм недостатньо активних безробітних за умови поточної або перспективної наявності вільних робочих місць та сформованої в цих громадян готовності до працевлаштування. Важливо також, щоб якість отриманих послуг, витрати часу на їх отримання, культура спілкування спеціалістів Служби і клієнтів, рівень їх задоволеності залишалися базовими поняттями й ціннісними орієнтирами Служби. У цьому контексті треба погодитися з висновками фахівців Організації економічного співробітництва і розвитку щодо важливості технологічних засад діяльності Служби. Вони вважають, що, за відсутності добре налагодженої системи надання безробітним послуг із консультування і сприяння у пошуку роботи, активні програми ринку праці дуже рідко мають позитивні результати [3].

На сучасному етапі, з урахуванням скорочення можливостей Фонду щодо фінансування активних програм сприяння зайнятості, набуває актуальності оцінка їх економічної ефективності, що дає змогу використовувати саме ті, які забезпечують на одиницю витрат найкращі

результати із працевлаштування зареєстрованих безробітних. Для цього доцільно використовувати методику, засновану на порівнянні витрат на фінансування активних програм сприяння зайнятості населення з додатково отриманими економічними здобутками внаслідок подальшої трудової діяльності учасників програм, завдяки більш ранньому їх працевлаштуванню (відносно інших безробітних) та зменшенню періоду отримання допомоги по безробіттю. Методологічною основою залучення безробітних до активних програм сприяння зайнятості населення має стати принцип використання цих програм лише за умови, що без участі в них особа не зможе у найближчій перспективі знайти роботу на конкретному ринку праці. До того ж, центри зайнятості мають забезпечити пріоритетність послуг, пов'язаних із пошуком роботи для клієнта, та доцільність використання будь-яких, навіть найбільш вартісних, соціальних послуг як альтернативи переходу клієнта у стан довготривалого безробіття.

Підсумовуючи, необхідно зауважити, що, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2017 р.” № 102 від 01.03.2017 р., основним джерелом надходжень є страхові внески в розмірі 9 979 192,9 тис. грн. Головна структура видатків – це допомога по безробіттю, зокрема одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності – 7 990 423,8 тис. грн, що становить 77% від основного бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. На активні програми сприяння зайнятості населення припадає лише 4,22% [4].

Треба наголосити, що саме витрати на активні програми зайнятості сприяють скороченню безробіття, знижуючи при цьому фіскальний тиск на економічні суб'єкти. Досвід країн ЄС дає підстави стверджувати, що допомога по безробіттю є більш істотною і тривалою в країнах із вищим рівнем добробуту, тоді як у нових країнах-членах ЄС трансформаційні процеси, пов'язані з переходом від централізованої (планованої) до ринкової економіки, гальмують державну експансію на ринку праці. Науковці та розробники економічної політики вважають, що розширення заходів активної політики зайнятості допомагає скоротити рівень довготривалого безробіття. Так, у 2016 р. обсяг витрат на активні програми зайнятості перевищував обсяг витрат на пасивну політику зайнятості лише в Чехії (де рівень безробіття становив 7,0%), Данії (7,0%) та Фінляндії (7,7%). Доцільно виокремити також Литву і Словаччину, в яких у 2016 р. частка витрат у ВВП на активні програми зайнятості перебуває на такому ж рівні, як у “старих” членів ЄС (0,23 і 0,26% відповідно). Хоча очевидно, що дієвість таких заходів у цих країнах нижча, про що свідчить високий рівень безробіття (10,4 і 13,2%) [5].

Відтак, слушною є думка щодо необхідності орієнтації служб зайнятості на активну політику, вдосконалення основних її складових та обмеження пасивної ролі до рівня, достатнього для стимулювання безробітного до пошуку роботи. Зростання витрат на проведення заходів політики зайнятості має супроводжуватися попереднім аналізом їх ефективності за кожною складовою та посиленням моніторингом їх здійснення.

Дедалі більше країн створюють системи вимірювання ефективності державних програм для підвищення якості державних послуг. Системи моніторингу використовуються для вимірювання кількості, якості та відповідності послуг (проміжні результати), оцінюють кінцеві результати і вплив, які є наслідком застосованих державою заходів. На базі моніторингу створюється підґрунтя для прийняття рішень і розробки планів подальшого розвитку. Моніторинг пов'язує ресурси з результатами і допомагає виявити проблемні місця у виконанні програми та звернути на них увагу [6].

Моніторинг є безперервним процесом збору та аналізу інформації за програмою і дає змогу зробити висновок щодо правильності її виконання. Під час моніторингу, ґрунтуючись на даних самої програми (наприклад, характеристики учасників, відвідуваність, становище учасників після закінчення програми, витрати на заходи), відстежують фактичні результати програми порівняно з очікуваними, зіставляючи їх стосовно учасників, типів заходів і географічних територій з подальшим аналізом трендів. Наявність надійної системи моніторингу надзвичайно важлива для оцінки програми. Без інформації, зібраної в процесі моніторингу, майже неможливо оцінити актуальність, значущість і стійкість результатів, досягнутих програмою, або кількісно визначити вплив програми на добробут її учасників.

Моніторинг можна проводити за допомогою різноманітних інструментів, методів і підходів. Вони включають, зокрема: моніторинг ефективності, логіко-структурний підхід, теоретично обґрунтовану оцінку, методи експрес-оцінки (опитування основних осіб – джерел інформації, обговорення в фокус-групах), відстеження ефективності використання державних витрат, оцінку впливу, аналізу “затрати-вигоди” та аналізу ефективності витрат. Деякі з цих методів можуть бути об'єднані, тоді як інші є взаємозамінними.

Системи моніторингу забезпечують виконання основних функцій урядів (формування бюджету, національне планування, розробка політики і програм, управління державними інститутами) та дають інформацію для звітності. Тому впровадження систем моніторингу й оцінки часто пов'язують з реформами державного сектору, такими як формування бюджету, засноване на показниках діяльності, розробка політики на основі фактичних даних та управління за результатами.

У сфері ринку праці, насамперед активних програм зайнятості, обґрунтування для створення систем моніторингу та оцінки ґрунтується на таких принципах:

- підвищення кількості, якості та цілеспрямованості послуг і програм;
- обґрунтування задіяння ресурсів і підвищення ефективності їх використання;
- забезпечення прозорості роботи (перед учасниками, партнерами, контролюючими органами й суспільством);
- удосконалення роботи служб зайнятості [7].

Узагальнення досвіду країн із ефективними системами моніторингу показує, по-перше, що обов'язковою передумовою для створення системи моніторингу має бути відповідна вимога органів влади. Система повинна надавати інформацію моніторингу та результати оцінки, які мають цінність для основних зацікавлених осіб та повинні використовуватися для покращення роботи уряду. Ці результати мають стимулювати попит на моніторинг та оцінку, щоб гарантувати сталий розвиток і фінансування цієї системи.

Відсутність такої вимоги може пояснюватися недостатнім знанням про те, що саме дає моніторинг. Потреба в цій системі підвищиться, якщо ключові зацікавлені особи краще розумітимуть сутність моніторингу. Для цього необхідно продемонструвати їм приклади економічно ефективних систем і показати віддачу від інвестицій у ці системи.

Для високопосадовців важливими є узагальнені стратегічні показники, зокрема проміжні й кінцеві результати, тоді як керівники середньої ланки та їх співробітники переважно використовують операційні показники, якими вимірюють процеси й послуги.

По-друге, мета системи моніторингу полягає не в створенні великих обсягів інформації про показники роботи і результати оцінки як такі, а в активному використанні будь-якої наявної інформації в державному управлінні. Хоча доступність інформації моніторингу ще не гарантує її щоденного використання керівниками програм, чиновниками бюджетних відомств, відповідальними за консультування щодо варіантів витрат коштів, контролюючими органами. Тому необхідно активно стимулювати і просувати проведення моніторингу та використання його результатів на практиці.

По-третє, ефективні системи моніторингу можуть бути створені там, де центральний орган виконавчої влади виконує проектування, розробку й адміністрування такої системи. У багатьох країнах ця роль відведена міністерствам фінансів, але є також приклади, коли міністерства праці та соціального захисту успішно справлялися зі створенням ефективної системи моніторингу й оцінки.

По-четверте, система моніторингу повинна надавати надійну та достовірну інформацію. Для перевірки достовірності даних мають бути

вирішені технічні питання своєчасності їх надходження, точності, зрозумілості, узгодженості в часі, контролю якості збору та обробки.

Існує також проблема об'єктивності. Це питання можна вирішувати по-різному. Наприклад, у країнах Латинської Америки організацію оцінки зазвичай доручають державним відомствам, але її проведення здійснюють зовнішні організації. Це підвищує вірогідність оцінки.

У країнах-членах ОЄСР здебільшого поширене проведення внутрішніх оцінок. Це гарантує залучення для оцінки фахівців цього відомства, які мають професійний досвід роботи з програмами, та уможливорює використання результатів тим відомством, заходи якого оцінювалися. Для забезпечення об'єктивності процес оцінки контролюється установою вищого рівня (зазвичай міністерством, якому підзвітне відомство) [8].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Проведене дослідження дає змогу виділити такі напрями підвищення моніторингу ефективності активних програм зайнятості в Україні:

1) посилення адресності у наданні доступу до активних програм. Досягається за допомогою процедури профілювання громадян, які звернулися за сприянням у працевлаштуванні до органів державної служби зайнятості. Профілювання означає поділ безробітних на групи відповідно до ризиків тривалого безробіття, що оцінюється на підставі індивідуальних характеристик можливостей безробітного. Методика профілювання допомагає сфокусувати зусилля безробітних і працівників служби зайнятості на підвищенні конкурентоспроможності безробітних на локальному ринку праці, а відтак підібрати пакет послуг служби зайнятості з урахуванням індивідуальних особливостей безробітного. Це знижує індивідуальний ризик тривалого безробіття та запобігає розпорошенню бюджету, оскільки передбачає адресний підбір найбільш затратних активних програм сприяння зайнятості з урахуванням потенціалу безробітного до працевлаштування, його трудової мотивації та особливостей регіонального ринку праці;

2) підвищення ефективності адміністрування активних програм сприяння зайнятості: при їх реалізації велике значення має обґрунтований вибір надавача послуг у сфері професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації; організації взаємодії органів державної служби зайнятості з організаціями, які займаються усуненням дисбалансів на ринку праці (зокрема і недержавними) та закладами освіти;

3) розробка єдиного методичного підходу до оцінки ефективності активних програм сприяння зайнятості, який повинен: а) включати мікро- та макрорівні в оцінці: перший передбачає оцінку результатів для конкретної людини; другий – відношення приросту ВВП до витрат на реалізацію активних програм зайнятості; б) містити кількісні і якісні показники оцінки. Такими показниками можуть бути: середній період працевлаштування після проходження програми, рівень середньомісячної заробітної плати, тривалість працевлаштування протягом одного року після проходження програми,

загальний відсоток працевлаштованих із кількості тих осіб, що брали участь у програмі.

Отже, моніторинг ефективності активних програм зайнятості є необхідною умовою для успішного проведення державної політики у сфері зайнятості. Такий моніторинг дасть змогу відслідковувати ефективність активних програм зайнятості на всіх етапах від їх планування до обробки результатів, що сприятиме підвищенню результативності державної політики на ринку праці України та допоможе ефективно розподіляти обмежені ресурси.

Список використаної літератури

1. Вірченко А. А. Співвідношення витрат на здійснення заходів активної та пасивної політики зайнятості в країнах ЄС // Модернізація державних служб зайнятості на ринку праці (науково-аналітичний огляд) : кол. моногр. / за заг. ред. к. соціол. н., доц. М. В. Судакова. Київ : ІПК ДСЗУ, 2016. С. 71—81.

2. Методологія здійснення моніторингу реалізації активних програм зайнятості / [Вітряк Т. Б., Красівський Д. О.]. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. С. 22.

3. OECD (2016) OECD Employment Outlook 2016 07 July (2016) OECD Publishing, Paris, 244 P. URL : http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en (дата звернення 22.09.2018).

4. Про затвердження бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2017 р. : Постанова Кабінету Міністрів України № 102 від 01.03.2017 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/102-2017-%D0%BF> (дата звернення: 22.09.2018).

5. За даними European Statistical Office, Eurostat. URL : <http://ec.europa.eu/eurostat/publications/statistical-reports> (дата звернення: 22.09.2018).

6. Там само.

7. Там само.

8. Там само.

Статтю подано: 15.11.2018

Статтю схвалено: 10.12.2018

Krasivsky Denis Orestovich

*Candidate of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, Problem
Research Laboratory of Social Research of the Labor Market, Ukrainian State*

Employment Service Training Institute (USESTI)

ORCID: 0000-0002-2661-8592

e-mail: Krasivskiy.denis@gmail.com

ACTIVE PROGRAMS OF EMPLOYMENT AS A MECHANISM FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EMPLOYMENT

Problem settings. The labor market and employment of the population characterize the general macroeconomic situation of the country, the structure of its national economy, the level of development of market forms of management, institutional provision of social and labor relations, the level of entrepreneurial activity of the population, etc. The imperfection of the structure of employment, low productivity in Ukraine, high levels of informal employment negatively affect the domestic labor market and significantly limit the possibilities of financing social programs, including and aimed at increasing the competitiveness of labor resources.

At the current stage of Ukraine's economic development characterized by rising social tensions, reduction of the level of production, the need to provide internally displaced persons, demobilized combatants, youth workplaces, increased professional-qualification imbalances in the labor market, etc., the need for effective policy measures state in the labor market.

The implementation of active employment promotion programs is an important tool for improving the labor market and employment situation, and is considered as an effective means of combating unemployment, increasing labor force competitiveness and ensuring the prerequisites for Ukraine's economic growth.

Recent research and publications analysis. A significant contribution to the study of the effectiveness of the implementation of active employment programs was made by such leading Ukrainian scientists as S. Bandur, D. Goddessa, V. Brich, V. Vasilchenko, V. Gerasimchuk, I. Gnibidenko, O. Grishnova, O. Diakov, T. Hare, S. Kalinina, Ye. Kachan, L. Koleshnaya, A. Kolot, I. Kravchenko, E. Libanova, L. Lisogor, N. Lukyanchenko, Yu. Marshavin, S. Melnik, O. Novikova, N. Pavlovskaya, O. Pavlovskaya, I. Petrova, V. Petyuch, V. Pokryshchuk, B. Savchenko, I. Teriukhanova, V. Shamota, L. Shchetinina and others. Worthy of note are the work of foreign scientists: V. Adamchuk, V. Kabalina, R. Kolosova, O. Konyukhova, T. Malovoi, P. Novikova, D. Price, F. Prokopova, S. Smirnov, F. Tuya, D. Fritvell, E. Hansen, V. Shemetov, S. Schmidt.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Separation of previously unsolved parts of the general problem, which is devoted

to a particular article. More detailed scientific research and intelligence aimed at finding effective methods for implementing active employment promotion programs can be an important tool for improving the employment situation in Ukraine.

Paper main body. The conducted research allows to allocate the following directions of increase of monitoring of efficiency of active employment programs in Ukraine:

1) increasing the targeting of access to active applications. It is achieved through the profiling procedure of citizens who applied for employment assistance to the public employment service. Profiling means the division of the unemployed into groups according to the risks of long-term unemployment, which is assessed on the basis of the individual characteristics of the unemployed. The profiling technique allows focusing the efforts of the unemployed and employees of the employment service on increasing the competitiveness of the unemployed on the local labor market, and, therefore, to choose a package of services for the employment service taking into account the individual characteristics of the unemployed. This reduces the individual risk of long-term unemployment and prevents dispersion of the budget as it involves tailor-made selection of the most cost-intensive active employment programs, taking into account the potential of the unemployed to employment, his labor motivation and the characteristics of the regional labor market;

2) increasing the efficiency of administering active employment promotion programs: the choice of the provider of services in the area of vocational training, retraining, and advanced training is of great importance in their implementation; organization of interaction of state employment service bodies with organizations that deal with elimination of imbalances in the labor market (including non-state) and educational institutions;

3) developing a unified methodological approach to assessing the effectiveness of active employment promotion programs, which should: a) include micro and macro levels in the assessment: the first involves evaluating the results for a particular person; the second is the ratio of GDP growth to the costs of implementing active employment programs; b) contain quantitative and qualitative evaluation indicators. Such indicators can be: the average period of employment after the program, the level of average monthly salary, the duration of employment within one year after the program, the total percentage of employed people from the number of those who participated in the program.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Monitoring the effectiveness of active employment programs is a prerequisite for the successful implementation of state employment policy. Such monitoring will monitor the effectiveness of active employment programs at all stages from their planning to active processing of results, which will increase the effectiveness of state policy in the labor market of Ukraine and will allow the efficient allocation of limited resources.

Key words: active employment programs; state employment policy; monitoring of active employment programs; labor market.

References

1. Virchenko, A. A. (2016). Spivvidnoshennia vytrat na zdiisnennia zakhodiv aktivnoi ta pasyvnoi polityky zainiatosti v krainakh YeS. In *Modernizatsiya derzhavnykh sluzhb zaynyatosti na rynku (naukovo-analitychnyi oghiad)*. Kyiv: USESTI. pp. 71-81 [in Ukrainian].

2. Vitryak, T. B., Krasivsky, D. O. (2018). *Metodolohiya zdiysnennya monitorynhu realizatsiyi aktivnykh prohram zaynyatosti*. Kyiv: USESTI. pp. 22 [in Ukrainian].

3. OECD. (2016). *OECD Employment Outlook 2016 07 July (2016) OECD Publishing, Paris, 244 P.* URL : http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

4. Pro zatverdzhennia biudzhetu Fondu zahalnooboviazkovoho derzhavnogo sotsialnogo strakhuvannia na vypadok bezrobittia na 2017 r. № 102. (2017) [in Ukrainian].

5. Za danymy European Statistical Office, Eurostat. (2018). URL : <http://ec.europa.eu/eurostat/publications/statistical-reports> [in Ukrainian].

6. Ibid.

7. Ibid.

8. Ibid.

Paper submitted: 15.11.2018

Paper accepted: 10.12.2018

Цитування: Красівський Д. О. Активні програми зайнятості як механізм підвищення ефективності державної політики у сфері зайнятості // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Krasivsky, D. O. (2018). Active programs of employment as a mechanism for improving the efficiency of state policy in the field of employment. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 343.35:336.14:323.2

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164738>

Тараненко Олена Петрівна

*здобувач Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ORCID: 0000-0001-6313-3722

e-mail: 0675084411t@gmail.com

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розкрито роль громадського контролю в запобіганні та виявленні корупції у сфері публічних закупівель, доведено наявність законодавчого підґрунтя та баз даних для виявлення, оцінки та усунення корупційних ризиків та фактів корупції в діяльності розпорядників публічних коштів, наведено приклади нормативних документів, які регламентують діяльність громадських рад, впровадження громадського контролю в публічних закупівлях, обов'язковість оприлюднення інформації про публічні фінанси, зазначені причини гальмування розвитку громадського контролю в Україні, зокрема в сфері публічних закупівель, та запропоновано шляхи активізації громадського контролю. Акцентовано на ролі держави при налагодженні ефективної взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства, на прикладі двох міністерств доведено недовіру громадських рад як безпосередніх органів громадського контролю при центральних органах виконавчої влади.

Ключові слова: громадський контроль; громадянське суспільство; громадська рада; електронні державні реєстри; публічні фінанси; публічні закупівлі; корупція в публічних закупівлях.

Постановка проблеми. Досвід розвинутих країн показує, що однією з головних передумов виявлення корупційних правопорушень та ефективності антикорупційних заходів є активність громадян, зацікавлених у подоланні цього явища. Однак ефективної системи впливу на ситуацію у сфері запобігання й виявлення корупції з боку різних суспільних інститутів, зокрема неурядових організацій, до цього часу в Україні не створено.

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, вирішенні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблематики розвитку громадянського суспільства та, відповідно,

запровадження дієвого громадського контролю, зокрема в сфері публічних закупівель, займалися такі вчені: А. Михненко [2], Ю. Сурмін [3], Е. Невмержицький [4], М. Месюк [5] та інші. Вчені розглядають вплив громадянського суспільства на різні сфери діяльності держави, розкривають проблематику взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, досліджують зарубіжний досвід діяльності громадянського суспільства та громадського контролю. На сьогодні актуальними є дослідження причин низької взаємодії органів влади з громадськістю в Україні, способів удосконалення державно-управлінських механізмів такої взаємодії.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Щоб розкрити роль, можливості та вплив громадського контролю на соціально-економічні, політичні та інші процеси та перетворення в державі, зокрема публічні закупівлі, необхідно з'ясувати та усвідомити значення цього поняття.

Визначення терміна “громадський контроль” у законодавстві України на сучасному етапі відсутнє. Втім, влучним можна вважати таке тлумачення: громадський контроль – це один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами [6]. При цьому, безперечним із практики розвинутих цивілізованих країн є те, що рівень громадського контролю є відображенням демократії в державі, індикатором впливу громадян на управління суспільством та державою.

Метою статті є розкриття ролі громадського контролю в боротьбі з корупцією, доведення необхідності створення належного нормативного підґрунтя для розвитку інститутів громадянського суспільства, звітування та відповідальності перед суспільством за виконання громадських обов'язків.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 9 Закону України “Про публічні закупівлі”, контроль громадянського суспільства у сфері публічних закупівель (громадський контроль) забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [7]. За цим законом замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган (Мінекономрозвитку) повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до Законів України “Про громадські об'єднання” [8], “Про звернення громадян” [9] і “Про інформацію” [10]. За цього, громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у процедуру закупівель.

Інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель, є однією з підстав для прийняття органами Державної аудиторської служби рішення про початок моніторингу закупівлі.

Протягом постмайданівського періоду в Україні запрацювала низка важливих антикорупційних електронних ресурсів, доступ до інформації з яких дає можливість безперешкодно відслідковувати як громадськістю, так і контролюючими та правоохоронними органами ефективність використання публічних коштів, своєчасно запобігати фактам корупції, вносити пропозиції щодо механізмів виявлення та усунення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель тощо, зокрема:

- Єдиний веб-портал використання публічних коштів (портал “Є-дата”);

- Система електронних торгів Prozorro (платформа Prozorro);

- Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Значним поштовхом у реформуванні публічності державних фінансів, створенні доступу до інформації про публічні кошти є прийняття Закону України “Про відкритість використання публічних коштів” № 183 від 11.02.2015 р. (далі – Закон № 183), метою якого є визначення умов та порядку забезпечення цілодобового електронного доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування [11].

Інформація, що оприлюднюється згідно із Законом № 183, готується розпорядниками та одержувачами коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та щокварталу подається ними для оприлюднення на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Відповідальність за недостовірність і неповноту інформації, оприлюдненої згідно з цим законом, несуть керівники зазначених розпорядників інформації. Відомості, що оприлюднюються згідно з Законом № 183, повинні бути повними, правдивими, точними та реально відображати фактичні дані станом на відповідну дату або за відповідний період часу.

Портал “Є-дата” є єдиним офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів. Доступ до інформації, оприлюдненої на порталі “Є-дата”, є вільним та безоплатним.

Інформація про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, надається за встановленими Міністерством фінансів

України формами та у разі використання коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів має містити такі відомості:

- розпорядник (одержувач) бюджетних коштів (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);

- головний розпорядник бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника);

- обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань на відповідний бюджетний період – всього та в розрізі бюджетних програм;

- обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів із бюджету за звітний період – всього та в розрізі бюджетних програм (при цьому зазначаються також види та обсяги відповідних надходжень щодо коштів спеціального фонду бюджету);

- інформація про укладені за звітний період договори (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт та/або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору);

- інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли внаслідок виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) (за наявності);

- кількість службових відряджень, зокрема із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на службові відрядження, зокрема із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Інформація оприлюднюється щоквартально, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу, та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років із дня оприлюднення.

Зважаючи на сутність занесеної до порталу “Є-дата” детальної інформації про витрачені публічні кошти, вже зараз можна зауважити про вагомість для суспільства порталу “Є-дата”, який дає змогу цілодобового безоплатного доступу до фінансових потоків та відповідного аналізу даних (інформації).

Однак, незважаючи на трьохрічне існування порталу “Є-дата” (Закон № 183 набрав чинності з вересня 2015 р.), наповнення його детальною

інформацією про витрачені кошти, ні з боку громадськості, ні з боку контролюючих та правоохоронних органів, поки що відсутня адекватна оцінка його (порталу “Є-дата”) роботи.

Тобто, законодавчо закріплені норми щодо електронізації інформації про публічні закупівлі, автоматичного визначення ризик-індикаторів у закупівлях, оприлюднення інформації про використання публічних фінансів, декларацій про доходи посадових осіб, доступу до інформації з державних реєстрів тощо створили належне правове підґрунтя для формування ефективних механізмів боротьби та запобігання корупції у сфері публічних закупівель. Однак, з боку громадськості та державних контролюючих і правоохоронних органів, зазначені електронні бази даних належним чином не аналізуються та не використовуються. Наступним кроком має стати мотивація для громадськості вчитися аналізувати оприлюднену інформацію та грамотно нею розпоряджатися, а для контрольно-наглядових та правоохоронних державних органів – обов’язок своєчасно оцінювати оприлюднену інформацію та робити відповідні висновки з метою виявлення чи упередження зловживань та правопорушень.

Потребує оцінки, зміни підходів до функціонування і робота громадських рад. Основним документом, який на сьогодні легалізує безпосередній зв’язок органів виконавчої влади з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, є Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. (далі – Положення про громадську раду) [12].

Це положення визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Проаналізувавши результати діяльності громадських рад при МОЗ та Мінекономрозвитку, а саме інформацію, яка оприлюднюється на офіційних сайтах цих міністерств, можна дійти висновку про неефективність дієвості цих рад при зазначених міністерствах. Нерегулярно оприлюднені протоколи

засідань, зокрема в частині публічних закупівель, не говорячи про звіти про роботу, свідчать про формальне існування таких інституцій. За результатами засідань цих рад при зазначених міністерствах не було зроблено жодного раціонального кроку в напрямку удосконалення процедур публічних закупівель, не розглянуто жодної правки до антикорупційного законодавства, законодавства з питань публічних закупівель, не внесено жодної пропозиції від громадськості чи державного органу щодо удосконалення такого законодавства, зокрема в частині виявлення чи упередження корупційних ризиків у сфері публічних закупівель.

З метою розширення законних прав інститутів громадянського суспільства до доступу до публічних фінансів, безперешкодної присутності на засіданнях комісій, комітетів, робочих груп тощо, метою яких є формування, використання чи розподіл державних ресурсів, Положення про громадську раду пропонується доповнити підпунктом 6 такого змісту: “Мати право безперешкодної присутності (без права голосу) у кількості не більше двох представників від громадського об’єднання на засіданнях комісій, комітетів, робочих груп тощо, метою яких є формування, використання чи розподіл публічних ресурсів, з можливістю фото-, відео- чи аудіофіксації ходу засідання”.

У Законі України “Про публічні закупівлі” пункт 1 ст. 9 доцільно викласти у такій редакції: “Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних коштів, яка підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель. На засіданні тендерного комітету (без права голосу), крім випадків, коли закупівля є таємною, можуть бути присутніми представники громадських об’єднань у кількості, погодженій із замовником, але не більше двох представників від громадського об’єднання з можливістю фото-, відео- чи аудіофіксації ходу засідання”.

Тому, на сьогодні, першочерговим питанням реалізації державної антикорупційної політики має стати формування у свідомості громадян осудного ставлення до корупції, зловживань у сфері публічних закупівель, незаконного збагачення за рахунок публічних ресурсів.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Громадський контроль за допомогою відкритих даних збільшує ймовірність викриття змов, шахрайства, неефективності чи розтрачання бюджетних коштів. Хоча не можна очікувати, що відкриття даних саме по собі знищить корупцію, проте існує стійкий зв’язок між відкритістю інформації та сприйняттям корупції серед населення. Зокрема, країни, які знаходяться в топ-20 індексу

веб-розвитку або індексу відкритих даних, мають найнижчий рівень корупції (топ-17 країн за індексом сприйняття корупції).

Про рівень демократичних перетворень та стан розвитку громадянського суспільства можна робити висновки на основі аналізу процесів взаємодії останнього з органами державної влади. Готовність органів державної влади забезпечити системну та результативну взаємодію із громадськістю формується в Україні повільно. Вочевидь, на рівні різних органів державної влади, їх посадових осіб, через суб'єктивний фактор, варіюється діапазон залучення громадськості до формування державної політики, а отже, готовність до результативного діалогу з громадськістю. Більшість застережень громадськості пов'язана з тим, що посадові особи органів державної влади не налаштовані саме на рівноправний діалог із громадськістю. Співпраці фактично відводяться лише окремі “декоративні” питання.

З огляду на зазначене вище, а також як результат аналізу вітчизняних та зарубіжних науково-практичних джерел, можна дійти висновку, що через недостатню активність, свідомість, відсутність мотивованості громадянського суспільства, не зважаючи на відкриті доступи до джерел інформації, можливість впливу на соціально-економічні та політичні процеси в державі, в Україні ще не створено послідовного, потужного та незалежного осередка адекватної взаємодії, а в окремих випадках – боротьби за демократію, свободу слова та права людей.

Тільки створивши сприятливі умови для розвитку інститутів громадянського суспільства, встановивши дієві запобіжники можливим зловживанням представниками громадських формувань, та налагодивши взаємодію органів влади і громадськості, можна досягти бажаної мети: побудувати свідоме, активне та сучасне громадянське суспільство, яке, своєю чергою, забезпечить реалізацію однієї з ключових функцій демократичної держави – громадський контроль за соціально-економічними процесами, зокрема за публічними закупівлями.

Список використаної літератури

1. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України № 68/2016 від 26.02.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran25#n25> (дата звернення: 14.12.2018).

2. Громадянське суспільство в Україні: становлення та розвиток : навч. посіб. / Михненко А. М. [та ін.]. Київ : УкрСІЧ, 2015. 347 с.

3. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2008. 56 с.

4. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: проблеми посилення протидії // Юридичний журнал “Право України”. 2014. № 1. С. 22.

5. Месюк М. П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 20 с.

6. Державне управління : навч. посіб. / Мельник А. Ф., Смоленський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Київ : Знання-Прес, 2003. С. 22.

7. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 14.12.2018).

8. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 14.12.2018).

9. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 14.12.2018).

10. Про інформацію : Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 14.12.2018).

11. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України № 183-VIII від 11.02.2015 р. URL : <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-viii> (дата звернення: 14.12.2018).

12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 14.12.2018).

Статтю подано: 05.10.2018

Статтю схвалено: 18.11.2018

Taranenko Olena Petrivna

Postgraduate Student of the Department Chair of State Policy and Social Development, National Academy for Public Administration

under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-6313-3722

e-mail: 0675084411t@gmail.com

PUBLIC CONTROL AS AN EFFECTIVE MECHANISM FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

Problem setting. One of the main prerequisites for the detection of corruption offenses and the effectiveness of anti-corruption measures is active citizens who are interested in overcoming this phenomenon. An active, influential and developed civil society is an important element of any democratic state. Such civil society plays a key role in implementation of urgent social changes,

development and realization of effective public policies in various spheres, solving political, socio-economic and humanitarian problems.

Recent research and publications analysis. A. Mykhnenko, Yu. Surmin, E. Nevmerzhytskyi, M. Mesiuk and other scientists investigated the issues of civil society development and, accordingly, the introduction of effective public control, including in the public procurement sphere. Scientists consider the influence of civil society on various spheres of state activity, reveal the problems of interaction between government authorities and civil society institutions as well as study the foreign experience of civil society activities and public control. The study of the reasons for the low interaction of government authorities with the public in our country and ways of improving the state-management mechanisms of such interaction are urgent.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In order to reveal the role, possibilities and influence of public control on socio-economic, political and other processes and transformations in the state, including public procurement, it is necessary to clarify and realize the meaning of this concept.

The purpose of the research paper is to reveal the role of public control in the fight against corruption, to prove the necessity of creating the proper normative basis for the development of civil society institutions, reporting and accountability to the society for the fulfillment of public duties.

Paper main body. It was established that the definition of the term “public control” in the Ukrainian legislation is currently absent. However, the following interpretation can be considered as accurate: public control is one of the types of social control exercised by associations of citizens as well as by citizens themselves. At the same time, it is indisputable from the practice of developed civilized countries that the level of public control is a reflection of democracy in the state, an indicator of the influence of citizens on the management of society and state.

The role of public control in preventing and detecting of corruption in the public procurement sphere was disclosed as well as the existence of legislative bases and databases in order to identify, assess and eliminate corruption risks and corruption cases in the activities of public funds managers was proved. Examples of normative documents regulating the activities of public councils, introduction of public control in public procurement, mandatory publication of information on public finances and the reasons for the inhibition of the development of public control in Ukraine, in particular in the public procurement sphere, were provided.

It was proved that the work of the public councils needs the assessment and changing of the approaches to the functioning. In order to extend the legitimate rights of civil society institutions to access to public finances, unimpeded attendance at commissions, committees, working groups, etc., it is proposed to supplement the Provision on the Public Council with the following paragraph 6: “Have the right to unimpeded presence (without the right to vote) in the amount not more than two representatives from a public association at meetings of

commissions, committees, working groups, etc., whose purpose is the formation, use or distribution of public resources, with the possibility of photo, video or audio fixation of the meeting”. The attention is focused on the role of the state in establishing effective cooperation between government authorities and civil society institutes; on the example of the two ministries the ineffectiveness of public councils as direct bodies of public control at the central executive authorities is proved.

Conclusions of the research and prospects for further studies. A consistent, powerful and independent cell of adequate interaction, and in some cases, the struggle for democracy, freedom of speech and human rights has not yet been created in Ukraine due to insufficient activity, consciousness, lack of motivation of civil society and despite open access to information sources, the opportunity to influence on socio-economic and political processes in the state. Only by creating favorable conditions for the development of civil society institutions, by establishing effective safeguards for possible abuse by representatives of public entities and by establishing the interaction between government authorities and the public, it is possible to achieve the desired goal: to build a conscious, active and modern civil society, which will ensure the implementation of one of the key functions of a democratic state – public control over socioeconomic processes, including public procurements.

Key words: public control; civil society; public council; electronic state registries; public finance; public procurement; corruption in public procurement.

References

1. Pro Spriannia Rozvytku Hromadianskoho Suspilstva v Ukraini. № 68/2016. (2016) [in Ukrainian].
2. Mykhnenko, A. M., Kravchenko, S. O. & Panteleichuk, I. V. (2015). *Hromadianske suspilstvo v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok*. Kyiv: UkrSICH. 347 p. [in Ukrainian].
3. Surmin, Yu. P. (Ed.). (2008). *Hromadianske suspilstvo: problemy i napriamy instytutsiinoho rozvytku*. Kyiv: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. 56 p. [in Ukrainian].
4. Nevmerzhytskyi, Ye. V. (2014). Koruptsiia v Ukraini: problemy posylennia protydii. *Law Journal “Law of Ukraine”*, Issue 1, pp. 22 [in Ukrainian].
5. Mesiuk, M. P. (2014). *Mekhanizmy rehuliuвання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект*. (Extended abstract of candidate’s thesis). National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv [in Ukrainian].
6. Melnyk, A. F., Smolenskyi, O. Yu., Vasina, A. Yu. & Hordiienko, L. Yu. (2003). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Znannia-Pres. pp. 22.
7. Pro publichni zakupivli. № 922-VIII. (2015) [in Ukrainian].
8. Pro hromadski obiednannia. № 4572-VI. (2012) [in Ukrainian].

9. Pro zvernennia hromadian. № 393/96-VR. (1996) [in Ukrainian].
10. Pro informatsiiu. № 2657-XII. (1992) [in Ukrainian].
11. Pro vidkrytist vykorystannia publichnykh koshtiv. № 183-VIII. (2015) [in Ukrainian].
12. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky. № 996. (2010) [in Ukrainian].

Paper submitted: 05.10.2018

Paper accepted: 18.11.2018

Цитування: Тараненко О. П. Громадський контроль як ефективний механізм запобігання корупції у сфері публічних закупівель // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Taranenko, O. P. (2018). Public control as an effective mechanism for prevention of corruption in public procurement. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 351.862.4

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164739>

Устименко Олександр Володимирович

*старший науковий співробітник,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та управління
національною безпекою Національної академії державного управління
при Президентіві України
ORCID: 0000-0002-0003-0790
e-mail: austimenko@ukr.net*

СТРАТЕГІЧНЕ КЕРІВНИЦТВО ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ ЯК СКЛADOVA СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

Проведено аналіз нормативно-правової бази щодо керівництва Збройними силами України та іншими складовими сил оборони, охарактеризовано стратегічне керівництво Збройними силами України як складову системи управління державою. Розглянуто: положення Конституції та низки законів України, на яких будується система стратегічного керівництва Збройними силами України та іншими складовими сил оборони; повноваження суб'єктів системи стратегічного керівництва; актуальні проблеми стратегічного керівництва Збройними силами України й іншими складовими сил оборони.

Ключові слова: стратегічний рівень; стратегічне керівництво; сектор безпеки і оборони; сили оборони.

Постановка проблеми. У Воєнній доктрині України зазначено, що “на спроможності України щодо адекватного реагування на виклики та ризики воєнній безпеці негативно впливають внутрішні економічні та соціально-політичні фактори”, серед яких “низька ефективність системи державного управління суб'єктами забезпечення національної безпеки України у воєнній сфері, недосконалість механізмів планування розвитку таких суб'єктів” [1]. У Стратегічному оборонному бюлетені проблемами функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз визначено відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони, та відсутність об'єднаного керівництва силами оборони, яке здійснювалося б відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО [2].

В умовах здійснення агресії Росією проти України, анексії Криму і окупації частини території Донбасу, проведення Операції об'єднаних сил (далі – ООС) потребує вдосконалення як система управління державою, так і

керівництва Збройними силами України (далі – ЗС України) та іншими складовими сил оборони на стратегічному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх напрацювань за згаданою проблематикою можна виділити такі праці: наукове видання “Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування”, яке містить добірку науково-практичних матеріалів із організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони, застосування його сил і засобів у кризових ситуаціях [3]; монографію “Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика”, в якій розглянуті теоретичні та практичні підходи щодо вирішення сучасних проблем розвитку сектора безпеки і оборони України, його складової – сил безпеки і оборони та їх спроможностей [4]; монографію “Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління”, в якій розглянуті теоретичні та практичні підходи щодо нового формату стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони України та військового управління силами оборони [5]; статтю “Погляди на планування розвитку в секторі безпеки та оборони України”, в якій фахівцями Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського (далі – ЦВСД) розглянуто погляди на логіку й організацію планування спільного розвитку функціональних складових сектору безпеки і оборони України [6]; статтю “Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони”, в якій проведено аналіз основ стратегічного керівництва ЗС України та іншими складовими сил оборони як складової системи управління державою [7].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проведення наукових досліджень щодо проблем воєнної стратегії, стратегічного розгортання, а також управління складовими сил оборони України та їх всебічного забезпечення покладено на ЦВСД. Метою статті є аналіз нормативно-правової бази стратегічного керівництва Збройними силами України та іншими складовими сил оборони та розгляд варіанта системи стратегічного керівництва Збройними силами України як складової сил оборони, що ґрунтується на принципах НАТО та враховує визначені завдання щодо роз’єднання функцій начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил України.

Виклад основного матеріалу. Вивчення досвіду АТО та ООС показує, що діюча система стратегічного керівництва силами оборони не забезпечує у повному обсязі виконання покладених на неї функцій, а тому підлягає вдосконаленню.

“Стратегічне керівництво силами оборони” – це цілеспрямована діяльність вищих органів державної влади та органів військового управління щодо будівництва, розвитку, всебічного забезпечення, підготовки та

виконання завдань силами оборони щодо оборони України, захисту її суверенітету та територіальної цілісності і недоторканості.

Існуюча система стратегічного керівництва Збройними силами України викладена в Конституції та низці законів України і є складовою системи управління державою. Вона будується на положенні Конституції України – Президент України є Главою держави і “здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави” (частина 3 п. 17 ст. 106). У цьому контексті необхідно особливо наголосити, що, згідно із ст. 106 Конституції України, “Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам” [8]. Це дуже важливе положення, яке пояснює, чому у Президента України як у Глави держави немає віцепрезидента чи заступників, а такі органи, як РНБО України, Ставка Верховного Головнокомандувача й інші, є тільки дорадчими органами при ньому.

Очолює систему стратегічного керівництва ЗС України Президент України. Він є Верховним Головнокомандувачем ЗС України. Конституція України наділяє Президента України як Верховного Головнокомандувача ЗС України, правом щодо “прийняття рішення про використання ЗС України у разі збройної агресії проти України” [9].

У розвиток цих положень Конституції низкою законів України визначаються й інші повноваження Президента України щодо керівництва ЗС України, наприклад (ст. 7 ЗУ “Про Збройні сили України”) встановлено: “Керівництво Збройними силами України в межах, передбачених Конституцією України здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України” [10]. У ст. 13 Закону України “Про національну безпеку України” зазначається, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем ЗС України, і як Верховний Головнокомандувач видає накази і директиви з питань оборони [11].

Необхідно зазначити, що Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України, відповідно до ст. 4 Закону України “Про оборону України”, має такі права: “у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про ... застосування ЗС України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України ...” [12]. Тобто, Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗС України не здійснює безпосереднє управління операціями (бойовими діями) утворених угруповань військ (сил), а “приймає рішення про... застосування ЗС України, інших військових формувань”. Відтак поєднання посади Президента України і Верховного Головнокомандувача ЗС України має на меті об’єднати політичне і воєнне керівництво у державі і спрямувати застосування воєнної сили (у війні) на досягнення політичних цілей у відстоюванні національних інтересів.

Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при

Президентів України. РНБО України *координує і контролює* діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Згідно ст. 14 Закону України “Про національну безпеку України”, “У випадках, передбачених законом, Рада національної безпеки і оборони України подає на розгляд Президентів України пропозиції щодо утворення вищого колегіального стратегічного органу воєнного керівництва обороною держави в особливий період. Пропозиції про утворення цього органу та його персональний склад затверджуються рішенням Ради національної безпеки і оборони України та вводяться в дію Указом Президента України.

Положення про вищий колегіальний стратегічний орган воєнного керівництва обороною держави в особливий період затверджує Президент України” [13].

Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов’язковими до виконання органами виконавчої влади відповідно Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [14].

Отже, РНБО України є державним органом, який виконує чотири основні функції: координує і контролює діяльність органів виконавчої влади, надає пропозиції Президентів України та приймає рішення з питань національної безпеки і оборони *в масштабі держави*. Однак вона не має владних повноважень (зокрема з питань стратегічного керівництва Збройними силами України), тому її рішення вводяться в дію указами Президента України, які стають обов’язковими для виконання органами виконавчої влади (зокрема й Міністерством оборони України), а, відтак, це належить і до Збройних сил України, які перебувають у його підпорядкуванні.

Окрім того, РНБО України наділена деякими особливими повноваженнями, наприклад щодо залучення до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності тощо, що дає їй право залучати Генеральний штаб Збройних сил України й інші органи військового управління до виконання покладених на неї функцій.

Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України (далі – Кабінет) є *робочим органом* Ради національної безпеки і оборони України в особливий період [15].

Кабінет підвищує роль, деталізує та конкретизує повноваження РНБО України з питань збройної боротьби за відсутності *Ставки Верховного Головнокомандувача* (не уведення правового режиму воєнного стану), в умовах проведення Операції об’єднаних сил, а також формування і функціонування “структур сектору безпеки і оборони України”.

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися *Ставка Верховного*

Головнокомандувача (далі – Ставка ВГК) як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період (ст. 8 Закону України “Про оборону України”) [16].

До складу Ставки ВГК, відповідно до покладених на неї завдань, мають належати Голова Ставки – Верховний Головнокомандувач Збройних сил України та члени Ставки ВГК.

Ставка ВГК реалізує свої завдання та повноваження через робочий орган – Генеральний штаб Збройних сил України.

Основною організаційною формою діяльності Ставки ВГК є засідання. Засідання Ставки ВГК проводяться під керівництвом Голови Ставки ВГК. За результатами розгляду на засіданнях Ставки ВГК визначених питань Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України – приймаються рішення (при цьому, голосування не проводиться).

Прийняті рішення вводяться у дію директивами та наказами Верховного Головнокомандувача ЗС України і є обов’язковими для виконання. Таким чином, Ставка ВГК є важливим елементом системи управління державою, призначеним для забезпечення стратегічного керівництва ЗС України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період.

Водночас необхідно зауважити, що на сьогодні відсутнє Положення про Ставку ВГК. І це незважаючи на те, що вперше про Ставку ВГК йдеться у Законі України “Про Збройні сили України”, що був прийнятий ще у грудні 1991 р. [17]. Тобто за 26 років Положення про Ставку ВГК так і не було прийняте. Як її створювати, які її повноваження, як відбувається забезпечення керівництва складовими сил оборони через Ставку ВГК? На ці запитання немає відповіді.

Загалом, за нинішніх умов швидкоплинності конфліктів, на нашу думку, органи управління силами безпеки і оборони повинні бути створені завчасно і здатні відслідковувати та адекватно реагувати на загрози у разі виникнення кризової ситуації, а не створюватися після виникнення кризи [18].

Відповідно до Конституції України, *Кабінет Міністрів України* є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113). Він “спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади” (ст. 116) [19].

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Президент України може зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Окрім того, Президент України є Головою РНБО України, а, відтак, може впливати на Прем’єр-міністра України, надаючи йому доручення як

члену РНБО України, та на Кабінет Міністрів України, для якого рішення РНБО України є обов'язковими для виконання щодо забезпечення заходів у сфері національної безпеки і оборони.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України перебувають *державні ресурси всіх видів* (кошти державного бюджету, природні, людські, матеріальні тощо), і він здійснює їх розподіл та виділення згідно із вимогами законодавства. Тому *основною функцією* Кабінету Міністрів України є *ресурсне забезпечення* втілення в життя державних програм, планів, заходів тощо, а також оборони держави, а, відтак, і ЗС України та інших складових сил оборони. Ось чому основні повноваження Кабінету Міністрів України, що стосуються сфери національної безпеки та обороноздатності (ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”), починаються переважно словами “здійснює, забезпечує, вирішує, вживає заходів тощо” [20]. Наразі Прем'єр-міністр України є членом усіх важливих органів державної влади (РНБО України, Воєнного кабінету РНБО України, а також Ставки ВГК, у разі її утворення тощо).

Ресурсне забезпечення ЗС України Кабінет Міністрів України здійснює через Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади, у підпорядкуванні якого перебувають ЗС України. Водночас, згідно із п. 2 ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, “Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів”. Відтак Кабінет Міністрів України контролює діяльність Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади щодо ресурсного забезпечення ЗС України, законність і правильність використання ресурсів, виділених державою для потреб ЗС України. У цьому полягає керівництво ЗС України з боку Кабінету Міністрів України через Міністерство оборони України.

Кабінетом Міністрів України затверджується Положення про Міністерство оборони України.

Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗС України та Державна спеціальна служба транспорту [21].

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку ЗС України до здійснення покладених на них функцій і завдань (ст. 10 Закону України “Про оборону України”) [22].

Діяльність Міністерства оборони України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Основною функцією згаданого міністерства є *забезпечення потреб* Збройних сил України за рахунок державних ресурсів, які перебувають у розпорядженні Кабінету Міністрів України, для набуття ними спроможностей щодо виконання визначених Конституцією і законами України завдань.

Міністерство оборони України очолює Міністр оборони України, який є членом Кабінету Міністрів України.

Міністр оборони України за посадою належить до складу Ради національної безпеки і оборони України та відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, всебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних сил України.

Міністр оборони України здійснює керівництво Міністерством оборони України, військово-політичне і адміністративне керівництво ЗС України безпосередньо та через першого заступника Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України, а також через Головнокомандувача ЗС України (ст. 15 Закону України “Про національну безпеку України”).

Щодо *Верховної Ради України*, то вона є органом законодавчої влади в Україні і *не здійснює керівництво* ЗС України.

Однак Верховна Рада України, відповідно до ст. 85 Конституції України, здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання.

Генеральний штаб Збройних сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням ЗС України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами у межах, визначених цим законом, іншими законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Генеральний штаб ЗС України в особливий період є робочим органом Ставки ВГК (ст. 11 Закону України “Про оборону України”) [23].

Основними завданнями Генерального штабу є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки;
- стратегічне планування застосування ЗС, інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв’язку, координація їх підготовки до виконання завдань у сфері

оборони, організація стратегічного розгортання ЗС, інших військових формувань, організація територіальної оборони та оперативного обладнання території держави;

- безпосереднє військове керівництво ЗС;
- організація і контроль за здійсненням заходів, спрямованих на підтримання військ (сил) ЗС та інших військових формувань і правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку у постійній бойовій та мобілізаційній готовності.

Генеральний штаб здійснює свої повноваження через Верховного Головнокомандувача ЗС України, Міністерство оборони України, а також органи військового управління ЗС України та інших складових сил оборони.

Генеральний штаб у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, органами військового управління ЗС інших держав, а також підприємствами, установами та організаціями.

Як свідчить практика, існуюча система стратегічного керівництва ЗС України нормально функціонувала в умовах мирного часу і певною мірою забезпечувала керівництво ЗС України та підготовку держави до оборони. Була проведена значна робота з підготовки держави до оборони, опрацьовані стратегічний замисел, план застосування ЗС України, інших військових формувань і правоохоронних органів, плани мобілізації, територіальної оборони, документи оборонного планування щодо розвитку ЗС України, повсякденної діяльності тощо. Водночас необхідно зазначити, що проведений аналіз досвіду функціонування зазначеної системи стратегічного керівництва ЗС України виявив низку проблем. Найбільш складними серед них є організаційне розмежування, розподіл повноважень і функцій між Міністерством оборони і Генеральним штабом ЗС України.

До найбільш актуальних проблем стратегічного керівництва ЗС України й інших складових сил оборони необхідно зарахувати такі:

- організаційне розмежування, розподіл повноважень і функцій Міністерства оборони і Генерального штабу ЗС України має певні прогалини і недоліки. Серед них є дублювання функцій, що призводить до непорозумінь, їхня організаційна структура є складною, обтяжливою, неповороткою і надто чисельною та затратною;
- існуючий поділ функцій і завдань між Міністерством оборони та Генеральним штабом ЗС України ускладнює визначення відповідальності за виконання визначених функцій і завдань та часто не дозволяє об'єднати зусилля для їх виконання;
- відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони;
- відсутність об'єднаного керівництва силами оборони;

- низька ефективність системи оперативного (бойового) управління, зв'язку і розвідки;

- недостатні оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони;

- відсутність ефективної об'єднаної системи логістики, яка здатна підтримувати роботу всіх складових сил оборони;

- встановлені порядок і правила функціонування передбачають покладання повноважень із прийняття рішень на найвищий рівень, тобто Міністра оборони та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС України і лише деяких із них – на їхніх заступників, а процес підготовки пропозицій до рішень надто бюрократичний і затратний за часом. Такий режим роботи уповільнює щоденне прийняття рішень та заважає високопосадовцям зосередитися на ключових організаційних та оперативних завданнях;

- у Міністерстві оборони і Генеральному штабі, інших органах військового управління ЗС України встановлена надмірна кількість нормативних і регламентуючих документів, особливо адміністративно-організаційних, звітно-інформаційних, довідкових тощо, а процес їх відпрацювання, погодження та підпису надто складний і забюрократизований;

- цивільний контроль над діяльністю органів військового управління та ЗС України є слабким [24].

Водночас, як свідчить досвід участі ЗС України в АТО, найбільшим недоліком в управлінні ЗС України є поєднання для Генерального штабу, інших органів військового управління ЗС України виконання значного кола функцій і завдань повсякденної діяльності та управління застосуванням ЗС України.

Наприклад, у Положенні про Генеральний штаб Збройних сил України на нього покладаються функції (основні завдання) і завдання, які викладені більш ніж у 90 пунктах та охоплюють весь спектр життєдіяльності ЗС України [25]. Якщо зважити на те, що з більшості цих функцій і завдань рішення щоденно має приймати особисто начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗС України, то стає зрозумілим (це підтверджується практикою), що в нього не залишається ні часу, ні сил для виконання покладених на нього пріоритетних повноважень в ООС чи під час відсічі ЗС України збройної агресії. Водночас перелічені проблеми, прогалини і недоліки стратегічного керівництва ЗС України суттєво перешкоджають ефективній роботі як Міністерства оборони і Генерального штабу, так й інших органів військового управління ЗС України щодо виконання покладених на них функцій і завдань із управління ЗС України (військами (силами)).

Проведений аналіз свідчить, що вітчизняне законодавство не має положень щодо керівництва силами оборони.

Згідно із Законом України “Про національну безпеку України”, сили оборони – це ЗС України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [26].

Таке положення склалось унаслідок повільної імплементації положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [27] та Стратегічного оборонного бюлетеня України [28] у законодавство.

Одним із можливих шляхів вирішення зазначених проблем у світовій практиці є розділення висвітлених вище функцій та принцип об’єднаного керівництва силами оборони, що забезпечить суттєве підвищення рівня керівництва ЗС України й іншими складовими сил оборони.

Серед цих шляхів:

- імплементація у національне законодавство положень щодо сил оборони;

- перспективна система керівництва силами оборони буде побудована на новому розподілі завдань, функцій, повноважень, відповідальності та підзвітності у сфері оборони та відповідатиме принципам керівництва обороною, прийнятим у державах-членах НАТО;

- відповідно до євроатлантичних норм і стандартів, планується виключити дублювання функцій Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України, встановити чіткий розподіл повноважень та відповідальності між ними. Це забезпечить відокремлення функції формування державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва від функції її реалізації, а також здійснення більш дієвого та ефективного керівництва з боку Міністерства оборони України процесами формування державної політики та планування;

- до 2020 р. будуть відокремлені функції формування, підготовки та розвитку військ (сил), які покладатимуться на Генеральний штаб і командування видів (окремих родів військ) ЗС України, від функцій застосування переданих у підпорядкування військ (сил), які здійснюватиме Об’єднаний оперативний штаб ЗС України;

- у перспективі планується інтегрувати Генеральний штаб ЗС України в Міністерство оборони України;

Головнокомандувач ЗС України буде найвищою військовою посадовою особою, підпорядкованою Президенту України та Міністру оборони України. На нього покладатиметься вся повнота повноважень щодо управління ЗС України. Він відповідатиме за готовність до виконання покладених завдань, управління застосуванням ЗС України та переданих у його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони.

Одним із варіантів забезпечення діяльності Головнокомандувача ЗС України доцільно розглянути формування Головного командування, яке може враховувати: персональний штаб Головнокомандувача ЗС України, координаційний (Генеральний штаб) та спеціальний штаби.

Персональний штаб призначений для надання консультацій Головнокомандувачу щодо варіантів вирішення проблем проходження служби сержантським та рядовим складом ЗС України, організації релігійного забезпечення та надання юридичних консультацій.

Координаційний штаб призначений для збору обстановки, її аналізу; планування застосування міжвидових угруповань ЗС України та сил оборони; розвитку ЗС України та сил оборони і формування державного оборонного замовлення; постійного оновлення поточних оцінок стану ЗС України та вироблення рекомендацій Головнокомандувачу ЗС України щодо подальшого використання та застосування видів та родів військ ЗС України й сил оборони. Роль координаційного штабу виконуватиме реформований за стандартами НАТО Генеральний штаб ЗС України. Генеральний штаб ЗС України матиме J-структуру та складатиметься із J-структур, створених за основними функціями його діяльності.

Спеціальний штаб призначений для управління ЗС України. Це буде вищий орган управління Головнокомандувача ЗС України, що стосується ЗС України. До нього належатимуть органи управління міжвидовими угрупованнями військ (сил), видами ЗС України, родами військ ЗС України, силами підтримки, військовими частинами спеціальних військ і служб ЗС України. Він функціонально об'єднуватиме органи військового управління, безпосередньо підпорядковані Головнокомандувачу ЗС України, на які покладатимуться завдання управління підпорядкованими з'єднаннями, військовими частинами видів, родів військ (служб) та забезпечення ЗС України, а також інших військових формувань та правоохоронних органів зі складу сил оборони.

Зважаючи на зазначене вище, враховуючи визначені завдання щодо роз'єднання функцій начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил України, вважаємо за доцільне запропонувати свій варіант системи стратегічного керівництва Збройними силами України як складової сил оборони, який зобразимо на рис. 1.

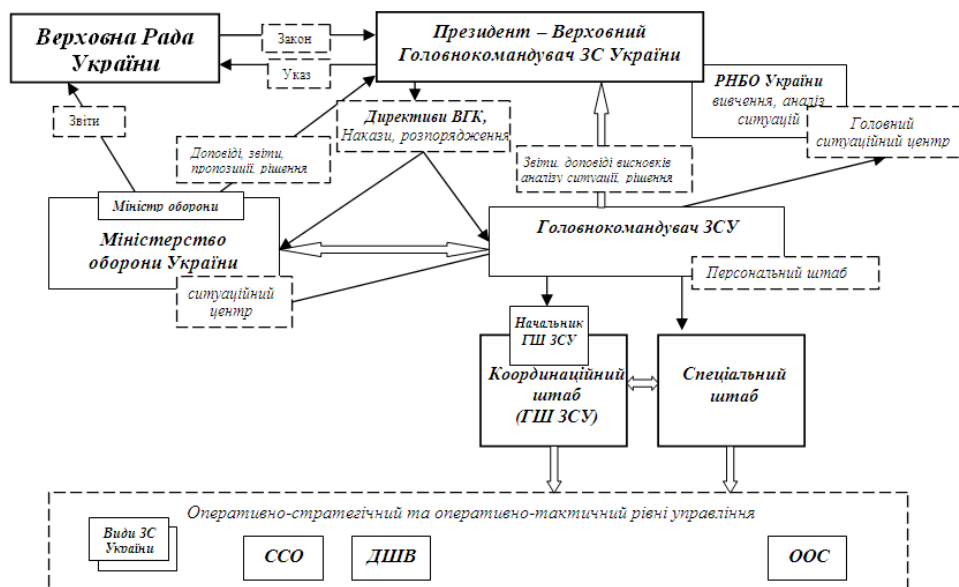


Рис. 1. Варіант системи стратегічного керівництва ЗС України

Висновки і перспективи подальших розвідок. Впровадження наведених у Стратегічному оборонному бюлетені України та Законі України “Про національну безпеку України” положень та вимог вимагає докорінної зміни системи стратегічного керівництва Збройними силами України й іншими складовими сил оборони, і не тільки їх організаційної структури, а й відносин між органами військового управління та управлінських (штабних) процедур. Окрім того, необхідно особливо наголосити, що система стратегічного керівництва Збройними силами України має забезпечити реалізацію системи застосування Збройних сил України й інших складових сил оборони під час відсічі збройної агресії.

Список використаної літератури

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 04.11.2018).
2. Стратегічний оборонний бюлетень України : затверджений Указом Президента України “Про рішення РНБО України від 20 травня 2016 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”” № 240 від 06.06.2016 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137> (дата звернення: 03.11.2018).
3. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко, А. К. Павліковський ; за ред. Р. І. Тимошенка. Київ : Майстер книг, 2016. 248 с.

4. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія / [Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко, М. М. Лобко та ін.]. Київ : Академпрес, 2017. 180 с.

5. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф. В., Фролов В. С., Павленко В. І. [та ін.] ; за ред. д. військ. н., проф. І. С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

6. Тимошенко Р. І., Лобко М. М., Бочарніков В. П., Свешніков С. В. Погляди на планування розвитку в секторі безпеки та оборони України // Наука і оборона. 2016. № 3. С. 3—9.

7. Лобко М. М., Устименко О. В., Хлонь С. Є. Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони // Науковий часопис Академії національної безпеки, 2017. № 3/4. С. 102—127.

8. Конституція України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.08.2018).

9. Там само.

10. Про Збройні Сили України : Закон України №1934-XII від 06.12.1991 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 10.08.2018).

11. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 10.08.2018).

12. Про оборону України : Закон України № 1932-XII від 06.12.1991 р. // Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. вид. 3-є, доп. / Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. С. 80, 81.

13. Про національну безпеку України...

14. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.08.2018).

15. Положення про Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України : затверджено Указом Президента України № 139/2015 від 12.03.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/139/2015> (дата звернення: 10.08.2018).

16. Про оборону України...

17. Про Збройні Сили України...

18. Устименко О. В., Саганюк Ф. В. Проблеми планування управління сектором безпеки і оборони України // Проблеми будівництва сектору безпеки і оборони України та шляхи їх вирішення : зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (3 березня 2016 р., м. Київ). Київ : Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, 2016. С. 86—89.

19. Конституція України...

20. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

21. Про національну безпеку України...

22. Про оборону України...

23. Там само.

24. Лобко М. М., Устименко О. В., Хлонь С. Є. Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони... С. 102—127.

25. Положення про Генеральний штаб ЗС України : затверджене Указом Президента України № 406 від 06.04.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406/2011/page2> (дата звернення: 10.08.2018).

26. Про національну безпеку України...

27. Про рішення РНБО України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” : Указ Президента України № 92 від 14.03.2016 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> (дата звернення: 10.08.2018).

28. Стратегічний оборонний бюлетень України...

Статтю подано: 13.09.2018

Статтю схвалено: 21.10.2018

Ustymenko Oleksander Volodymyrovych

Ph.D in Public Administration, Senior Researcher, Associate Professor of the Chair for Globalistics, European integration and National Security Management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 00000-0002-0003-0790

e-mail: austimenko@ukr.net

STRATEGIC COMMAND OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AS A COMPONENT OF THE STATE CONTROL SYSTEM

Problem setting. In the conditions of Russia’s aggression against Ukraine, the annexation of the Crimea and the occupation of part of the territory of the Donbas, the operation of the United Force needs to be improved as a system of management of the state and the leadership of the Armed Forces of Ukraine and other components of the Defense Forces at the strategic level.

Recent research and publications analysis. Among the latest developments on the above-mentioned issues, work can be distinguished: the monograph “The Security and Defense Sector of Ukraine: theory, strategy, practice”; monograph “The Security and Defense Sector of Ukraine: strategic leadership and military management”; article “Views on development planning in the Security and Defense Sector of Ukraine”.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem.

Conducting scientific research on the issues of military strategy, strategic deployment, and command of the components of the Ukrainian Defense Forces and their comprehensive support is entrusted to the Center for Military-Strategic research of the National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky.

The purpose of the article is to analyze the regulatory base of strategic command of the Armed Forces of Ukraine and other components of the Defense Forces and to consider the variant of the system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine as a component of the Defense Forces, based on the principles of NATO, and takes into account the tasks set for the separation of functions of the Chief of General Headquarters – Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine.

Paper main body. The study of the experience of the antiterrorist operation and the United Forces operation shows that the current system of strategic command by the Defense Forces does not fully fulfill the functions assigned to it and therefore needs to be improved.

The “strategic command of the Defense Forces” means the purposeful activity of the highest agencies of state power and agencies of military management in relation to the construction, development, comprehensive provision, preparation and execution of tasks by the defense forces in defense of Ukraine, protection of its sovereignty and territorial integrity.

The existing system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine is set out in the Constitution and a number of laws of Ukraine and is an integral part of the state governance system. It is based on the provisions of the Constitution of Ukraine – the President of Ukraine is the Head of State and “carries out leadership in the areas of national security and defense of the state.”

The head of the system of strategic leadership of the Armed Forces of Ukraine is the President of Ukraine. He is the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine. The Constitution of Ukraine gives the President of Ukraine, as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the right to “decide on the use of the Armed Forces of Ukraine in the event of armed aggression against Ukraine”.

The National Security and Defense Council of Ukraine is the coordinating agency for national security and defense under the President of Ukraine. The National Security and Defense Council of Ukraine coordinates and controls the activities of executive power agencies in the field of national security and defense. The Military Cabinet of the National Security and Defense Council of Ukraine is the working agency of the National Security and Defense Council of Ukraine during a special period.

The Ministry of Defense of Ukraine is the main agency in the system of central agencies of executive, which ensures the formation and implementation of state policy on issues of national security in the military sphere, defense and

military construction in peacetime and a special period. The Ministry of Defense of Ukraine is the central agency of executive and military management under the jurisdiction of the Armed Forces of Ukraine and the State Special Transport Service.

The General Staff of the Armed Forces of Ukraine is the main military agency for planning the defense of the state, the management of the use of the Armed Forces of Ukraine.

The actual problems of strategic command of the Armed Forces of Ukraine and other components of the defense forces are investigated. Including: the existing division of functions and tasks between the Ministry of Defense and the General Staff of the Armed Forces of Ukraine complicates the definition of responsibility for the implementation of certain functions and tasks and often prevents the unification of efforts for their implementation; the lack of a clear division of responsibility for the formation and use of Defense Forces, which negatively affects the ability of state leadership to effectively manage the defense; low efficiency of the system of operational (combat) management, communication and intelligence; insufficient operational (combat, special) capabilities of the Defense Forces; the lack of an effective integrated logistics system capable of supporting the work of all components of the Defense Forces; the lack of a joint leadership by the Defense Forces, etc.

The analysis shows that domestic legislation does not have provisions on the direction of Defense Forces. This was the result of the slow implementation of the provisions of the Concept for the development of the security and defense sector of Ukraine and the Strategic Defense Bulletin of Ukraine in the legislation. The Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine will be, the highest military officer subordinated to the President of Ukraine and the Minister of Defense of Ukraine. It will be based on the full authority of the Ukrainian Armed Forces. He will be responsible for the readiness to perform the assigned tasks, control the use of the Armed Forces of Ukraine and transferred to its subordination the forces and means of other components of the Defense Forces.

One of the options for ensuring the activities of the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine is to consider the formation of the Main Command, which may include: the personal headquarters of the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the coordination (General Staff) and special headquarters. Taking into account the tasks set for the separation of the functions of the Chief of the General Staff – the Chief of the Armed Forces of Ukraine, the variant of the system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine as a component of the Defense Forces is proposed.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Implementation of the provisions and requirements set out in the Strategic Defense Bulletin of Ukraine and the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” requires a radical change in the system of strategic command of the Armed Forces of Ukraine and other components of the Defense Forces. Needs to change not only

their organizational structure, but also relations between the military command and management (staff) procedures.

Key words: strategic level; strategic command; security and defense sector; Defense Forces.

References

1. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku “Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy”. № 555/2015. (2015) [in Ukrainian].
2. Stratehichniy oboronnyi biuletyn Ukrainy. № 240. (2016) [in Ukrainian].
3. Sahaniuk, F. V., Lobko, M. M., Ustymenko, O. V., Pavlikovs'kyj, A. K. & Tymoshenko, R. I. (Eds.). (2016). *Sektor bezpeky i oborony Ukrainy: stratehichne planuvannia*. Kyiv: Majster knyh. 248 p. [in Ukrainian].
4. Sahanyuk, F. V., Frolov, V. S., Ustymenko, O. V., Lobko, M. M. [et al.] (2017). *Sektor bezpeky i oborony Ukrainy: teoriya, stratehiya, praktyka*. Kyiv: Akadempres. 180 p. [in Ukrainian].
5. Saganyuk, F. V., Frolov, V. S., Pavlenko, V. I. [et al.] & Rusnaka, I. S. (Eds.). (2018). *Sektor bezpeky i oborony Ukrainy: strategichne kerivnytstvo ta vijskove upravlinnya*. Kyiv: CzZ MO ; GSh ZS Ukrainy. 230 p. [in Ukrainian].
6. Tymoshenko, R. I., Lobko, M. M., Bocharnikov, V. P., Svieshnikov, S. V. (2016). Pohliady na planuvannia rozvytku v sektori bezpeky ta oborony Ukrainy. *Nauka i oborona*, Vol. 3, pp. 3-9 [in Ukrainian].
7. Lobko, M. M., Ustymenko, O. V., Khlon, S. YE. (2017). Analiz osnov stratehichnoho kerivnytstva Zbroynomy Sylamy Ukrainy ta inshymy skladovymy syl oborony. *Naukovyy chasopys Akademiyi natsionalnoyi bezpeky*, Vol. 3-4, pp. 102-127 [in Ukrainian].
8. Constitution of Ukraine. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. Ibid.
10. Pro Zbrojni Syly Ukrainy. № 1934-XII. (1991) [in Ukrainian].
11. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy. № 2469-VIII. (2018) [in Ukrainian].
12. Pro oboronu Ukrainy. № 1932-XII. (1991) [in Ukrainian].
13. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...
14. Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. № 183/98-BP. (1998) [in Ukrainian].
15. Polozhennia pro Voiennyi kabinet Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. (2015) [in Ukrainian].
16. Pro oboronu Ukrainy...
17. Pro Zbrojni Syly Ukrainy...
18. Ustymenko, O. V., Sahanyuk, F. V. (2016). *Problemy planuvannya upravlinnya sektorom bezpeky i oborony Ukrainy*, Problemy budivnytstva sektoru bezpeky i oborony Ukrainy ta shlyakhy yikh vyrishennya, All-Ukrainian

Scientific and Practical Conference. Kyiv: Natsionalnyy universytet oborony Ukrainy imeni Ivana Chernyakhovskoho. pp. 86-89 [in Ukrainian].

19. Constitution of Ukraine...

20. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. № 794-VII. (2014) [in Ukrainian].

21. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...

22. Pro oboronu Ukrainy...

23. Ibid.

24. Lobko, M. M., Ustymenko, O. V., Khlon, S. YE. (2017). Analiz osnov stratehichnoho kerivnytstva Zbroynymy Sylamy Ukrainy ta inshymy skladovymy syl oborony..., pp. 102-127.

25. Polozhennia pro Heneralnyi shtab ZS Ukrainy. № 406. (2011) [in Ukrainian].

26. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy...

27. Pro rishennia RNBO Ukrainy vid 4 bereznia 2016 roku "Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy". № 92. (2016) [in Ukrainian].

28. Stratehichniy oboronnyi biuleten Ukrainy...

Paper submitted: 13.09.2018

Paper accepted: 21.10.2018

Цитування: Устименко О. В. Стратегічне керівництво Збройними силами України як складова системи управління державою // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Ustymenko, O. V. (2018). Strategic command of the Armed Forces of Ukraine as a component of the state control system. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 351.77

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164740>

Худоба Олександра Василівна

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0001-6944-2163
e-mail: lesia.khudoba@gmail.com

ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР

Зазначено, що підтримані урядами стратегії безпечного, справедливого і здорового світу до 2030 р., визначені Цілями сталого розвитку, стали основою початку інтеграції конкретних заходів щодо збереження здоров'я в різних секторах та галузях. Зауважено, що нові виклики, що постають перед системою охорони здоров'я, заставляють уряди переглядати політику збереження здоров'я та управлінські підходи в цьому напрямі. Згадано, що завдяки поєднанню інституційної різноманітності, було створено багато мереж співпраці для вирішення медико-соціальних проблем, пов'язаних із управлінням, а також для поліпшення результатів системи охорони здоров'я і зміцнення її потенціалу. Визначено, що таке об'єднання дає змогу країнам-членам в усьому світі регулярно звертатися один до одного у разі глобальних проблем, обговорювати та аналізувати подальші узгоджені дії з наступним удосконаленням політики для їх вирішення.

Ключові слова: стратегія збереження здоров'я; Цілі сталого розвитку; міжнародна співпраця в галузі охорони здоров'я; політика охорони здоров'я; громадське здоров'я.

Постановка проблеми. Визнаючи необхідність поліпшення соціальних і економічних умов у країнах, що розвиваються, національні уряди держав-членів ООН успішно об'єдналися навколо Цілей розвитку тисячоліття, прийнятих на Саміті Тисячоліття у 2000 р. (далі – Цілі) [1]. На шляху до досягнення 8 стратегічних Цілей та 21 задачі, вирішення яких розраховувалося на наступні 15 років, урядам довелося долати значні перешкоди, але отримати вагомі результати. Однак, незважаючи на те, що в Цілях розвитку тисячоліття наголошувалося на важливості здоров'я в людському розвитку, вони мали дуже специфічну спрямованість на окремі захворювання, зокрема на протидію ВІЛ-інфекції, туберкульозу, материнської і дитячої смертності. Також ці Цілі не передбачали стратегічних заходів щодо неінфекційних захворювань і не мали суттєвого

впливу на скорочення нерівності в галузі здоров'я як у межах країн, так і між країнами [2].

Базуючись на досягненнях та аналізуючи прогалини попередньої глобальної стратегії, у 2015 р. було ухвалено нову стратегію – Цілі сталого розвитку, заходи якої спрямовані на універсальний доступ до медико-соціальних послуг всіх прошарків населення, усіх вікових груп, одночасно гарантуючи, що ніхто не залишиться осторонь. Усі 193 держави-члени ООН, які підтримали цю амбіційну програму, взяли на себе глобальне зобов'язання досягнути більш безпечного, справедливого і здорового світу до 2030 р. [3]. Незважаючи на те, що Цілі сталого розвитку не є юридично обов'язковими, уряди, як очікується, візьмуть на себе відповідальність і визначать національні рамки для досягнення цих Цілей. Саме країни несуть основну відповідальність за успіх та прогрес у реалізації цілей, і це залежатиме від їх національних політик, планів та програм сталого розвитку країн.

Розробка власних національних політик для досягнення Цілей сталого розвитку стане підґрунтям для того, щоб забезпечити максимальну можливість розвитку людського потенціалу, стане основою початку інтеграції конкретних заходів щодо збереження здоров'я населення в різних секторах та галузях. Цілями передбачено, що комплекс національних заходів повинен бути спрямованим на економічне зростання та вирішення низки соціальних потреб, враховуючи охорону здоров'я та соціальний захист. Упродовж наступних п'ятнадцяти років ці нові Цілі будуть мобілізувати зусилля, спрямовані на боротьбу з нерівністю, зокрема в сфері охорони здоров'я. Таким чином, передбачається, що це сприятиме також оптимізації використання обмежених національних ресурсів [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробка теоретичних та практичних аспектів глобальної концепції збереження здоров'я відображена у важливих документах провідних міжнародних організацій останнього часу, а також у наукових працях дослідників України та інших країн. Незважаючи на чималу кількість опублікованих наукових робіт, все ще відчувається потреба в додаткових теоретико-методологічних дослідженнях, в яких концепції збереження здоров'я були б розглянуті комплексно як взаємопов'язані і взаємодоповнюючі теоретичні конструкції в єдності з практичними моделями. Залишається відкритим питання вибору та узгодженої участі країн у міжнародних мережах для досягнення визначених завдань у сфері охорони здоров'я населення. Все це обумовлює необхідність подальших теоретико-методологічних досліджень і прикладних розробок з означеної проблематики.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Досягнення такого рівня, коли медико-соціальні послуги будуть рівно доступні для різних груп населення, незалежно від їх фінансової спроможності чи від віку, вимагає скоординованих зусиль у кількох сферах одночасно та розвитку сильних, стійких та справедливих систем охорони

здоров'я, які допомагають поліпшити результати здоров'я населення. Різні партнери можуть і повинні працювати разом, щоб об'єднати свої знання та досвід на рівні країни, а також заручитися підтримкою міжнародних донорів. Відтак країни, що розвиваються, повинні розуміти цілісний інституційний механізм, через який відбувається найбільший вплив міжнародних структур на формування глобальної політики та національних пріоритетів щодо збереження здоров'я. В умовах реформування системи охорони здоров'я та наявності масштабних медико-соціальних проблем використання цього механізму може стати запорукою ефективності реалізації державної політики збереження здоров'я в усьому світі, зокрема в Україні, та досягнення визначених цілей.

Мета цього дослідження полягає в аналізі співпраці структур, які визначають підходи до формування політики збереження та покращення здоров'я населення на глобальному та національному рівнях і утворюють мережу міжнародного співробітництва, що можна розглядати як складову інституційного механізму державного управління у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Суспільство може досягнути найвищого рівня свого розвитку за умови збереження фізичного та психічного здоров'я населення. Беручи до уваги управлінський аспект, на нашу думку, сутність терміна “здоров'я населення” можна розглядати як спільний результат взаємодії управлінців та організаторів охорони здоров'я національного, регіонального та місцевого рівнів, профільних фахівців та науковців, який можна досягнути внаслідок:

- реалізації комплексних узгоджених стратегій профілактики захворювань;
- пропагування здорового способу життя;
- покращення доступності та ефективності надання медичних послуг;
- мобілізації місцевих, національних та міжнародних кадрових та матеріальних ресурсів;
- створення таких соціально-економічних та екологічних умов проживання, за яких населення суб'єктивно і об'єктивно почуватиметься здоровим, і які позитивно впливатимуть на збільшення тривалості та покращення якості життя.

Нові виклики, що постають перед системою охорони здоров'я, а тому і нові вимоги до неї, заставляють уряди переглядати політику та управлінські підходи, наближаючи систему надання медико-соціальних послуг до пацієнтів, зменшуючи бар'єри доступу до них та збільшуючи чутливість і адаптацію системи до потреб пацієнтів. Проте дуже часто провайдери надання медичних послуг не можуть задовольнити потреби пацієнта через низку соціально-економічних чинників, тому розгляд таких проблем часто ініціюється до дискусії на міжнародному рівні та пошуку альтернативних варіантів їх вирішення.

Об'єднання різних стейкхолдерів через співпрацю за визначеними окремими напрямками фактично створює інституційні механізми, що дає можливість країнам-членам в усьому світі регулярно звертатися одна до одної у разі потреби, обговорювати та аналізувати окремі медичні проблеми з наступним удосконаленням політики для їх вирішення. З-поміж інших питань охорони здоров'я обговорення стану здоров'я старіючого населення актуалізує потребу об'єднання зусиль щодо протидії новим викликам. Оскільки старіння суспільства означає збільшення кількості часто хворіючих людей похилого віку, які потребують довготривалого догляду та надання специфічних медико-соціальних послуг (чи то вдома, чи в спеціалізованих геріатричних закладах), безпека, доступність, ефективність та відповідність послуг потребам населення набуває все більшої актуальності для урядів.

За допомогою участі у різних міжнародних професійних організаціях можна оцінити стратегії, які уряди обирають для визначення пріоритетів у сфері охорони здоров'я, вартість та перелік пропонованих послуг, зокрема при наявності вікозалежних захворювань, таких, наприклад, як хвороба Альцгеймера. Аналізуючи відмінності на рівні країн різного економічного розвитку у показниках витрат на організацію медико-соціальної допомоги особам старшого віку, отриманих завдяки клінічним результатам та показникам якості надання медичної допомоги, можна виробити свої власні національні підходи і переглянути існуючі політики.

Країни, які досягають прогресу на шляху до досягнення Цілей, можуть досягнути вагомих позитивних результатів у вирішенні своїх інших національних завдань, пов'язаних із здоров'ям населення. Однак одним з найбільш амбітних підходів, визначеним у Цілях сталого розвитку, що водночас може стати викликом у галузі охорони здоров'я, є загальне медичне страхування. Такий підхід є базовим і означає, що кожен громадянин зможе отримувати необхідні медичні послуги, які будуть йому доступні з фінансового боку і зможе їх отримувати будь-коли, незалежно від місця перебування. Це повинно враховувати повний спектр медичних послуг, починаючи від профілактики до лікування та реабілітації, і закінчуючи наданням паліативної допомоги. Загальне медичне страхування сприяє безпеці та рівності громадян у збереженні охорони здоров'я, стосується усіх напрямів, дає можливість сприяти всебічному та узгодженому підходу до здоров'я, зосереджуючи увагу на зміцненні систем охорони здоров'я.

Тому посилення політичної прихильності до Цілей сталого розвитку, сприяння підзвітності та обміну знаннями, а також сприяння дотриманню ефективних принципів співробітництва та забезпечення координації дій у сфері охорони здоров'я акцентується переважно на країнах, що отримують зовнішню допомогу для соціально-економічного розвитку. Ця допомога стосується фінансових та матеріальних ресурсів, переданих від агенцій розвитку до країн із низьким та середнім рівнем доходу, з основною метою

підтримки або вдосконалення здоров'я. У 2016 р. 118 країн із низьким і середнім рівнем доходів отримали допомогу для розвитку систем охорони здоров'я [5].

Основним джерелом фінансування та партнерських можливостей, зокрема для неурядових організацій у всьому світі, є фінансові ресурси Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) (рис. 1), які підтримують широке коло проблемних питань у частині збереження і покращення глобального здоров'я. USAID надає значні кошти для неурядових організацій за допомогою можливостей отримання грантів [6].

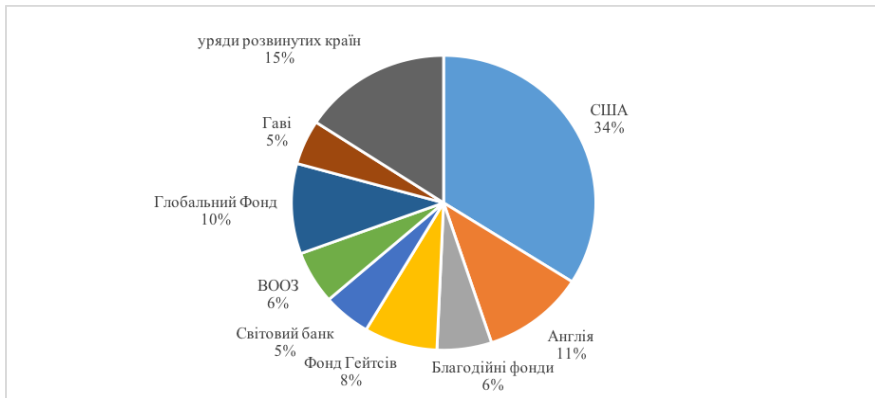


Рис. 1. Основні донори міжнародної технічної допомоги у 2016 р.

Допомагати урядам досягти загального медичного страхування до 2030 р. прагне Світовий банк. Світовий банк є унікальним глобальним партнерством з п'яти установ, що працюють для сталого вирішення проблем, які зменшують бідність та створюють спільне процвітання в країнах, що розвиваються. У звичайному сенсі це не є банк, а платформа для надання фінансової та технічної допомоги країнам, що розвиваються, з різних напрямів, зокрема і з питань охорони здоров'я. За даними досліджень Світового банку та Всесвітньої організації охорони здоров'я, станом на 2015 р. мінімум 400 млн людей все ще не мали доступу до основних медичних послуг [7].

Світовий банк зосереджується на країнах із середнім доходом та найбідніших країнах і надає низькопроцентні позики та гранти як для уряду, так і громадського сектору для реалізації програм у межах досягнення цілей. Хоча основна мета Світового банку полягає у зменшенні бідності в світі, досягнути своєї мети Світовий банк все ж таки прагне через Цілі сталого розвитку, досягнення яких є критерієм результату та оцінки прогресу.

Із цих питань дві багатосторонні структури Світового банку є ключовими щодо впливу на формування глобальної стратегії збереження здоров'я, а саме: Міжнародний банк реконструкції та розвитку та Агентство

міжнародного розвитку, які представлені 185 країнами-членами [8]. Водночас, як Агентство міжнародного розвитку зосереджує свою допомогу на скороченні бідності у країнах із найменшим економічним доходом через надання пільгових кредитів, Міжнародний банк реконструкції та розвитку сприяє економічному зростанню та процвітанням країн із середніми доходами. Україна, у вересні 1992 р. підписавши Угоду з Міжнародним банком реконструкції та розвитку, стала 167-м членом Світового банку [9]. Здійснення ініціатив цих структур враховує профілактику материнської та дитячої смертності, припинення розповсюдження інфекційних та неінфекційних захворювань, так само, як сприяння створенню сильних систем охорони здоров'я.

Оскільки економічна криза призвела до поглиблення фінансових і соціальних нерівностей між різними групами населення, це зумовило появу в європейських державах-членах ряду нагальних проблем щодо здоров'я, які несуть загрозу для соціального і економічного процвітання країн. Досягнення загальних цілей вимагає тісної співпраці та узгодженості політики не лише у медичному секторі. Тому для спрощення співпраці та координації заходів для вироблення політик у глобальному масштабі, зокрема у Європейському регіоні, стало створення різних мереж, заснованих на об'єднанні країн. ВООЗ/Європа працює із кількома із цих мереж і шукає додаткових порівняльних переваг кожної з цих мереж, до якої вона вирішує приєднатись із метою уникнення дублювання роботи в державах-членах.

Співпраця України і ВООЗ відбувається через її структуру – Європейське регіональне бюро, відповідно до укладених між ними рамкових угод, що визначають пріоритетні напрямки співробітництва. Європейське регіональне бюро своєю чергою підтримує координацію між установами ООН із використанням добре налагоджених регіональних і міжурядових механізмів для зміцнення системи охорони здоров'я та формування політики у сфері охорони здоров'я, а також з метою забезпечення ефективної координації, синергізму і узгодженості політики, що проводиться. Ці механізми є доволі всеосяжними і спрямовані на створення прозорих умов для відкритого діалогу різних зацікавлених сторін і партнерів, які активно працюють у сфері охорони здоров'я.

До цих механізмів передусім належать такі, як Регіональний координаційний механізм (RCM) і механізм Регіональної команди Групи ООН з питань розвитку (RDT). Робота Регіонального координаційного механізму зосереджена на співпраці на міждержавному чи регіональному рівні і очолює його Європейська економічна комісія ООН. Відповідно до Резолюції ООН № 32/197 від 20.12.1977 р. [10], регіональні комісії повинні брати на себе керівництво та відповідальність за посилення співпраці та координації діяльності ООН на регіональному рівні, беручи до уваги особливі потреби та умови їх відповідних регіонів. Другий механізм регіональної команди Групи ООН із питань розвитку, яку також називають

командою регіональних директорів, очолюється ПРООН, та його діяльність проводиться на рівні конкретних країн. Робота цих структур спрямована на забезпечення лідерства та сприяння комунікації і узгодженості політики на регіональному рівні [11].

Природним партнером Європейського регіонального бюро є Європейський Союз і Європейська комісія зокрема, яка виконує ключові адміністративні, виконавчі, законодавчі і юридичні функції. Понад половину держав-членів Європейського регіону ВООЗ або належать до складу ЄС, або прагнуть до цього. Європейське регіональне бюро також тісно співпрацює з Європейською Радою (через механізм головування країн), із Європейським парламентом і відповідними установами ЄС, зокрема з Європейським агентством з лікарських засобів (ЕМА).

Останнім часом у Європейському Союзі зростають дебати про державні витрати та належний рівень медичного та соціального захисту під час економічної кризи, і збільшується тиск на реформування національних систем охорони здоров'я. Цей тиск пов'язаний зі старінням населення, тягарем від хронічних захворювань, вартістю нових технологій та загальним збільшенням попиту на охорону здоров'я.

Інституції ЄС значною мірою сприяють зменшенню нерівності в охороні здоров'я через різноманітні стратегії, політики, програми та ініціативи, які впливають на соціально-економічні детермінанти здоров'я. У червні 2010 р. ЄС прийняв нову стратегію – “Європа 2020”: стратегію розумного, сталого та інклюзивного зростання. Хоча ця стратегія безпосередньо не стосується нерівності у сфері здоров'я, вона чітко визнає необхідність боротьби з нерівністю як передумови для зростання та конкурентоспроможності. Досягнути цієї мети можна завдяки Європейській платформі проти бідності та соціальної відчуженості, що є однією з семи “провідних ініціатив” Комісії, тобто механізмів, за допомогою яких буде реалізована ціла стратегія ЄС-2020 [12].

У лютому 2013 р. Європейська Комісія прийняла документ “Інвестиції в здоров'я”, який представляє здоров'я як цінність саму по собі і як інвестиції, сприятливі для зростання. Вона рекомендує інвестувати в три основні сфери: сталість систем охорони здоров'я, здоров'я людей як людський капітал та зменшення нерівності у сфері здоров'я. Комісія також наголошує на адекватній фінансовій підтримці із боку структур ЄС для покращення здоров'я [13].

За підтримки та координації Європейського регіонального бюро ВООЗ активно розвивається мережа партнерських відносин із Організацією економічного співробітництва і розвитку (the Organisation for economic cooperation and development – OECD). Ця міжнародна економічна організація розвинутих країн була утворена у грудні 1960 р., коли 20 країн підписали Конвенцію. Першими ратифікували Конвенцію Канада та Америка ще у квітні 1961 р., а останньою до списку членів організації ввійшла Латвія 1 липня

2016 р. Станом на 2017 р. ОЕСД складається з 35 країн-членів [14]. Урядовці країн, що належать до ОЕСР, звертають серйозну увагу на покращення якості обслуговування, вирішення проблеми нерівного доступу до медичних послуг та диспропорцій у сфері охорони здоров'я.

Важливим учасником міжнародної мережі для вироблення політики, прийняття рішень на основі їх доказовості та обґрунтованості стала Європейська обсерваторія з систем та політики в галузі охорони здоров'я (The European Observatory on Health Systems and Policies), яка підтримує та сприяє формуванню доказової політики у галузі охорони здоров'я шляхом комплексного та ретельного аналізу динаміки систем охорони здоров'я в Європі. Обсерваторія є також різновидом партнерства, яке враховує уряди Австрії, Бельгії, Фінляндії, Ірландії, Норвегії, Словенії, Швеції, Швейцарії та Великої Британії; Світовий банк; Італійський регіон Венето; Французьку національну спілку медичних страхових фондів; Лондонську школу економіки та політології, Лондонську школу гігієни та тропічної медицини [15].

Результатом спільної роботи між ОЕСР та Європейською обсерваторією систем охорони здоров'я стало розроблення профілів країн із питань охорони здоров'я. Ця серія досліджень координувалася Європейською Комісією та була підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Кожен профіль охорони здоров'я надає короткий аналіз стану здоров'я, інформацію про організацію системи охорони здоров'я, ефективність, доступність та стійкість системи охорони здоров'я тощо.

У рамках дослідницьких консорціумів, які фінансувалися ЄС із 2012 до 2016 р., було проведено дослідження щодо позиціонування індикаторів здоров'я у Цілях сталого розвитку, надання коментарів експертів, консультацій з питань політики та взаємодії з основними глобальними, національними та місцевими зацікавленими сторонами. Завдяки поєднанню інституційної різноманітності (академіки та неурядові організації) з регіональним розмаїттям структур і багатим міждисциплінарним діалогом, виникла мережа Go4Health, що поєднує у собі співпрацю з напрямів розвитку стратегій громадського здоров'я, враховуючи економічні передумови, посилення системи охорони здоров'я та аналізу політики, міжнародних відносин, міжнародне право та права людини. Go4Health акцентує увагу на цілях глобального здоров'я та управлінні ним. Go4Health враховує 13 установ, зокрема академічні установи та неурядові організації, і охоплює 5 глобальних регіонів [16].

Науковці Go4Health досліджують пріоритети здоров'я різних спільнот через численні консультації в різних регіонах світу та критично вивчають національні та регіональні зусилля на шляху до Цілей сталого розвитку, враховуючи аналіз структур управління системою охорони здоров'я. На основі договорів між урядами, Go4Health "буде сприяти реалізації Рамкової

програми та підготовки майбутньої політики інновацій, досліджень та технологічного розвитку Європейського Союзу” [17].

Для поліпшення результатів охорони здоров'я і зміцнення систем охорони здоров'я було створене ще одне міжнародне медичне партнерство – UHC2030. Це партнерство є платформою для багатьох зацікавлених сторін для сприяння спільній роботі, як у межах країн, так і на глобальному рівні, і вимагає скоординованих зусиль у кількох секторах та розробки міцних, стабільних та справедливих систем охорони здоров'я, що зміцнюється тісною співпрацею з міжнародними організаціями, організаціями громадянського суспільства, приватним сектором, науковими установами та засобами масової інформації [18].

Платформа UHC2030 тісно пов'язана з глобальною мережею “Спільна робота з управління системами охорони здоров'я” (The Health Systems Governance Collaborative), яка представлена учасниками з різних галузей від технічних експертів та представників громадян до політиків, і є відкритою для всіх зацікавлених сторін, що зацікавлені в розвитку системи управління охороною здоров'я. Участь у таких мережах сприяє максимальному обміну досвідом усіх учасників, забезпечуючи зв'язок між місцевим та глобальним рівнями.

Мережева співпраця виникла внаслідок нагальної необхідності колективних дій у сфері управління і спрямована на надання рефлексивного контексту для вирішення проблем, пов'язаних із управлінням у сфері охорони здоров'я, та побудови стратегії, базуючись на місцевих практиках. На думку науковців і практиків у галузі охорони здоров'я, критично важливими є два питання, які потребують зосередження уваги, зокрема [19]:

- зміна ролей і можливостей управління міністерствами охорони здоров'я, коли вони зіштовхуються з численними місцевими, національними та глобальними проблемами;

- визначення основних рамок, вимірів та показників управління, які будуть підтримувати дієву програму розвитку системи охорони здоров'я.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Формування політики збереження та покращення здоров'я населення на глобальному рівні відбувається через складну мережу міжнародного співробітництва, яка визначає ключові підходи для побудови національних стратегій. Участь у цих мережах дає вагомі переваги для країн, щоб зміцнити свій національний потенціал у медичній сфері, але ці питання перебувають у політичній площині.

Важливим для європейських цінностей є дотримання прав на охорону здоров'я. Постійний моніторинг та аналіз політик дозволяє виробити ефективні стратегії досягнення результатів для подальшої їх адвокації. Відповідно до Європейської комісії та Всесвітньої організації охорони здоров'я, загальне медичне страхування найкраще втілює ці цінності та

забезпечує обґрунтовані наукові аргументи, засновані на міжнародному законодавстві та охороні здоров'я, щоб підтримати цей підхід.

Водночас, виникає необхідність визначення нових підходів до формування стратегії у сфері громадського здоров'я, що орієнтована на посилення інституційного та кадрового потенціалу для того, щоб спрямовувати та ефективно впровадити реформи у сфері охорони здоров'я, розробляти та втілювати науково обґрунтовані політики, покращувати міжсекторальну співпрацю і роботу із донорами, і, нарешті, здійснювати ефективну комунікацію щодо намірів і результатів.

Формуючи глобальну стратегію збереження здоров'я, світова спільнота закликає усі країни спрямувати зусилля на вирішення питань громадського здоров'я та акцентує увагу на необхідності об'єднання усіх державних та недержавних секторів для пошуку нових стратегій, пріоритетом яких є принцип врахування інтересів системи охорони здоров'я в усіх сферах державної політики.

Список використаної літератури

1. MDG Acceleration and Beyond 2015. United Nations. URL : <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml> (date of using: 15.02.2018).
2. Mathur M. R., Williams D. M., Reddy K. S., Watt R. G. Universal health coverage: a unique policy opportunity for oral health // Journal of dental research. 2015. № 94 (3 Suppl). pp. 3-5. URL : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4541093> (date of using: 11.02.2018).
3. Sustainable Development Goals. URL : <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (date of using: 10.02.2018).
4. Hambrey J. The 2030 agenda and the sustainable development goals: the challenge for aquaculture development and management // FAO Fisheries and Aquaculture Circular. 2017. № C1141. URL : <http://www.fao.org/3/a-i7808e.pdf> (date of using: 18.02.2018).
5. Financing Global Health 2016. Development Assistance, Public and Private Health Spending for Pursuit of Universal Health Coverage. Seattle. WA: Institute for Health Metrics and Evaluation IHME, 2017.
6. Ibid.
7. Joint WHO/World Bank new release. New report shows that 400 million do not have access to essential health services. URL : <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/uhc-report/en> (date of using: 25.02.2018).
8. FundsforNGOs World Bank. URL : <https://www.fundsforngos.org/multilateral-funds-for-ngos/the-world-bank> (date of using: 11.02.2018).
9. Світовий банк та Україна. URL : <http://siteresources.worldbank.org/ukraineinukrainianextn/Resources/455680-1316425374845/WBUkraineUkr.pdf> (дата звернення: 03.03.2018).

10. General Assembly. 32/197. Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations System. URL : <http://www.un-documents.net/a32r197.htm> (date of using: 03.03.2018).

11. ВОЗ Учреждения Организации Объединенных Наций. URL : <http://www.euro.who.int/ru/about-us/partners/united-nations-system> (дата обращения: 17.02.2018).

12. European Commission. European platform against poverty and social exclusion. URL : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en> (date of using: 26.02.2018).

13. European Commission. Investments in health. Policy guide for the European structural and investment funds (ESIF). 2014 – 2020. URL : https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/health_structural_funds/docs/esif_guide_en.pdf (date of using: 18.02.2018).

14. The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL : <http://www.oecd.org/about/history> (date of using: 18.02.2018).

15. The European Observatory on Health Systems and Policies. URL : <http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/about-us> (date of using: 07.02.2018).

16. Pas R. Van de, Hill, P. S., Hammonds, R., Ooms, G., Forman, L., Waris, A., Sridhar, D. Global health governance in the sustainable development goals: Is it grounded in the right to health? // Global Challenges. 2017. № 1 (1). P. 47—60.

17. Go4Health (Goals and Governance for Health). URL : <http://www.go4health.eu> (date of using: 03.03.2018).

18. UHC2030 Health Systems Governance Collaborative. URL : <https://www.uhc2030.org/news-events/uhc2030-news/article/health-systems-governance-collaborative-408257> (date of using: 15.02.2018).

19. Ibid.

Статтю подано: 15.09.2018

Статтю схвалено: 20.10.2018

Khudoba Oleksandra Vasylivna

PhD in Public Administration, Postdoctoral student of the Regional Management and Local Self-Government Department of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-6944-2163

e-mail: lesia.khudoba@gmail.com

FORMATION OF GLOBAL HEALTH STRATEGY: INSTITUTIONAL DIMENSION

Problem setting. The strategies for a safe, fair and healthy world by 2030, which are supported by the governments, are identified by the goals of sustainable

development and laid the foundation for launching the integration of specific measures concerning the maintenance of health in various fields and sectors. New challenges, the healthcare system is facing, forces governments to review health policy and managerial approaches in this direction.

Achieving such a level, when medical and social services will be equally accessible for different groups of population, regardless of their financial ability or age, requires coordinated efforts in several areas at the same time and the development of strong, sustainable and fair health systems that aims at improving the results of the health of population. Various partners can and must work together to unite their knowledge and experience at the country level, as well as to gain the international donors' support. Therefore, developing countries should understand the holistic institutional mechanism through which the greatest influence of international structures on the formation of global policy and national priorities concerning the maintenance of health is made.

Recent research and publications analysis. The paper objective is to analyze the collaboration of structures that establish approaches to the formation of the policy of maintaining and improving the health of the population at the global and national levels. Hence it forms a network of international cooperation that can be considered as an integral part of the institutional mechanism of public administration in the field of healthcare.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. By participating in various international professional organizations, it is possible to evaluate the strategies that governments use to choose priorities in healthcare, as well as the cost and the list of services offered, particularly in the presence of age-related diseases such as, for example, Alzheimer's. It is also possible to develop its own national approaches and review existing policies by analyzing the differences in the indicators of the cost aimed at organizing medical and social assistance to older people, the clinical results and quality indicators of the provision of medical care, taking into account the difference of economic development at the level of countries.

Paper main body. Networking has emerged as a result of the urgent need for collective action in the field of administration and is aimed at providing suggestions for addressing healthcare management issues and building a strategy based on local practices. According to scientists and practitioners in the field of health care, two issues that need to be addressed are critically important, in particular:

- changing the roles and opportunities of managing ministries of healthcare when these systems face numerous local, national and global challenges;
- defining the main framework, dimensions and administrative indicators that will support an effective health system development program.

The formation of a policy of preserving and improving the health of the population at the global level takes place through a complex network of international cooperation that defines key approaches for the development of

national strategies. Participation in these networks provides significant benefits for countries in order to strengthen their national capacities in the medical sector, but these issues are politically motivated.

One of the European values is to respect for the right to health care. Permanent monitoring and policy analysis allows developing effective strategies for achieving results for further advocacy. According to the European Commission and the World Health Organization, universal health insurance reflects these values in the best way and provides sound scientific arguments based on international law and public health to support this approach.

At the same time, it is necessary to identify new approaches to the development of a public health strategy that focuses on strengthening institutional and staffing capacities in order to direct and effectively implement healthcare reforms. It also will help to develop and implement science-based policies, to improve cross-sectoral cooperation and work with donors, and, finally, to make effective communication concerning the common intentions and results.

Conclusions of the research and prospects for further studies. By forming a global health strategy, the world community calls on all countries to focus their efforts on public health issues and emphasizes the necessity to bring together all public and non-governmental sectors to find new strategies, the priority of which are the interests of the healthcare system in all directions of state policy.

Key words: healthcare strategy; sustainable development goals; international cooperation in the healthcare field; health policy; public health.

References

1. United Nations. (2013). MDG Acceleration and Beyond 2015. URL : <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>.
2. Mathur, M. R., Williams, D. M., Reddy, K. S., Watt, R. G. (2015). Universal health coverage: a unique policy opportunity for oral health. *Journal of dental research*, 94 (3 Suppl), pp. 3-5. URL : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4541093>.
3. Sustainable Development Goals. URL : <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.
4. Hambrey, J. (2017). The 2030 agenda and the sustainable development goals: the challenge for aquaculture development and management, *FAO Fisheries and Aquaculture Circular*, № C1141. URL : <http://www.fao.org/3/a-i7808e.pdf>.
5. Institute for Health Metrics and Evaluation. (2017). *Financing Global Health 2016: Development Assistance, Public and Private Health Spending for the Pursuit of Universal Health Coverage*.
6. Ibid.
7. Joint WHO/World Bank new release. New report shows that 400 million do not have access to essential health services. URL : <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/uhc-report/en>.

8. World Bank. FundsforNGOs. URL : <https://www.fundsforngos.org/multilateral-funds-for-ngos/the-world-bank/>.
9. Svitovyi bank ta Ukraina. URL : <http://siteresources.worldbank.org/ukraineinukrainianextn/Resources/455680-1316425374845/WBUkraineUkr.pdf> [in Ukrainian].
10. General Assembly. (1977). Restructuring of the economic and social sectors of the United Nations System. URL : <http://www.un-documents.net/a32r197.htm>.
11. WHO Uchrezhdenija Organizacii Obedinennyh Nacij. URL : <http://www.euro.who.int/ru/about-us/partners/united-nations-system> [in Russian].
12. European Commission. European platform against poverty and social exclusion. URL : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>.
13. European Commission. (2014). Investments in health. Policy guide for the European structural and investment funds (ESIF) 2014 – 2020. URL : https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/health_structural_funds/docs/esif_guide_en.pdf.
14. The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL : <http://www.oecd.org/about/history>.
15. The European Observatory on Health Systems and Policies. URL : <http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/about-us>.
16. Van de Pas, R., Hill, P. S., Hammonds, R., Ooms, G., Forman, L., Waris, A., Sridhar, D. (2017). Global health governance in the sustainable development goals: Is it grounded in the right to health?, *Global Challenges*, № 1(1), pp. 47-60.
17. Go4Health (Goals and Governance for Health). URL : <http://www.go4health.eu>.
18. UHC2030 Health Systems Governance Collaborative. URL : <https://www.uhc2030.org/news-events/uhc2030-news/article/health-systems-governance-collaborative-408257/>.
19. Ibid.

Paper submitted: 15.09.2018

Paper accepted: 20.10.2018

Цитування: Худоба О. В. Формування глобальної стратегії збереження здоров'я: інституційний вимір // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Khudoba, O. V. (2018). Formation of global health strategy: institutional dimension. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 35.085

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164741>

Загороднюк Сергій Васильович

*кандидат наук з державного управління,
докторант Національної академії державного управління
при Президентові України
ORCID: 0000-0002-9454-0758
e-mail: zagorodnyuk_sv@ukr.net*

ПРОФЕСІОГРАФІЧНИЙ ПІДХІД У ВИЗНАЧЕННІ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Висвітлено підходи, принципи і методи визначення стандартів професійної діяльності персоналу державної служби. Проаналізовано різні категорії посад із використанням професіографічних методів, що дало змогу визначити вимоги службово-посадової діяльності до державних службовців. За результатами дослідження сформовано перелік професійно важливих та індивідуальних психофізіологічних якостей/професійних компетентностей управлінця, необхідних для її виконання.

Ключові слова: реформа державного управління; стандарти професійної діяльності; професійні компетентності державного службовця; професіографія; кваліфікація; професіографічний підхід.

Постановка проблеми. Актуальність реформи державного управління, тенденції і перспективи її провадження та досягнення цілей вимагають уточнення і поглибленого вивчення стандартів професійної діяльності персоналу державної служби для формування вимог до компетентності кадрів державної служби, оцінки рівня їх кваліфікації і відповідності певній посаді.

Усебічне вивчення професійної діяльності державних службовців різних рангів і категорій є необхідною умовою ефективного вирішення практичних завдань, визначених Стратегією реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [1] та Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [2] щодо покращення рівня управління персоналом, визначення вимог до посад державної служби. Адже успіх реформ значною мірою залежить від ефективного використання кадрового потенціалу, підвищення надійності праці керівників та виконавців, оптимізації процесів добору, оцінювання й відбору кадрів для органів виконавчої влади, їх навчання, раціоналізації режиму й умов їх праці, рівня заробітної платні.

Головною метою аналізу різних категорій посад державної служби є соціально-економічна й санітарно-гігієнічна характеристика цього виду професійної діяльності, визначення вимог, які вона висуває до психофізіологічних й особистісних характеристик людини. Результати вивчення дають змогу окреслити сукупність професійних стандартів, компетентностей та рівня кваліфікації, необхідні для роботи на певних посадах. Зазначене складає предметно-емпіричне поле професіографії як опису професій і їх вимог до працівників [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про наявність посиленого наукового інтересу дослідників до професіографії як методу різностороннього вивчення й опису професій і, зокрема, професійної діяльності державного службовця.

Так, на пошуковому інтернет-ресурсі Google за запитом “професіографія” отримано приблизно 24 400 посилань [4], за запитом “професіографія державної служби” – 16 900 посилань [5], за запитом “професіографія підходи та методи” – 19 400 посилань [6] на різноманітні джерела – Вікіпедія, наукові праці, галузеві дисертаційні дослідження, нормативно-правові акти органів державної влади тощо.

Комплексно, усебічно й ґрунтовно питання методології професіографії опрацьовується у психології праці. Дослідник – психолог О. Малхазов, узагальнюючи теоретико-практичні наробки Б. Ананьєва, Н. Бернштейна, А. Гастєва, К. Гуревича, Н. Левітова, які проводили психофізіологічний аналіз професій, та А. Лазурського, С. Геллерштейна, К. Платонова, І. Шпільнера, які займалися розробкою класифікацій професій для подальшого їх проектування, зазначає, що саме такі підходи дали змогу оформитися спеціальному підходу – професіографії. Науковець показує головні етапи, окремі фази й послідовність професіографічного процесу [7].

Професіографічний підхід як метод пропонують застосовувати:

- для професіографічного аналізу з метою визначення професіограми та психограми фахівців різноманітних професій – психологів [8], слідчих [9 – 11], вчителів [12, 13] тощо;

- у підготовці й становленні майбутніх працівників освіти [14 – 16], юристів [17];

- у формуванні компетентностей фахівців у системі державного управління [18], педагогічного персоналу освітніх закладів [19];

- для опису технічного, технологічного, санітарно-гігієнічного, психологічного типу та інших особливостей професій працівників МНС України [20], науково-педагогічних працівників [21].

Аналізуючи професійні стандарти і кваліфікації у країнах із високорозвинутою економікою, Л. Пуховська, А. Ворначев, С. Мельник, Ю. Кравець підкреслюють актуальність використання методів вирішення проблем і досліджень на базі діяльності тощо. У європейських дослідженнях задіяна екстерналізація, що забезпечує відкриття системи зовнішнього

досвіду та адекватність підходу до опису культурної своєрідності, реальну оцінку різних варіантів політичних рішень і використання практичних моделей для ситуації у своїй країні. Один із пріоритетних напрямів наукових досліджень у Європі зосереджений на вивченні сутності “профілів професій” як основи для розробки сценаріїв політикам [22].

Розкриваючи основні теоретичні засади професіографії, С. Карпіловська, Р. Мітельман, В. Сиявський, О. Ткаченко Б. Федоришин, О. Ящишин описують її методи й спеціальні методики, що дозволяють визначити професійно значущі якості спеціалістів у різних системах професійної діяльності – “людина – людина”, “людина – техніка”, “людина – природа”, “людина – знакова система”, “людина – художній образ” тощо [23].

Одразу зазначимо, що це лише окремі напрацювання дослідників щодо вивчення професій у системі “людина – людина”. Результати дослідницької роботи у площині професіографічного підходу представляють системні узагальнення науково-теоретичних доробків. Останні відображають еволюцію професіографії як методу вивчення діяльності фахівця, містять виокремлення напрямів професіографічних досліджень, описи за галузями та сферами використання професіографічного інструментарію тощо.

Реформаторські імперативи націлюють професіографічне дослідження праці державного службовця в умовах змін на розкриття складності державно-управлінської діяльності, виявлення її змістовних і структурних особливостей, висвітлення демократичних взаємовідносин керівника й підлеглого, опис й виокремлення предметів, засобів і продуктів діяльності. Також професіографічний інструментарій необхідно спрямувати на з’ясування суті взаємодії державного службовця із низкою специфічних і неспецифічних суспільних явищ та категорій, що супроводжують процес реформування державного управління – громадянське суспільство, стейкхолдери, лідери політичних партій, неурядові організації, громадські діячі та активісти, опір змінам, політична конкуренція та протистояння, визначення рівня напруження різних психічних функцій і, на основі цього, відображення спектру вимог до державного службовця як суб’єкта професійної діяльності.

Безпосередньо питання методологічного забезпечення професіографічних досліджень у системі державної служби залишається відкритим, а тому потребує комплексного вирішення.

З огляду на це, **мета статті** передбачає:

- обґрунтування актуальності дослідження професіографічної роботи в органах державної влади;
- розкриття сучасних наукових підходів до вивчення професійної діяльності персоналу державної служби;
- виокремлення напрямів професіографічної роботи у системах діяльності “людина – людина”;

– інтерпретацію принципів і методів професіографії та їх адаптацію до вивчення діяльності кадрів органів державної влади;

– розкриття сутності професіографічного дослідження службово-посадової діяльності державних службовців.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Вирішення визначених завдань здійснювалось за допомогою низки взаємопов'язаних теоретичних методів дослідження: порівняння, аналіз та узагальнення наукових джерел, нормативно-правової бази, інтерпретативного дослідження з метою обґрунтування практичної необхідності підходів, принципів і методів вивчення професійної діяльності персоналу державної служби.

Основним методом дослідження став системний аналіз, який дозволив проаналізувати використання професіографічного підходу у визначенні стандартів професійної діяльності кадрів органів державної влади. Він дозволив встановити структурні зв'язки між елементами досліджуваної системи й висвітлити основні принципи й методи збору інформації про цілі, завдання й особливості професійного середовища системи державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження доцільно розпочати з огляду сучасного досвіду професіографічної роботи.

Одним із актуальних методів вивчення професійної діяльності міжнародними практиками визнається функціональний аналіз, який роз'єднує діяльнісний процес на структурні елементи – трудові функції. Згідно з цими функціями, встановлюються вимоги до вмінь і знань працівників тощо.

Для вивчення людської діяльності у ході виконання ними певної роботи використовують аналіз завдань. Останній передбачає ієрархічний аналіз завдань, список завдань, опитувальник щодо позиційного аналізу, метод критичного інциденту, карту головних і загальних умінь і навичок тощо. Однак, на думку Л. Пуховської, А. Ворначева, С. Мельника, Ю. Кравець, аналіз завдань може використовуватися лише для опису ручної праці у стабільних професіях, а в професіях, що змінюються, цей метод швидко застаріває, вимагаючи постійного й дорого перегляду. Дослідники аргументують це тим, що “аналіз завдань базується на спостереженні за тим, що нині робить працівник без врахування того, що він має робити у світлі міжнародного досвіду; специфікації на базі аналізу завдань ведуть до сильної деталізації, що тягне за собою бюрократію, додаткові адміністративні процедури, а також високу вартість робіт тощо; метод аналізу завдань розроблявся у ті часи, коли трудова діяльність розбивалась на ручні операції в межах малотривалих циклів; метод аналізу – це породження систем виробництва, розроблених на базі принципів наукового управління, які не розглядають загальні вимоги, пов'язані з нетехнічними аспектами праці” [24].

Зрозуміло, що функціональний аналіз та аналіз завдань доцільно використати під час вивчення професійної діяльності персоналу державної служби. Проте, зважаючи на вимоги реформи державного управління до змісту й типу діяльності державних службовців – політичне лідерство, конкурентність, робота в умовах змін і психологічного тиску, антикризове управління, стратегічне планування, комунікації з громадянським суспільством і стейкхолдерами, необхідно звернутися до комплексної методології вивчення професій.

Керуючись необхідністю системного дослідження праці державного службовця, доцільно здійснити інтерпретацію принципів професіографії (К. Платонов) та їх адаптацію до вивчення діяльності персоналу органів державної влади.

Принцип комплексності під час аналізу особливостей професії державного службовця передбачає: професійно-кваліфікаційну характеристику професії та її спеціальностей, враховуючи економічне значення, соціологічну й соціально-психологічну, освітню (перелік обсягу знань, вмінь і навичок, необхідних для успішної професійної діяльності, термін професійної підготовки тощо) характеристики професії, а також санітарно-гігієнічну характеристику умов праці з особливим наголосом на критичних умовах, ситуаціях і процесах діяльності; перелік медичних протипоказань для роботи у даній професії; психограму (перелік психологічних вимог професії до спеціаліста). Аспекти вивчення професії державного службовця залежать від визначеної мети дослідження.

Принцип цілепокладання визначає зміст і обсяг професіограми залежно від практичних завдань, заради яких здійснюється вивчення професії. У даному випадку метою вивчення можуть бути профконсультація, профвідбір, підготовка, перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації, навчання, щорічна оцінка, атестація, оптимізація умов праці державних службовців.

Принцип особистісного підходу передбачає відображення у психограмі психологічних вимог, розрахованих на керівників та виконавців певних категорій посад, враховує рівень особистісного розвитку та професійних здібностей, потребує знання елементів особистісної структури державних службовців та їх взаємозв'язки між собою. Ключова ідея цього підходу полягає у тому, що державно-управлінську діяльність здійснює не просто середньостатистичний “чиновник” чи “бюрократ” із формальним набором професійно важливих якостей, а особистість управління з усіма притаманними людині цінностями, досвідом, почуттями й переживаннями. Іншими словами, професіограма має розроблятися з урахуванням правила допусків.

Принцип надійності передбачає врахування ускладнених умов професійної діяльності державного службовця, тобто вимог посади до емоційної стійкості працівника в стресових ситуаціях, в умовах підвищеної

нервової напруги і конфліктності чи психологічного тиску. Тому емоційна стійкість є однією з найважливіших умов надійності службовця в процесі виконання своїх обов'язків.

Принцип диференціації вимагає при розробці професіограм враховувати специфіку категорій посад державних службовців, вид державної служби.

Принцип типізації передбачає об'єднання різних категорій посад за подібністю вимог до психологічної структури керівника чи підлеглого.

Принцип перспективності і реальності вказує на необхідність врахування у вивченні професійної діяльності державного службовця тенденцій розвитку і трансформацій у психологічній структурі під впливом соціально-економічних змін та науково-технічного прогресу.

Під час психологічного дослідження професійної діяльності державного службовця, його компетентностей застосовують методики, які допомагають отримати інформацію про специфіку професійного середовища, зміст управлінських завдань та психологічних вимог до керівників та виконавців, про базові риси суб'єкта діяльності та його вимоги до умов роботи. Основні професіографічні методи у сфері державної служби охоплюють аналіз документації, розбір екстремальних/критичних ситуацій, вивчення результатів управлінських рішень/дій, опитування, бесіду, спостереження, самоспостереження, експеримент. Розглянемо їх нижче.

1. *Метод вивчення професійної документації* застосовується для збору емпіричної інформації щодо процесу управлінської діяльності (наприклад, проходження державних нормативно-правових документів, аналіз, розробка та реалізація державної політики), стану здоров'я державних службовців, їх кваліфікаційного рівня, досвіду роботи, режиму праці, основних функцій і завдань тощо. Розгляд вказаних аспектів професійної діяльності, вивчення професійної термінології слугує основою для формування програми спостереження, складання плану бесіди з управлінцями під час проведення щорічного оцінювання або атестації. Аналізуючи персональні анкети, службові характеристики й звіти, можна виявити більш успішних, кваліфікованих, старанних і компетентних працівників.

2. *Метод опитування* як інтерактивний прийом допомагає визначити перелік якостей, які можуть мати професійно важливе значення для державного службовця, наприклад висока концентрація уваги протягом тривалого часу, швидка пристосовуваність до нових і незвичних умов праці тощо.

Для складання психограми керівника або спеціаліста різних посад категорій рекомендується використовувати опитувальник О. Ліпмана.

На нашу думку, метод опитування у професіографії не заслужено віднесено до допоміжних засобів. Адже за його допомогою визначається особистісно-психологічний контекст професійної діяльності державного службовця, виявляються його мотиваційно-цільові установки,

налаштованість на ефективну й результативну роботу, з'ясовуються проблеми й перешкоди у роботі.

Опитування за допомогою усної бесіди забезпечує валідність результатів експертної роботи тому, що дозволяє оперативно й акцентовано з'ясовувати прогалини й незрозумілі аспекти професійної діяльності, ступінь усвідомлення держслужбовцем своїх професійних дій та якостей тощо.

Методом опитування послуговуються для отримання даних щодо професійно важливих якостей державного службовця від його колег. Адже спільне виконання функцій і завдань та управлінська взаємодія дають можливість співробітникам скласти уявлення про особистісно-професійний потенціал про працівника.

Для проведення опитування використовується “Модифікована карта особистості” К. Платонова. Малим групам експертів (5 – 7 осіб), які найтісніше і протягом тривалого періоду взаємодіють із управлінцем під час роботи, пропонують усні питання або карту особистості для оцінки їх професійно важливих якостей.

Критерієм оцінювання якостей держслужбовця слугують відомості щодо управлінських дій, зразків поведінки та психоемоційних станів у тих чи інших обставинах та ситуаціях. Випадковість суджень елімінується шляхом синтезу отриманих оціночних показників. Стабільність певної моделі поведінки визначається на основі стабільності її оцінок експертами.

3. Метод спостереження. Під час професіографування діяльності в органах державної влади забезпечує збір первинних матеріалів про службовця шляхом прямого сприйняття й оперативної фіксації професійно значущих даних та фактів. Ефективне зняття необхідної інформації потребує розробки відповідного плану й програми, у рамках яких визначають:

- мету й завдання спостереження із формулюванням питань щодо змісту й аспектів діяльності опантанта;

- об’єкт і предмет спостереження у загальній структурі службово-посадової діяльності та його розкладання на системні компоненти із формулюванням критеріїв оцінювання динаміки змін;

- спосіб спостереження та спосіб запису характеристик об’єкта спостереження, формування потрібних техзасобів і документації;

- дату, місце й час спостереження, реєстрацію отриманих результатів та накопичення інформації щодо виявлених професійних компетентностей та психологічних якостей;

- обробку й трактування наявної професіографічної інформації.

Необхідно зазначити, що проведення психологічного аналізу під час спостереження за професійною діяльністю у органах державної влади здійснюється паралельно із дослідженням її професійно-кваліфікаційної структури. За результатами спостереження виявляють психологічні вимоги посади до державного службовця, а також встановлюють джерело їх формування.

4. *Самоспостереження і самозвіт.* Самоспостереження та самозвіт використовують у професіографічних дослідженнях у формі самозвіту опантанта, і як спостереження експерта-дослідника. Під час самоспостереження відбувається активна фіксація державним службовцем поточного управлінського процесу з виконання актуальних на вивчення функцій та завдань. Алгоритм й елементи діяльності фіксуються на внутрішньому рівні з подальшою їх викладкою та описом у самозвіті.

У процесі застосування цього методу рекомендується використовувати прийом вербалізації управлінських дій, озвучування емоцій, думок та мотивів, оцінювання рівня психоемоційного стану, наприклад за 10-бальною шкалою. Системне й доцільне використання управлінцем словесної об'єктивації власних дій за принципом "тут і зараз" підвищить рівень його психологічної "включеності" у службово-посадову діяльність, сприятиме покращенню професійної та особистісної рефлексії та усвідомленості процесу управління.

Доцільно зазначити, що цей метод використовується фахівцями для професіографічного вивчення діяльності, яка потребує середнього кваліфікаційного рівня. Однак, на нашу думку, окремі рекомендації можна використовувати для опису професії державного службовця.

Таким може бути складання детального плану самозвіту, що слугує основою формування психологом протоколу робочого дня опантанта за такими позиціями:

а) детальне змалювання робочого дня із виокремленням контенту управлінського процесу, типових ситуацій та визначальних дій, які мають ключовий вплив на ефективність та результативність роботи;

б) джерела загроз та чинники ускладнень, які перешкоджають конструктивності роботи й унеможливають досягнення цілей управління (наприклад, відсутність зібраності в умовах невизначеності, недостатня увага при отриманні завдання від керівника, низький рівень концентрації у роботі з документами тощо);

в) динаміка покращення діяльності у порівнянні поточного дня спостереження із базовим/початковим днем та виявлення причин взаємозв'язку змін із раціоналізацією праці, інноваціями у формуванні робочих планів;

г) фіксація ознак резигнації, професійного вигорання і втоми, що виникають упродовж робочого дня (роздратованість, неврівноваженість, знервованість), помилкове й необгрунтоване прийняття управлінських рішень, зниження ефективності роботи;

д) узагальнюючі висновки на основі матеріалів самоспостереження та самозвіту про діяльність управлінця загалом та пропозиції щодо формату його роботи, стилю управління та спілкування, коригування власної поведінки та психоемоційного стану. Надання рекомендацій щодо режиму життєдіяльності (харчування, відпочинок, переключення уваги, релакс) й

темпу виконання завдань із метою підвищення професійно-особистісної ефективності державного службовця.

5. *Експериментальний метод.* Експериментальний метод психологічного дослідження професії державного службовця доцільно застосовувати для з'ясування саме тих її сторін, які не можуть бути висвітлені з використанням аналітичного підходу у відслідковуванні управлінського процесу в органах державної влади.

Водночас експеримент дозволяє уточнити проект психограми державного службовця. Ця робота проводиться в малих групах управлінців, учасники яких добираються за показниками професійної успішності (наприклад – за ключовими показниками ефективності). Оптантам пропонуються психодіагностичні методики для перевірки рівня професійних якостей, які визначені психограмою як важливі. На основі результатів психодіагностики й показників професійної успішності проводять відповідні кореляції між розвиненістю певних якостей та показниками успішності. У підсумку виявляють ключові властивості, які відграють визначальну роль у налагодженні персоналом державних органів ефективної роботи.

Використання особистісних тестів під час експерименту має на меті дослідження психологічних характеристик державного службовця. У контексті професійної діяльності на державній службі актуально діагностувати систему особистісних утворень/конструктів у контексті тривимірної моделі особистості державного службовця, професійні та особистісні компетентності, інструментальні функції психіки.

Необхідно врахувати тісний зв'язок між розвиненістю особистісних якостей державного службовця та його успішністю.

Діагностична робота щодо визначення рівня розвиненості професійно важливих якостей проводиться з використанням адаптованих і стандартизованих опитувальників: тест Г. Айзенка, 16-факторний опитувальник Р. Кеттелла, Міннесотський багатофакторний опитувальник MMPI.

6. *Метод аналізу критичних ситуацій* базується основі збору даних щодо поведінки персоналу органів державної влади в умовах невизначеності, екстремальних та конфліктних обставинах. Наприклад, з'ясовуються детермінанти виникнення соціальної напруги в конкретних колективах, зриву проведення тих чи інших державних заходів різного системного рівня та з'ясовується роль особистісно-психологічних факторів у нейтралізації критичних управлінських або соціально-політичних ситуацій.

Робота щодо визначення помилок і встановлення причин їх появи може проводитися з методів аналізу документації, опитування, спостереження та експеримент тощо.

Під час вивчення недоліків у професійній діяльності державного службовця та його недопрацювань має сенс дотримання такої послідовності:

– з'ясування помилок та їх упорядкування;

- з'ясування джерел і чинників помилок;
- висвітлення діяльнісного контексту й встановлення психологічного типу помилок.

Типові помилки державного управлінця мають психологічну сутність тому, що проявляються у контексті функцій психіки, а саме:

- пізнавальний (когнітивний), що охоплює неточне й неадекватне сприймання та переробку інформації і, як наслідок, відсутність бачення цілісної картини державно-управлінського процесу, проблеми пам'яті та мислення, труднощі із прийняттям та реалізацією рішень через страх невдачі або покарання;

- регулятивний, що виявляється у нездатності мобілізувати професійно-особистісний потенціал управлінця у зв'язку з виробничою необхідністю, безініціативність та низький рівень його професійної активності, відсутність сконцентрованості та зосередження вольових зусиль на досягненні державно-управлінських цілей;

- мотиваційний, що проявляється недостатньою вмотивованістю до роботи на державній службі, наявністю корисливих мотивів, низькою вольовою якістю, схильністю до корупційних діянь;

- інструментальний, що виражається у властивостях темпераменту (реактивність, сенситивність, ригідність, емоційна збудливість, тривожність), недостатньому рівні необхідних професійно важливих якостей, слабкій розвиненості специфічних здібностей, наприклад управлінських чи організаторських, невірноваженості поведінки, психоемоційній нестабільності, "складному" характері;

- комунікативний, що пов'язане із інструментальною раціональністю стилю спілкування, конкурентним типом управлінської взаємодії, відхиленням та спотворенням змісту інформації під час її передачі, недостатньою активністю психомоторних функцій і мовленнєвого апарату [25].

Остаточні узагальнені результати вивчення труднощів, ускладнень і помилок та моделей поведінки опантанта в умовах невизначеності та нестандартних ситуаціях слугують емпіричною основою формування стандартів професійної діяльності в органах державної влади, профілю вимог посади в державній службі до професійних та особистісних компетентностей управлінця, визначення переліку протипоказань для професії державного службовця.

7. *Алгоритмічний метод* у професіографічному вивченні професійної діяльності в органах державної влади означає строге дотримання послідовності управлінських дій, процедур та регламентів для забезпечення вирішення завдань. В описовій формі алгоритму висвітлюють усі виконувані державним службовцем операції в межах службово-посадової діяльності у чітко встановленій послідовності. У контексті органів державної виконавчої влади прикладом алгоритмічного опису робочого процесу може слугувати

регламент Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Цей документ встановлює порядок підготовки й проведення засідань КМУ, організацію роботи над підготовкою проекту акту КМУ тощо.

Структурні елементи алгоритму мають назву оперативних одиниць або елементарних дій та охоплюють образи, поняття та судження, що надають синергії, цілісності й завершеності професійній діяльності.

У державній службі до них можна зарахувати, наприклад, аналіз політики, збір, обробку й систематизацію актуальної управлінської інформації, розробку законів, державних проектів та програм, підготовку й прийняття рішення тощо.

Законодавча урегульованість професійної діяльності в органах державної влади детермінує сталість складу й обсягу її оперативних одиниць. Однак суспільно-політичні трансформації, глобалізаційні та євроінтеграційні виклики імперативно привносять свої корективи у цілі, завдання та функціонування державної служби.

Тому алгоритмічний аналіз професії державного службовця дає змогу провести певною мірою ревізію функціональних блоків численних регламентуючих документів, норм і процедур діяльності. Результати їх перевірки слугуватимуть вихідними емпіричними даними для виявлення “слабкої” ланки управлінського процесу, яка є джерелом критичних ситуацій та управлінських проблем. На основі цих даних необхідно розпочинати удосконалення та коригування відповідних нормативно-правових та організаційних актів для підвищення ефективності й продуктивності персоналу органів державної влади [26].

Дослідження різних категорій посад за допомогою згаданих методів дає можливість визначити вимоги, які ставляться перед державним службовцем професійно-посадовою діяльністю. На їх основі визначається перелік професійно важливих та індивідуальних психофізіологічних якостей, необхідних для її виконання. Відповідно до них підбираються психодіагностичні методи оцінки професійно важливих та особистісних якостей державних службовців для удосконалення кадрових технологій і змісту професійного навчання. Таким чином, використання методів оцінки професійних та особистісних якостей державного службовця значною мірою може підвищити ефективність діяльності персоналу державної служби.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Дослідження професійної діяльності держслужбовців потребує висвітлення низки важливих психологічних аспектів, які впливають на якість і результативність їх роботи. Це передбачає встановлення психологічної структури вимог й особливостей посад різних категорій, проектування психологічної структури державного органу. Останнє має тісний зв’язок із професійною поведінкою державного службовця, його ставленням до службово-посадових обов’язків, формуванням і розвитком професійно важливих якостей. Реалізація цих завдань можлива за допомогою ґрунтовних професіографічних та

психографічних досліджень професійної діяльності персоналу державної служби у різноманітних управлінських ситуаціях – від типових і штатних до кризових та екстремальних. Результати вивчення мають стати емпіричною основою та орієнтирами під час розробки стандартів професійної діяльності держслужбовців, подальших науково-методичних розробок, спрямованих на удосконалення управління кадрами державних органів, складання освітньо-професійних програм підготовки, спеціалізації, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Список використаної літератури

1. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n268> (дата звернення: 18.10.2018).

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (дата звернення: 18.10.2018).

3. Івашов М. Сучасні особливості реалізації профорієнтації як складової соціальної технології у промислово розвинутих країнах // Вісник УАДУ при Президентові України. 1997. Вип. 3/4. С. 163—174.

4. URL : <https://www.google.com.ua/search?q=професіографія> (дата звернення: 18.10.2018).

5. URL : <https://www.google.com.ua/search?biw=1600&bih=789&ei=JhazW73dFpDXwAK39ZHYBg&q=професіографія+державної+служби> (дата звернення: 18.10.2018).

6. URL : <https://www.google.com.ua/search?biw=1600&bih=789&ei=1RWzW9GrLJHSwQKwqJjQDA&q=професіографія+підходи+та+методи> (дата звернення: 18.10.2018).

7. Малхазов О. Р. Психологія праці : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 208 с.

8. Потапчук Е. М., Олексієнко Б. М. Теоретичні аспекти професіографії діяльності психолога як суб'єкта праці // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України: зб. наук. пр. 2015. Вип. 1. URL : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vnadrpn_2015_1_10.pdf (дата звернення: 18.10.2018).

9. Корсун С. І. Професіографічний підхід до опису діяльності працівника слідчого підрозділу податкової міліції // Вісник психології і соціальної педагогіки : зб. наук. пр. / Інститут психології і соціальної педагогіки Київського університету імені Бориса Грінченка ; Московський

гуманітарний педагогічний інститут. 2010. Вип. 2. URL : http://www.psyh.kiev.ua/Збірник_наук._праць._-_Випуск_2 (дата звернення: 18.10.2018).

10. Ануфрієв М. І. Професіографічна характеристика основних видів діяльності в органах внутрішніх справ України (кваліфікаційні характеристики професій, професіограми основних спеціальностей) : довід. посіб. Київ, 2003. 80 с.

11. Барко В. І. Професіографічний опис основних видів діяльності в органах внутрішніх справ України : практ. посіб. Київ, 2007. 100 с.

12. Зуброва О. А. Професіографічний підхід до формування особистості сучасного вчителя іноземної мови // Проблеми якості професійної підготовки майбутніх педагогів у вищій школі : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (28 – 29 жовтня 2016 р., м. Одеса). Одеса, 2016. С. 25, 26.

13. Синявський В. В. Професіограми і психограми професій педагогічного спрямування : метод. посіб. Кіровоград : Імекс-ЛТД, 2014. 84 с.

14. Вітвицька С. С. Професіографічний підхід у підготовці майбутніх магістрів освіти в контексті інформаційно-комунікаційних технологій // Теорія і практика професійної майстерності в умовах цілежиттєвого навчання : монографія / за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир : Рута, 2016. С. 192—222.

15. Matviienko O. Theoretical bases of teacher's professional formation // Edizioni M. Economics, management, law: socio-economical aspects of development: Collection of scientific articles. Volum 2. Psychology. Pedagogy and Education. Roma, 2016. P. 237—239.

16. Балаєва К. С. Професіографічний підхід до організації професійної підготовки педагогів дошкільного профілю // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. 2013. Вип. 21. С. 8—11. (Серія 16 : Творча особистість учителя : проблеми теорії і практики). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_016_2013_21_4 (дата звернення: 18.10.2018).

17. Чабан Н. І. Професіографічний підхід до формування української фахової термінології майбутніх юристів // Педагогічний альманах. 2016. Вип. 30. С. 229—236. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm_2016_30_41 (дата звернення: 18.10.2018).

18. Марценюк О. О. Професіографічний підхід до формування соціально-психологічної компетентності керівника в системі державного управління // Державне будівництво. 2008. Вип. 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_50 (дата звернення: 18.10.2018).

19. Бірюк Л. Я. Професіографічний підхід до формування комунікативної компетентності майбутнього вчителя початкових класів // Психолого-педагогічні основи гуманізації навчально-виховного процесу в школі та ВНЗ. 2015. Вип. 1. С. 6—15. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppog_2015_1_3 (дата звернення: 18.10.2018).

20. Мордюшенко С. М. Соціально-психологічні детермінанти, що обумовлюють потребу практики в розробці професіограм основних спеціальностей МНС України // Вісник Національного університету оборони України. 2012. Вип. 4 (29). С. 211—216.

21. Вітченко А. О. Проектування професіограми викладача вищої школи в умовах неперервної педагогічної освіти // Вісник Національного авіаційного університету : зб. наук. пр. Вип. 1 (8). Київ : НАУ, 2016. С. 27—33. (Серія : Педагогіка, Психологія).

22. Пуховська Л. П., Ворначев А. О., Мельник С. В., Кравець Ю. І. Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою / за наук. ред. Л. П. Пуховської. Київ : НВП Поліграфсервіс, 2014. 176 с.

23. Карпіловська С. Я., Мітельман Р. Й., Синявський В. В., Ткаченко О. М., Федоришин Б. О., Яцишин О. О. Основи професіографії : навч. посіб. Київ : МАУП, 1997. 148 с.

24. Пуховська Л. П., Ворначев А. О., Мельник С. В., Кравець Ю. І. Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою... 176 с.

25. Загороднюк С. Розвиток управлінського спілкування в системі підготовки державних службовців : дис. ... канд. наук з держ. упр. / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2003. 192 с.

26. Пуховська Л. П., Ворначев А. О., Мельник С. В., Кравець Ю. І. Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою... 176 с.

Статтю подано: 12.10.2018

Статтю схвалено: 18.11.2018

Zahorodniuk Serhii Vasylovich

*candidate degree of public administration,
doctoral student, National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-9454-0758

e-mail: zagorodnyuk_sv@ukr.net

PROFESSIOGRAPHICAL APPROACH IN DETERMINING THE STANDARDS OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF PUBLIC SERVICE PERSONNEL

Problem setting. The relevance of public administration reform, trends and prospects for its implementation and achievement of goals require the refinement and in-depth study of the standards of professional activity of public service personnel to form requirements for the competence of civil service personnel,

assessment of their level of qualification and compliance with a particular position.

Recent research and publications analysis. The analysis of recent studies and publications shows the presence of increased scientific interest of researchers to professiography as a method of versatile study and description of professions, and, in particular, the professional activities of a public servant.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The question of methodological provision of professiographical researches in the civil service system remains open, and therefore requires a comprehensive solution.

Paper main body. One of the most important methods of studying professional activity by international practices is the functional analysis, which separates the activity process into structural elements – labor functions. In accordance with these functions, requirements are set for the skills and knowledge of employees, etc.

To study human activities in the course of their specific work, use the analysis of tasks. The latter involves a hierarchical analysis of tasks, a task list, a positioning analysis questionnaire, a method of a critical incident, a map of the main and general skills and abilities, etc.

Guided by the necessity of a systematic study of the work of a public servant, it is advisable to interpret the principles of professiography and their adaptation to the study of the activities of the staff of state authorities, namely: complexity principle, the principle of goal-setting, the principle of personal approach, the principle of reliability, the principle of differentiation, the principle of typing, the principle of promising and reality.

In the process of psychological study of the professional activities of a public servant, his competencies are used by means of which it is possible to gather information about the features of the professional environment, the content of managerial tasks and psychological requirements for managers and specialists, the properties of the subject of work and its requirements for working conditions. The main methods in professiography are polls, conversation, observing, self-observation, experiment, which are supplemented by analysis of documentation, analysis of critical situations, consideration of results of work, etc.

The research of various categories of positions with the help of these methods makes it possible to determine the requirements that apply to public servants in the professional activity. On their basis, a list of professionally important and individual psycho-physiological qualities necessary for its implementation is determined. According to them, psychodiagnostic methods for assessing the professional and personal qualities of public servants for the improvement of personnel technologies and the content of vocational training are selected. Thus, the use of methods for assessing the professional and personal qualities of a public servant can greatly improve the efficiency of the activities of civil service personnel.

Conclusions of the research and prospects for further studies.

Investigation of the professional activity of public servants needs to highlight a number of important psychological aspects that affect the quality and effectiveness of their work. This involves establishing a psychological structure of the requirements and features of positions of various categories, designing the psychological structure of the state body. The latter has a close connection with the professional conduct of a public servant, his attitude to official duties, the formation and development of professionally important qualities. Realization of these tasks is possible with the help of profound professiographic and psychographic researches of professional activity of civil service personnel in various managerial situations – from typical and regular to crisis and extreme. The results of the study should become the empirical basis and guidelines when developing the standards of professional activity of public servants, further scientific and methodological developments aimed at improving the management of the personnel of state bodies, drawing up educational and vocational training programs, specialization, retraining and in-service training of public servants.

Key words: public administration reform; standards of professional activity; professional competence of a public servant; professiography; qualification, professiographical approach.

References

1. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. № 474. (2016) [in Ukrainian].
2. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 227-r. (2015) [in Ukrainian].
3. Ivashov, M. (1997). Suchasni osoblyvosti realizatsii proforiiientatsii yak skladovoi sotsialnoi tekhnolohii u promyslovo rozvynutykh krainakh. *Visnyk UADU pry Prezydentovi Ukrainy*, Issue 3-4, pp. 163-174 [in Ukrainian].
4. URL : <https://www.google.com.ua/search?q=profesiohrafia> [in Ukrainian].
5. URL : <https://www.google.com.ua/search?biw=1600&bih=789&ei=JhazW73dFpDXwAK39ZHYBg&q=profesiohrafia+derzhavnoi+sluzhby> [in Ukrainian].
6. URL : <https://www.google.com.ua/search?biw=1600&bih=789&ei=1RWzW9GrLJHSwQKwqJjQDA&q=profesiohrafia+pidkhody+ta+metody> [in Ukrainian].
7. Malkhazov, O. R. (2010). *Psykholohiia pratsi*. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury. 208 p. [in Ukrainian].
8. Potapchuk, E. M., Oleksiienko, B. M. (2015). Teoretychni aspekty profesiohrafii diialnosti psykholoha yak sub'iekta pratsi. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*, Issue 1. URL :

http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vnadpn_2015_1_10.pdf [in Ukrainian].

9. Korsun, S. I. (2010). Profesiohrafichnyi pidkhd do opysu diialnosti pratsivnyka slidchoho pidrozdilu podatkovoi militsii. *Visnyk psykholohii i sotsialnoi pedahohiky*, Issue 2. URL : http://www.psyh.kiev.ua/Zbirnyk_nauk._prats._-Vypusk_2 [in Ukrainian].

10. Anufriiev, M. I. (2003). *Profesiohrafichna kharakterystyka osnovnykh vydiv diialnosti v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy (kvalifikatsiini kharakterystyky profesii, profesiohramy osnovnykh spetsialnostei)*. Kyiv. 80 p. [in Ukrainian].

11. Barko, V. I. (2007). *Profesiohrafichnyi opys osnovnykh vydiv diialnosti v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy*. Kyiv. 100 p. [in Ukrainian].

12. Zubrova, O. A. (2016). *Profesiohrafichnyi pidkhd do formuvannia osobystosti suchasnoho vchytelia inozemnoi movy*, Problemy yakosti profesiinoi pidhotovky maibutnikh pedahohiv u vyshchii shkoli, Proceeding of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. Odesa. pp. 25-26 [in Ukrainian].

13. Syniavskiy, V. V. (2014). *Profesiohramy i psykhoqramy profesii pedahohichnoho spriamuvannia*. Kirovohrad: Imeks-LTD. 84 p. [in Ukrainian].

14. Vitvytska, S. S. (2016). Profesiohrafichnyi pidkhd u pidhotovtsi maibutnikh mahistriv osvity v konteksti informatsiino-komunikatsiinykh tekhnolohii. In Dubaseniuk, O. A. (Eds.). *Teoriia i praktyka profesiinoi maisternosti v umovakh tsilezhyttievoho navchannia*. Zhytomyr: Ruta. pp. 192-222 [in Ukrainian].

15. Matviienko, O. (2016). Theoretical bases of teacher's professional formation. Economics, management, law: socio-economical aspects of development. In Edizioni, M. *Psychology. Pedagogy and Education*. (Vol. 2, pp. 237-239). Roma [in Ukrainian].

16. Balaieva, K. S. (2013). Profesiohrafichnyi pidkhd do orhanizatsii profesiinoi pidhotovky pedahohiv doshkilnoho profilu. *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova*, Issue. 21, pp. 8-11 [in Ukrainian].

17. Chaban, N. I. (2016). Profesiohrafichnyi pidkhd do formuvannia ukraïnskoi fakhovoi terminolohii maibutnikh yurystiv. *Pedahohichniy almanakh*, Issue 30, pp. 229-236. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm_2016_30_41 [in Ukrainian].

18. Martseniuk, O. O. (2008). Profesiohrafichnyi pidkhd do formuvannia sotsialno-psykholohichnoi kompetentnosti kerivnyka v systemi derzhavnoho upravlinnia. *Derzhavne budivnytstvo*, Issue 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_50 [in Ukrainian].

19. Biriuk, L. Ya. (2015). Profesiohrafichnyi pidkhd do formuvannia komunikativnoi kompetentnosti maibutnoho vchytelia pochatkovykh klasiv. *Psykholoho-pedahohichni osnovy humanizatsii navchalno-vykhovnoho protsesu v*

shkoli ta VNZ, Issue 1, pp. 6-15 [in Ukrainian].

20. Mordiusenko, S. M. (2012). Sotsialno-psykholohichni determinanty, shcho obumovliuiut potrebu praktyky v rozrobtsti profesiohram osnovnykh spetsialnostei MNS Ukrainy. *Visnyk Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy*, Issue 4 (29), pp. 211-216 [in Ukrainian].

21. Vitchenko, A. O. (2016). Proektuvannia profesiohramy vykladacha vyshchoi shkoly v umovakh neperervnoi pedahohichnoi osvity. *Visnyk Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu*, Issue 1 (8), pp. 27-33 [in Ukrainian].

22. Pukhovska L. P., Vornachev A. O., Melnyk, S. V., Kravets, Yu. I. (2014). *Profesiini standarty i kvalifikatsii u krainakh z vysokorozvynutoiu ekonomikoiu*. Kyiv: NVP Polihrafservis. 176 p. [in Ukrainian].

23. Karpilovska, S. Ya., Mitelman, R. Y., Syniavskiy, V. V., Tkachenko, O. M., Fedoryshyn, B. O., Yashchyshyn O. O. (1997). *Osnovy profesiohrafii*. Kyiv: MAUP. 148 p. [in Ukrainian].

24. Pukhovska, L. P., Vornachev, A. O., Melnyk, S. V., Kravets, Y. I. (Eds.). (2014). *Profesiini standarty i kvalifikatsii u krainakh z vysokorozvynutoiu ekonomikoiu...* 176 p.

25. Zahorodniuk, S. (2003). *Rozvytok upravlinskoho spilkuvannia v systemi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv* (Candidate's thesis). National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].

26. Pukhovska, L. P., Vornachev, A. O., Melnyk, S. V., Kravets, Yu. T. (2014). *Profesiini standarty i kvalifikatsii u krainakh z vysokorozvynutoiu ekonomikoiu...* 176 p.

Paper submitted: 12.10.2018

Paper accepted: 18.11.2018

Цитування: Загороднюк С. В. Професіографічний підхід у визначенні стандартів професійної діяльності персоналу державної служби // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Zahorodniuk, S. V. (2018). Professiographycal approach in determining the standards of professional activity of public service personnel. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.

УДК 354.381

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164742>

Вагонова Олександра Григорівна

професор, доктор економічних наук, завідувач кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління Національного технічного університету “Дніпровська політехніка”
ORCID: 0000-0001-6553-7771
e-mail: vagonovaag@gmail.com

Ісіков Сергій Михайлович

доцент, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління Національного технічного університету “Дніпровська політехніка”
ORCID: 0000-0001-5271-9832
e-mail: isikov_sergey@ukr.net

Тимошенко Любов Вікторівна

доцент, кандидат економічних наук, доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління Національного технічного університету “Дніпровська політехніка”
ORCID: 0000-0003-4869-8244
e-mail: timoshenkolv@ukr.net

Літвінов Юрій Ігорович

асистент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління Національного технічного університету “Дніпровська політехніка”
ORCID: 0000-0002-1801-6719
e-mail: litvinovyuriy82@gmail.com

ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Розглянуто сучасний стан та перспективи утворення об’єднаних територіальних громад в Україні. Доведено, що фінансова спроможність громади є підґрунтям успішного формування основних складових її кадрового потенціалу. Визначено напрями забезпечення формування кадрового потенціалу об’єднаної територіальної громади при взаємодії центрів зайнятості, центрів розвитку місцевого самоврядування, закладів вищої освіти та всеукраїнських асоціацій.

Ключові слова: об’єднані територіальні громади; кадровий потенціал; формування; забезпечення; компетенції.

Постановка проблеми. У процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні здійснюється формування об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Укрупнення адміністративно-

територіальних одиниць базового рівня визначає можливості стимулювання їх розвитку. Життєстійкість громади забезпечується міцним фінансовим й інфраструктурним підґрунтям та кадровим потенціалом, від рівня якого залежить ефективність прийняття управлінських рішень, успішність реалізації започаткованих реформ. Тому визначення основних напрямів забезпечення формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування сприятиме його зміцненню та підвищенню фахового рівня надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема нестачі кваліфікованих кадрів у органах місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, за твердженням І. Грищенко [1], має цілком об'єктивне спрямування, зважаючи на обмаль досвіду у більшості новообраних посадових осіб місцевого самоврядування, необхідного для роботи зі значно більшими ресурсами, повноваженнями і відповідальністю. При цьому брак кадрів найгостріше проявляється у сферах, де нові повноваження є складнішими і потребують більшої спеціалізації, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, архітектурно-будівельного контролю.

Л. Набока акцентує увагу на управлінському потенціалі – категорії, що розкриває інтегративну властивість органів місцевого самоврядування і жителів територіальної громади ефективно використовувати і розвивати потенціал територіальної громади, здійснювати управління територією та вирішувати життєво важливі питання її розвитку з урахуванням інтересів членів територіальної громади [2].

В. Тарасова наголошує на розпочатій активізації заходів щодо кадрового забезпечення функціонування ОТГ у зв'язку з потребою в кадрах у різних регіонах України [3].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне науковим публікаціям та враховуючи важливість отриманих результатів, необхідно зазначити, що дотепер в умовах децентралізації влади в Україні актуальним залишається питання передання функцій управління і здійснення адміністративних послуг на базовий рівень, тобто новоутвореним об'єднанням територіальних громад. При цьому об'єктивною умовою успішної реалізації реформ є наявність в ОТГ кадрів, які володіють необхідними компетенціями щодо здійснення управлінських функцій та надання відповідних адміністративних послуг членам громади. Тому питання визначення основних напрямків забезпечення формування кадрового потенціалу ОТГ в сучасних умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні є актуальним та потребує подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. В науковій економічній літературі кадровий потенціал розглядається як невід'ємна частина трудового потенціалу. Основними характеристиками трудового потенціалу, на яких засновано кадровий потенціал, є: кваліфікація, рівень свідомості, соціальної

зрілості, інтелектуальні та фізичні здібності працівника, які можуть бути використані в процесі його трудової діяльності. При цьому наголошується на тому, що кадровий потенціал уособлює проектно-орієнтовану частину трудового потенціалу та враховує тільки тих працівників, які мають високий рівень підготовки і виконують управлінські функції [4].

При визначенні категоріальної суті кадрового потенціалу органів публічної влади М. Карпа також акцентує увагу на тому, що це сукупність можливостей здійснювати професійну діяльність в органах публічної влади, яка характеризується системою таких показників, як освітній і кваліфікаційний рівень, моральні цінності, культурне середовище, етичні показники [5].

Головною метою формування кадрового потенціалу ОТГ є забезпечення діяльності громади необхідними трудовими ресурсами, здатними вирішувати поточні завдання та досягати стратегічні цілі. Обґрунтоване і цілеспрямоване формування кадрового потенціалу ОТГ дозволяє вирішувати завдання, пов'язані із оптимізацією структури кадрів із різним функціональним змістом їх праці, забезпеченням необхідного рівня завантаження працівників та розкриття їх особистісного потенціалу.

В умовах сьогодення кадри перетворилися на головний стратегічний ресурс, головне надбання громади у конкурентній боротьбі. Наявність високопрофесійних кадрів забезпечує функціонування та розвиток ОТГ у короткостроковій і довгостроковій перспективі. Цінність інтелектуальної й кваліфікаційної складової потенціалу кадрового складу ОТГ зростає залежно від набуття персоналом практичного досвіду.

Отже, кадровий потенціал ОТГ характеризує сукупність здібностей і можливостей висококваліфікованих працівників застосовувати знання, вміння та навички щодо прийняття організаційних та управлінських рішень для досягнення стратегічних цілей розвитку і забезпечення конкурентоспроможності громади.

Формування самодостатніх та фінансово спроможних територіальних громад є важливим компонентом щодо успішного проведення децентралізації та створення ефективного місцевого самоврядування відповідно до Закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад” № 157-19 від 05.02.2015 р. [6].

Згідно із статистичними даними, на кінець 2016 р. було зареєстровано 336 ОТГ, які об’єднали 1747 громад, а на кінець 2018 р. їх чисельність зросла до 876. Нині на території об’єднаних територіальних громад проживає 9,02 млн осіб, що становить 20,12% від загальної кількості населення України. Загальна площа ОТГ складає 199,7 тис. кв. км або 33,08% від загальної площі України [7]. Наведені статистичні дані свідчать про позитивну динаміку створення ОТГ, але все ж їх обсяги не відповідають запланованим.

Не всі регіони України можуть похизуватись відповідними темпами створення ОТГ. Так, наприклад, регіонами-лідерами в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи є Дніпропетровська область, в якій на 01.10.2018 р. утворено 60 ОТГ, що охоплюють 54% територіальних громад, які об'єднались, Миколаївська область – 35 ОТГ (40,7%), Кіровоградська область – 18 ОТГ (14%), Тернопільська область – 44 ОТГ (44,3%), Запорізька – 42 ОТГ (56%), відповідно [8]. Але не всі утворені об'єднані територіальні громади можна характеризувати як спроможні.

Територіальна громада є спроможною, якщо наповнення її бюджету, наявні інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення передбачених законодавством питань місцевого значення в інтересах жителів громади. Основними умовами формування спроможних територіальних громад є врахування: здатності органів місцевого самоврядування вирішувати покладені на них завдання; особливостей історичного, культурного розвитку; адміністративно-територіальних одиниць, їх географічних та соціально-економічних зв'язків; рівня фінансової забезпеченості; особливостей трудової міграції населення громади; доступності послуг до безпосередніх споживачів [9].

Відповідно до принципу децентралізації щодо розподілу повноважень, органи влади, які є найближчими до громади, повинні мати найбільше повноважень для забезпечення належного рівня освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства. При цьому вирішення завдань щодо функціонування і розвитку територіальної громади, а також надання необхідних громадянам публічних послуг, потребує значно менших витрат ресурсів.

Спроможність ОТГ значною мірою визначається результативністю використання ресурсів: фінансових, просторових (територіальних), земельних та інших. При цьому вирішення питань підвищення ефективності використання наявних ресурсів для побудови фінансово самодостатньої територіальної громади, яка стає спроможним адміністративним центром із надання послуг населенню, потребує відповідної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, фінансова спроможність громади є запорукою успішного формування кадрового потенціалу територій як стратегічно важливого елемента для свого сталого розвитку. Одночасно кадровий потенціал відіграє провідну роль у функціонуванні громади. Ефективність його використання впливає на результативність діяльності громади та досягнення нею конкурентних переваг.

Потенційні можливості формування кадрового потенціалу ОТГ певною мірою визначаються умовами створення ОТГ. Суттєві переваги формування кадрового потенціалу мають ті ОТГ, які утворюються навколо міст, районних центрів, селищ. Однак, зазвичай, між собою об'єднуються села, причому центром громади стає одне із сіл. Враховуючи відтік кадрів із

сільської місцевості до міст та посилення міграційних процесів за кордон, при такому створенні ОТГ вони не мають висококваліфікованих фахівців та необхідного кадрового потенціалу. Нагальним завданням є необхідність, насамперед, зупинити відтік молоді й створити умови, аби вона залишалася жити й працювати у сільській місцевості. В умовах сьогодення рівень оплати праці висококваліфікованих робітників не відповідає зацікавленості претендентів на зайняття посад та прийняття відповідальності за певну ділянку роботи в ОТГ. Регулювання розмірів посадових окладів в органах місцевого самоврядування дозволить зацікавити як молодих перспективних фахівців, так і фахівців високого рівня, які зможуть реально змінити якість управління у громаді та активізувати розвиток територій.

Необхідно зазначити, що саме залучення молодих фахівців є перспективним кроком у напрямку підготовки своїх кадрів. ОТГ представляють нову систему місцевого управління. Саме молодь, будучи рушійною силою реформи децентралізації, має реальний шанс проявити себе і стати основою формування успішної громади.

За результатами соціологічного дослідження, здійсненого у 2017 р. Київським міжнародним інститутом соціології щодо потреб у навчанні представників органів місцевого самоврядування ОТГ, встановлено те, що респонденти (керівництво, секретарі, працівники виконавчих органів, старости) визначили розширення повноважень у середньому в 7 – 9 сферах. Абсолютна більшість (96 – 97%) респондентів відзначили підвищення кваліфікації важливим елементом навчання, а 70 – 79% – не погодились, що навчання не впливає на ефективність роботи; 79% респондентів із керівного складу ОТГ і 77% секретарів та працівників виконавчого органу вважали підвищення рівня компетентності працівників швидше або дуже нагальним [10].

Управління формуванням кадрового потенціалу здійснюється через кадрову політику. Загалом кадрову політику органів публічної влади можна вважати багатосуб'єктною, основним завданням якої є задоволення інтересів усіх сторін із питань підготовки, відбору, просування кадрів, формування та реалізації кадрової політики на демократичних засадах.

Ґрунтовною підтримкою реформи децентралізації опікуються: Головний департамент регіонального та кадрового розвитку Адміністрації Президента України, Департамент місцевого самоврядування та децентралізації Адміністрації Президента України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад України, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад, Асоціація міст України, обласні державні адміністрації, районні ради, районні адміністрації, Програма “U-LEAD з Європою”.

Зважаючи на те, що ОТГ постали перед необхідністю виконувати функції влади, які раніше належали до функцій районних державних адміністрацій, суттєву допомогу новоствореним ОТГ щодо інформаційно-методичної та консультаційної підтримки для підвищення рівня професіоналізації кадрів при розширенні прав і можливостей на місцевому рівні надають обласні державні адміністрації (далі – ОДА). Саме від позиції ОДА і від активності територіальних офісів реформ залежить формування спроможних громад у регіоні та можливості їх кадрового забезпечення. Так, Миколаївською ОДА регулярно (1 – 2 рази на місяць) проводяться навчальні семінари для представників ОТГ, що дозволяють підвищити їх професійний рівень для використання всіх переваг децентралізації повною мірою. У 2017 р. Запорізькою ОДА започатковано проведення щомісячного Дня ОТГ, у рамках якого розглядаються актуальні для громад питання, а посадові особи структурних підрозділів ОДА надають представникам громад консультації за фаховими напрямками. У партнерстві з Львівською ОДА та Асоціацією об'єднаних територіальних громад України Громадською організацією (далі – ГО) “Реформи разом” у березні 2017 р. проведено II Всеукраїнський Форум сталого розвитку громад “Людський потенціал: люди, що змінюють світ”, спрямований на навчання управлінців громад, котрі готові розділяти ідею змін “знизу – вгору” та зацікавлені у створенні стратегій розвитку громади.

В Україні, окрім центральних органів влади, забезпеченням розвитку місцевого самоврядування та компетентності управлінсько-професійного складу територіальних громад займається мережа національних асоціацій місцевого самоврядування та громадських утворень.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних та обласних рад” (далі – УАРОР) основною метою своєї діяльності визначає покращення якості життя територіальних громад та є важливим інструментом, що забезпечує діалог між органами місцевого самоврядування і владою [11].

У 2012 р. при УАРОР засновано Ресурсний центр сталого місцевого розвитку. Його створення передбачає поширення кращих практик місцевого самоврядування та формування сталої системи управління знаннями як очно, так і дистанційно. У рамках Проекту “Підвищення знань та навичок у сфері лідерства і місцевого розвитку” УАРОР для забезпечення формування кадрового потенціалу ОТГ пропонує навчатися з командою тренерів, представниками органів місцевого самоврядування усіх рівнів, що готові допомагати своїм колегам збагатити знання та професійно розвиватися в таких тематичних напрямках, як формування лідерських якостей (ініціативність, відповідальність, реалізація мети) та забезпечення регіонального та місцевого розвитку. Тренери навчають у інтерактивній формі, де кожна теоретична інформація підкріплюється практичними вправами. Матеріали, за якими працюють учасники команди, є

ексклюзивними та повністю адаптованими, після ретельної апробації, для органів місцевого самоврядування.

Асоціація міст України (далі – АМУ) як всеукраїнська недержавна організація захищає інтереси територіальних громад, надає інформацію громадськості про проблеми місцевого самоврядування і шляхи їх вирішення. АМУ сприяє формуванню компетентних професійних посадових осіб місцевого самоврядування, які зможуть забезпечити надання якісних адміністративних послуг жителям громад. Цей напрям у діяльності АМУ набуває все більшого значення, оскільки в процесі реалізації децентралізаційної реформи органи місцевого самоврядування отримують нові повноваження та обов'язки, а службовці місцевого самоврядування, зокрема й об'єднаних територіальних громад, потребують нових знань та підвищення професійного рівня.

Протягом 2017 р. АМУ провела низку навчальних заходів для представників органів місцевого самоврядування, приділивши окрему увагу об'єднаним територіальним громадам. Практикуми із застосування законодавства проводилися у регіональних відділеннях АМУ з метою вивчення і роз'яснення застосування законодавчих новацій та чинних законів, обміну досвідом. У 2017 р. проведено 140 практикумів із застосування законодавства, в яких взяли участь понад 3349 місцевих службовців [12].

Протягом 2017 р. у Верховній Раді України проведено 10 дводенних практикумів за напрямками: місцеві фінанси, земля та комунальне майно, сталий розвиток та містобудування, житлово-комунальне господарство, адміністративні послуги, освіта, соціальний захист населення, охорона здоров'я, організаційне та кадрове забезпечення. Всього у практикумах взяли участь майже 300 місцевих посадовців із усіх областей України [13]. Для сприяння професійній діяльності посадовців місцевого самоврядування АМУ підготувала, видала та поширила оновлений практичний посібник “Формування спроможних територіальних громад”.

Не менш значущою серед громадських утворень, що сприяють конструктивному діалогу між владою та органами місцевого самоврядування, є Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (далі – ВАССР), до складу якої належать сільські, селищні ради, що представляють більш як 8500 територіальних громад, та понад 80% селян, які через своїх представників підтримали її створення [14]. При ВАССР створено Портал з управління знаннями “KNOWLEDGE PORTAL” за підтримки спільного Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток орієнтований на громаду – III”. Для забезпечення компетентності кадрів ОТГ запропоновано безкоштовні дистанційні курси, обмін досвідом щодо управління проектами, розвитку громад та сільських територій, а також презентації, форум для обговорення законопроектів та вироблення пропозицій для захисту та представлення інтересів громадськості.

При цьому необхідно акцентувати увагу на тому, що діяльність асоціацій в напрямі формування кадрового потенціалу ОТГ має відбуватися у тісній взаємодії з Національною академією державного управління при Президентові України та її регіональними підрозділами, а також іншими закладами вищої освіти (далі – ЗВО).

На новий рівень взаємовідносин щодо формування кадрового потенціалу виходять ОТГ із базовими центрами занятості (далі – ЦЗ), які сприяють ефективному використанню місцевих трудових ресурсів, забезпечуючи роботодавців кваліфікованими працівниками, а осіб, які шукають роботу – гідною працею, та формують конкурентоспроможність адміністративно-територіальних одиниць. Акцентуючи увагу на тому, що місія базового ЦЗ і місія ОТГ багато в чому співзвучні та схожі, К. Міщенко пропонує сформувати нову модель їх відносин, засновану на взаємовигідній, взаємодоповнюючій синергії результатів їх діяльності. Нова парадигма співпраці базових ЦЗ із ОТГ забезпечить більш ефективне використання внутрішнього потенціалу регіонів, створюватиме та підтримуватиме повноцінне життєве середовище, підвищуватиме якість життя людей [15].

Допомогу у впровадженні реформи з децентралізації надають 24 регіональні Центри розвитку місцевого самоврядування (Програма “U-LEAD з Європою”) по всій території України, постійно контактуючи з об’єднаними місцевими громадами та проводячи їх консультаційну підтримку щодо розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. Наприклад, Дніпропетровський ЦРМС, розпочавши свою діяльність із січня 2017 р., став найпотужнішою регіональною платформою впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Упродовж 2017 р. команда Дніпропетровського ЦРМС провела понад 250 заходів, зокрема два Всеукраїнських форуми та 10 конференцій. Діяльність ЦРМС спрямована на створення спроможних ОТГ на Дніпропетровщині та надання експертної консультаційної підтримки щодо функціональної управлінської компетентності та розвитку кадрового потенціалу громад [16].

Електронний навчальний курс “Староста: лідер, представник інтересів територіальної громади” став нагодою для професійного вдосконалення управлінських кадрів ОТГ. Навчання відбувалося на online-платформі Спільнота практик місцевого розвитку DESPRO та об’єднало у собі елементи підвищення кваліфікації, просвіти, консультування та налагодження горизонтальної комунікації.

На перевагах впровадження дистанційного навчання наголошує О. Тертишна [17], стверджуючи, що такий підхід дає можливість за короткий термін охопити дистанційним курсом максимальну кількість осіб, зацікавлених у вивченні теми реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Причому, на відміну від очної форми навчання,

зазначений курс не потребує відриву від основного місця роботи, він є безкоштовним для учасників.

Проведений аналіз основних завдань діяльності організацій та установ, які сприяють підвищенню професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, дозволив виокремити напрями забезпечення формування кадрового потенціалу ОТГ (рис. 1).

Децентралізація, яка дала можливість реалізувати ініціативу на місцях, сприяє формуванню активних лідерів, які працюють на розбудову своїх громад. Для ефективної реалізації реформ вони повинні самі володіти компетенціями щодо реалізації владних повноважень та очолювати команди професійно підготовлених фахівців у різних сферах. Представники ОТГ на заходах із підтримки реформи децентралізації також наголошують на нестачі фахівців із економічних питань, фінансів, проектного менеджменту, а також аграріїв, юристів, технічних фахівців.

Отже, впровадження і реалізація реформ адміністративно-територіального устрою в Україні та децентралізація влади потребують наявності компетентних кадрів, що розуміють суть реформи та володіють необхідними компетенціями, тобто знаннями, досвідом, навиками, вмінням, в таких сферах й напрямках діяльності, які забезпечують спроможність територіальної громади (рис. 2).



Рис. 1. Напрями забезпечення формування кадрового потенціалу ОТГ

при взаємодії установ, які забезпечують підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування

Вже існує позитивний досвід підготовки центрами зайнятості кваліфікованих фахівців для потреб ОТГ, проведення ярмарків вакансій, тренінгів, семінарів за підтримки департаментів внутрішньої та інформаційної політики обласних державних адміністрацій. Але залучення кваліфікованих фахівців для розвитку ОТГ повинно ґрунтуватися і на інтенсивній співпраці ЗВО та громад області. Проведення ярмарок вакансій у ЗВО дозволить молодим фахівцям ознайомитися з вакансіями в ОТГ та планувати працевлаштування неподалік від місця проживання. ЗВО доцільно і надалі розвивати практику стажування студентів у громадах. Це дасть змогу підвищити кадровий потенціал громад.

Базові	– нормативно-правове регулювання діяльності ОТГ
	– опанування методологічними засадами розробки стратегії розвитку ОТГ для проведення стратегічного аналізу, здійснення стратегічного вибору, опрацювання планів реалізації стратегій тощо
	– просторове планування, формування документації у сфері архітектурно-будівельного контролю та моніторингу інформації з розвитку територій
	– формування бюджету, розпорядження фінансовими ресурсами громади, раціональне використання коштів і фінансова прозорість, визначення шляхів реалізації проектів на умовах співфінансування
	– освоєння цільових субвенцій (отримання та використання коштів субвенції на розвиток інфраструктури)
Похідні	– здійснення державних закупівель, а саме планування, складання тендерної документації, проведення відкритих торгів тощо
	– забезпечення енергоефективності та енергозбереження, насамперед на соціальних об'єктах (навчальних та медичних закладах)
	– обґрунтування розвитку ОТГ із урахуванням потенціалу громади та територіальних особливостей регіону
	– налагодження співробітництва із малим та середнім бізнесом для ефективного використання трудових ресурсів
	– використання сучасного інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій
	– підготовка проектних пропозицій задля рівності і гармонійності розвитку населених пунктів, підвищення якості життя мешканців громад, проектів співробітництва територіальних громад тощо

Рис. 2. Групування компетенцій управлінсько-професійного персоналу ОТГ за їх значимістю щодо забезпечення функціонування та розвитку ОТГ

Необхідно відзначити, що ЗВО, будучи одними із основних центрів знань, технологій та новацій, мають бути ініціаторами забезпечення високопрофесійного, інтелектуального, інноваційно-орієнтованого підґрунтя

формування кадрового потенціалу ОТГ шляхом створення навчально-консультативних центрів, дорадчих служб тощо.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Взаємоузгодження та координованість дій організацій і установ, які забезпечують підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування та формування кадрового потенціалу ОТГ, дозволять досягти взаємовигідного синергічного ефекту при впровадженні і реалізації реформ адміністративно-територіального устрою в Україні.

Виокремлення компетенцій управлінсько-професійного персоналу в сферах й напрямках життєдіяльності громади та розподіл їх за значимістю щодо забезпечення функціонування ОТГ будуть сприяти підготовці кадрів із високим рівнем професіоналізму та відповідальності для ефективної побудови та подальшого розвитку спроможних територіальних громад.

Напрямами подальших досліджень можуть слугувати як розробка механізму взаємодії між зазначеними закладами, так і як узгодження організаційно-методичного підґрунтя щодо підготовки кваліфікованих кадрів для ОТГ.

Список використаної літератури

1. Грищенко І. М. Актуальні проблеми децентралізації // Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку : матер. щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (25 травня 2018 р, м. Київ) : у 5 т. Т. 3. Київ, 2018. С. 19.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 5 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : Вид-во НАДУ, 2011. С. 278.

3. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах // Україна: події, факти, коментарі. 2017. № 12. С. 30—41.

4. Гриньова В. М. Управління кадровим потенціалом підприємства: монографія. Харків : Вид. ХНЕУ, 2012. С. 16—20.

5. Карпа М. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 36. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 30.

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 22.07.2018).

7. Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua>; Децентралізація в Україні. URL: <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5> (дата звернення: 10.07.2018).

8. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL : http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_10_u#main-info (дата звернення: 12.10.2018).

9. Гичка Г. Г. Формування спроможних територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 1(117). С. 61. URL : [http://ird.gov.ua/sep/sep20161\(117\)/sep20161\(117\)_060_NychkaH.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20161(117)/sep20161(117)_060_NychkaH.pdf) (дата звернення: 22.07.2018).

10. Звіт про дослідження потреб у навчанні представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад: результати соціологічного дослідження. 2017. URL : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads2017.pdf> (дата звернення: 15.08.2018).

11. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних та обласних рад”. URL : <http://uaror.org.ua>.

12. Звіт про роботу правління та виконавчої дирекції Асоціації міст України у 2017 році. URL : https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/zvit_2017.pdf (дата звернення: 16.08.2018).

13. Там само.

14. Офіційний сайт Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад. URL : <http://vassr.org> (дата звернення: 16.08.2018).

15. Міщенко К. С. Нова парадигма взаємодії державної служби зайнятості з об'єднаними територіальними громадами // Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку : матер. щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (25 травня 2018 р., м. Київ) : у 5 т. Т. 5. Київ : НАДУ. 2018. С. 59.

16. Офіційний сайт Дніпропетровського центру розвитку місцевого самоврядування. URL : <http://lgdc.org.ua/branch/4> (дата звернення: 01.07.2018).

17. Тертишна О. А. Науково-методичне і освітнє забезпечення реформ на регіональному рівні (на прикладі впровадження курсу дистанційного навчання “Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади”) // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 22—27.

Статтю подано: 23.10.2018

Статтю схвалено: 18.11.2018

Vagonova Oleksandra Hryhorivna

*Professor, Doctor of Economic Sciences,
Head of the Department of Applied Economics,
Entrepreneurship and Public Management
Dnipro University of Technology
ORCID: 0000-0001-6553-7771
e-mail: vagonovaag@gmail.com*

Isikov Serhii Mikhailovich

*Associate Professor, Candidate of Sciences in Public Administration
Associate Professor at the Department of Applied Economics, Entrepreneurship
and Public Management
Dnipro University of Technology*

ORCID: 0000-0001-5271-9832

e-mail: isikov_sergey@ukr.net

Tymoshenko Liubov Viktorivna

*Associate Professor, Candidate of Economic Sciences
Associate Professor at the Department of Applied Economics,
Entrepreneurship and Public Management
Dnipro University of Technology
ORCID: 0000-0003-4869-8244
e-mail: timoshenkov@ukr.net*

Litvinov Yurii Igorevich

*Lecturer at the Department of Applied Economics,
Entrepreneurship and Public Management
Dnipro University of Technology
ORCID: 0000-0002-1801-6719
e-mail: litvinovyuriy82@gmail.com*

FORMATION OF PERSONNEL POTENTIAL IN THE AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE

Problem settings. In Ukraine, the formation of amalgamated territorial communities (ATCs) is carried out in the process of administrative-territorial reform implementation. Resilience of the community is ensured by strong financial and infrastructural bases and staffing potential. Determination of the main directions of ensuring the formation of the personnel potential of local self-government bodies will increase the professional level of provision of administrative services at the local level.

Recent research and publications analysis. Analysis of scientific publications, allowed to establish the following: the problem of skilled personnel shortage in the amalgamated territorial communities is objective in nature. Most newly elected local government officials have little experience to work with much more resources, powers and responsibilities.

The category “managerial potential” reveals the integrative capability of local governments and residents of the territorial community to effectively use and develop the potential of the territorial community, to manage the territory for its development. Measures have been initiated for staffing of ATCs functioning in different regions of Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In the conditions of decentralization of government in Ukraine, the issue of transferring the functions of management and implementation of administrative services to the basic level, that is, a newly formed amalgamated of territorial communities, remains relevant. The objective condition for the successful implementation of reforms is the availability of personnel in the ATCs who have the necessary competencies to carry out administrative functions and provide administrative services to members of the community. The question of defining the main

directions of ensuring the formation of the personnel potential of ATCs in the current conditions of conducting administrative and territorial reform in Ukraine is relevant and requires further research.

Paper main body. The staffing potential of ATCs is characterized by a set of possibilities and capabilities of highly skilled workers to apply knowledge, skills and abilities for organizational and managerial decisions in order to achieve strategic goals of development and ensure the competitiveness of the community. The formation of amalgamated territorial communities in Ukraine is characterized by positive dynamics. The financial capacity of the community is a guarantee of the successful formation of the human resources potential of the territories. At the same time, human resources play a leading role in the functioning of the community. The effectiveness of their use affects the performance of the community and the achievement of its competitive advantages.

The conducted analysis of the main tasks of the organizations and institutions that promote the professional development of local self-government officials has made it possible to isolate the directions of ensuring the formation of the staffing potential of the ATCs in the interaction of employment centers, local government development centers, higher educational institutions and all-Ukrainian associations. Successful implementation of decentralized government reforms requires the availability of staff with the necessary competencies in the ATCs. These competencies can be divided according to their importance in terms of ensuring functioning and development of ATCs.

Higher educational establishments should act as initiators of providing a highly professional, intellectual, innovative basis for the formation of the staffing potential of ATCs through creation of educational and advisory centers, advisory services etc.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Agreement and coordination of the activities of organizations and institutions that provide raising of the professional level of local government officials and the formation of the staffing potential of ATCs will allow achieving a mutually beneficial synergistic effect in the introduction and implementation of reforms in the administrative and territorial system in Ukraine.

The separation of competences of managerial and professional staff in the spheres and areas of community life and the distribution of its importance in ensuring the functioning of the ATCs will contribute to the training of staff with a high level of professionalism and responsibility for the effective construction and further development of capable territorial communities.

Key words: amalgamated territorial communities; staff potential; formation; ensuring; competence.

References

1. Hryshenko, I. M. (2018). *Aktualni problemy detsentralizatsii*. Publichne vryaduvannya v Ukraini: stan, vyklyky ta perspektyvy rozvytku. Proceeding of the Conference Title. Kiev. pp. 19 [in Ukrainian].

2. National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Kovbasiuk, Yu. V. (2011). (Eds.). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. (Vol. 5, p. 278). Kyiv: NAPA [in Ukrainian].

3. Tarasova, V. (2017). Kadrove zabezpechennia v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. *Ukrayina: podiyyi, fakty, komentari*, Vol. 12, pp. 30-41 [in Ukrainian].

4. Grinyova, V. N. (2012). Upravlinnia kadrovym potentsialom pidpriemstva. Kharkiv. pp. 16-20 [in Ukrainian].

5. Karpa, M. (2013). Teoretychni aspekty formuvannia kadrovoi polityky v orhanakh publichnoi vlady. *Efficiency of Public Administration*, Issue 36. pp. 27-36 [in Ukrainian].

6. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad. № 157-VIII. (2015) [in Ukrainian].

7. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. (2017). URL : <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

8. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia. (2018). URL : http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info [in Ukrainian].

9. Hychka, G. (2016). Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: problemy ta shliakhy yikh vyrishennia. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, Issue 1 (117), p. 61 [in Ukrainian].

10. Zvit pro doslidzhennia potreb u navchanni predstavnykiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: rezultaty sotsiolohichnoho doslidzhennia. (2017). URL : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads2017.pdf> [in Ukrainian].

11. Vseukrainska asotsiatsiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia "Ukrainska asotsiatsiia raionnykh ta oblasnykh rad". (2017). URL : <http://uaror.org.ua> [in Ukrainian].

12. Zvit pro robotu pravlinnia ta vykonavchoi dyrektzii Asotsiatsii mist Ukrainy u 2017 rotsi 2017. (2017). URL : https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/zvit_2017.pdf [in Ukrainian].

13. Ibid.

14. Ofitsiynyi sait Vseukrainskoi asotsiatsii silskykh ta selyshchnykh rad. URL : <http://vassr.org> [in Ukrainian].

15. Mischenko, K. (2018). *Nova paradyhma vzaiemodii derzhavnoi sluzhby zainiatosti z obiednanykh terytorialnykh hromadamy*, Publichne vryaduvannya v Ukraini: stan, vyklyky ta perspektyvy rozvytku, Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu, prysvyach. 100-richchyu derzh. sluzhby v Ukraini. Kiev. pp. 59 [in Ukrainian].

16. Ofitsiynyi sait Dnipropetrovskoho tsentru rozvytku mistsevoho samovriaduvannia. URL : <http://lgdc.org.ua/branch/4> [in Ukrainian].

17. Tertyshna, O. A. (2015). Scientifically methodical and educational providing of reforms at the regional level (on the example of introduction of course of the controlled from distance studies of “reformation of local self-government and decentralization of power”). *Public administration aspects*, Issue 4, pp. 22-27 [in Ukrainian].

Paper submitted: 23.10.2018

Paper accepted: 18.11.2018

Цитування: Вагонова О. Г., Ісіков С. М., Тимошенко Л. В., Літвінов Ю. І. Формування кадрового потенціалу в об’єднаних територіальних громадах України // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Vahonova, O. H., Isikov, S. M., Tymoshenko, L. V., Litvinov, Yu. I. (2018). Formation of personnel potential in the amalgamated territorial communities of Ukraine. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.