

**ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ**

**ПРОБЛЕМАТИКА ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
НАДАННЯ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

матеріали доповідей та тез круглого столу  
**(15 квітня 2020 року)**

Київ 2020

**УДК 351:331.5.021-027.63**

*Рекомендовано до друку вченою радою Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Протокол № 5 (157) від 1 червня 2020 року.*

***Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах:*** матеріали доповідей та тез круглого столу, Київ, 15 квітня 2020 року / за заг. наук. ред. Р.В. Войтович, П.В. Ворони. Київ, ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2020. 130 с.

*У збірнику представлені матеріали доповідей та тез учасників вже традиційного Третього круглого столу «Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах» (2018-2020 рр.), що проводиться Інститутом підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Наведено інституціональні засади державної політики підтримки зайнятості населення в умовах пандемії COVID-19, обговорено формування сприятливого середовища як основи детінізації зайнятості, розглянуто ряд питань щодо надання освітніх послуг в територіальних громадах у т.ч. надання інноваційних освітніх технологій щодо дистанційного навчання публічних службовців, забезпечення безпекового середовища для їх розвитку тощо.*

*Збірник буде корисним для науковців та практиків, що пов'язані з публічним управлінням в ОТГ та адмініструванням загалом. Матеріали публікуються в авторській редакції. За їх достовірність відповідають автори.*

ІПК ДСЗУ  
2020

## ЗМІСТ

### ***ВОРОНА Петро***

Реалізація державної політики національно-патріотичного виховання дітей та молоді органами місцевого самоврядування: проектно-програмний підхід (Полтавщина).....5

### ***КУРАТАШВИЛИ Альфред***

Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц – необходимая научная основа государственного управления, служащего интересам народа.....12

### ***КУРАТАШВИЛИ Анзор***

Единая целевая направленность государственного управления, как в процессе его осуществления из центра, так и в условиях децентрализации.....15

### ***ДИДЕНКО Ніна***

Європейська політика підтримки зайнятості населення в умовах пандемії COVID-19.....19

### ***ДУБИЧ Клавдія***

Сучасні проблеми взаємодії органів публічного управління та громадських організацій в забезпеченні територіальних громад соціальними послугами.....24

### ***НОВАК-КАЛЯЄВА Лариса***

Інституціональна стійкість публічного управління в умовах криз різного походження.....30

### ***ФРОСІНЯК Руслан***

Шляхи імплементації зарубіжного досвіду місцевих виборів у правове поле України.....33

### ***БІЛУСОВ Сергій***

Запровадження інноваційних освітніх технологій щодо дистанційного навчання публічних службовців.....38

### ***БОБРИЦЬКИЙ Леонід***

Контроль за сектором безпеки і оборони через громадські об'єднання.....41

### ***БОКОВ Олександр***

Політика ЄС в сфері регіонального розвитку.....44

### ***ВОРОНА Лариса***

Проектно-програмний вплив органів місцевого самоврядування Полтавщини на розвиток позашкільної освіти в області.....49

### ***БЛОКІНЬ Микола***

Про ситуацію щодо попередження розповсюдження гострого респіраторного захворювання, спричиненого коронавірусною інфекцією COVID-19.....54

### ***ГРИГОРЧУК Наталія***

Реформування закладів загальної середньої освіти в Україні, як бази з підготовки майбутніх кваліфікованих фахівців.....56

### ***КАЧАН Юлія***

Деякі аспекти бенчмаркінгових досліджень та їх вплив на підвищення конкурентноспроможності підприємства.....61

### ***КАЧАН Яна***

Вимоги до підвищення якості проходження публічної служби в умовах децентралізації влади.....67

|  |     |
|--|-----|
| <b>КОЗАК Іван</b><br>Інституційні зміни у сфері публічного управління<br>як структурні елементи його функціональної деконструкції .....  | 71  |
| <b>ЛАХИЖА Микола</b><br>«Децентралізація» та «перезавантаження» як поняття і політика.....   | 73  |
| <b>МАЛЮХОВ Олександр</b><br>Українська специфіка впровадження новітніх інформаційних технологій<br>в діяльність органів місцевого самоврядування.....                                      | 77  |
| <b>МАЛЮХОВА Юлія</b><br>Сучасні виклики становлення системи управління інфраструктурою<br>міст України.....  | 80  |
| <b>МАСИК Марія</b><br>Управління ризиками під час реалізації ДПП-проектів місцевого рівня.....   | 83  |
| <b>КЕШЕЛЯ Руслан</b><br>Про поняття «Просторовий розвиток».....  | 88  |
| <b>ПОРЄВА Віра</b><br>До питання інформаційно-комунікаційних механізмів взаємодії органів<br>державної влади та громадських організацій в сфері екологічної політики.....                  | 91  |
| <b>ПАХОМОВА Мілана</b><br>Формування освітньої політики в умовах трансформаційних суспільних змін..  | 93  |
| <b>ПРОКОПЕНКО Леонід</b><br>Міжмуніципальна співпраця: досвід Франції.....   | 97  |
| <b>КУХАРЧУК Ганна</b><br>Сучасний стан реформ з управління закладами вищої освіти в Україні<br>та їх вплив на якість підготовки кваліфікованих фахівців<br>для сфери охорони здоров'я..... | 100 |
| <b>РОМАНЮК Сергій</b><br>Пріоритети вдосконалення методів управління навчальним закладом<br>як чинник підвищення якості освіти в Україні.....  | 105 |
| <b>СВИРИДОН Ольга</b><br>Підвищення кваліфікації та його вплив на кадровий потенціал<br>педагогічного складу навчального закладу.....  | 109 |
| <b>СМАЧИЛО Степан</b><br>Щодо проблематики дослідження трансформація соціальної функції<br>демократичної держави в умовах глобалізації<br>(кінець ХХ – початок ХХІ століття).....          | 113 |
| <b>ФОМІЦЬКА Надія</b><br>Реформування адміністративно- територіального устрою України.....   | 117 |
| <b>ЩЕДРІН Юрій</b><br>Державне антикризове управління в Європейському Союзі:<br>досвід для України.....  | 119 |
| <b>МІЩЕНКО Катерина</b><br>Особливості вітчизняної системи охорони здоров'я та проблеми<br>її діяльності.....  | 122 |
| <b>НАЗАРЕНКО Юля</b><br>Децентрадазвція влади в Україні та її вплив на конкурентоспроможність<br>людського капіталу.....   | 126 |

**Петро ВОРОНА,**  
*д. держ. упр, доцент, перший проректор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДЗСУ,  
депутат Полтавської обласної ради, учасник АТО.*

**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
НАЦІОНАЛЬНО-ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ  
ТА МОЛОДІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ПРОЕКТНО-ПРОГРАМНИЙ ПІДХІД  
(ПОЛТАВЩИНА)**

Наразі, викликом для українського суспільства є докорінна зміна підходів як до формування системи виховання в цілому, так і до її складової національно-патріотичного виховання. Поняття патріотизм, національно-державницькі інтереси, націоналізм титульної нації – це підвалини на яких сьогодні будується розвиток національної ідеї сучасної України.

Формування почуття патріотизму, активної громадської позиції, відданості справі, зміцнення державності реалізується в процесі навчання та виховання молоді в закладах освіти усіх рівнів. Поступово, але у чітко спрямованому руслі, відбувається трансформація змісту предметів соціально-гуманітарного циклу та громадянської освіти, який включає елементи національно-патріотичного виховання.

Реалізація державної політики *національно-патріотичного виховання* (далі - НПВ) дітей та молоді на рівні кожної з областей залежить від кількох факторів, що мають регіональні особливості: належна правова база, певна ментальність населення регіону, професійність та педагогічна майстерність педагогічної спільноти, ефективність дій органів державного управління та місцевого самоврядування, використання проектно-програмного підходу у реалізації політики НПВ (прийняття місцевих галузевих програм).

Нормативно-правова база для проведення політики НПВ була фактично створення і актуалізована після початку україно-російської війни на Сході України та загарбання Криму окупаційними військами РФ.

Але вперше Концепція НПВ молоді була затверджена спільним Наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства освіти і науки України, Міністерства оборони України, Міністерства культури і туризму України [1]. Відповідно до неї «становлення української державності, побудова громадянського суспільства, інтеграція України у світове та європейське співтовариство передбачають орієнтацію на Людину, її духовну культуру й визначають основні напрями виховної роботи з молоддю та модернізації навчально-виховного процесу. Ідеалом виховання виступає різнобічно та гармонійно розвинений національно свідомий, високоосвічений,

життєво компетентний громадянин, здатний до саморозвитку та самовдосконалення» [1]. Головною домінантою НПВ молоді є формування у особистості ціннісного ставлення до навколишньої дійсності та самої себе, активної за формою та моральної, за змістом, життєвої позиції.

В основу системи НПВ покладено ідею розвитку української державності як консолідуючий чинник розвитку суспільства й нації в цілому. Форми й методи виховання мають базуватися на українських народних традиціях, кращих надбаннях національної та світової педагогіки й психології. Та сучасний етап розвитку України особливо потребує від органів державної влади та суспільних інституцій здійснення системних заходів, спрямованих на НПВ молоді, зокрема з огляду на потребу підготовки потенційних кандидатів для прийняття на державну, військову службу.

Концепція була розроблена на виконання Указу Президента України від 3 липня 2008 року № 616/2008 «Про проведення у 2009 році в Україні Року молоді», з урахуванням норм Указу Президента України від 25 жовтня 2002 року № 948 «Про затвердження Концепції допризовної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді», Постанови Верховної Ради України від 22 травня 2003 року № 865 «Про заходи Кабінету Міністрів України щодо захисту національних інтересів держави у сферах національно свідомого і патріотичного виховання молодого покоління та забезпечення умов його розвитку» та пропозицій центральних, місцевих органів виконавчої влади та молодіжних громадських організацій.

Після згаданих подій україно-російської війни на сході України керуючись частиною 2 ст. 43, частиною 1 ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 14 Закону України «Про освіту», на виконання Указу Президента України від 12 червня 2015 року №334/2015 «Про заходи щодо поліпшення національно-патріотичного виховання дітей та молоді», Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 13 жовтня 2015 року № 580/2015, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1400-р «Про затвердження плану заходів щодо національно-патріотичного виховання молоді на 2016 рік», Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки України від 16 червня 2015 року № 641, з метою формування національно свідомої, активної, всебічно розвиненої, патріотично налаштованої української молоді, розглянувши розроблений обласною державною адміністрацією проект Обласної цільової програми національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017 – 2020 рр., враховуючи висновки постійних комісій обласної ради Полтавська обласна рада затвердила Обласну цільову програму національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017 –

2020 рр. Окрім цього обласна рада рекомендувала органам місцевого самоврядування Полтавської області до 1 квітня 2017 року затвердити відповідні програми.

Розробниками та співрозробниками програми стали Департамент освіти і науки, Управління у справах сім'ї, молоді та спорту, Управління культури, управління охорони здоров'я, Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Полтавської обласної державної адміністрації та Полтавський обласний військовий комісаріат.

Ця програма передбачає забезпечення комплексної системної і цілеспрямованої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, сім'ї, освітніх закладів, інших соціальних інститутів щодо формування у молодого покоління високої патріотичної свідомості, почуття вірності, любові до Батьківщини, турботи про благо свого народу, готовності до виконання громадянського і конституційного обов'язку із захисту національних інтересів, цілісності, незалежності України, сприяння становленню її як правової, демократичної, соціальної держави.

В сучасних суспільно-політичних умовах, що склалися в державі, задля консолідації суспільства, необхідно посилювати патріотичний характер навчання та виховання. Розроблення програми було зумовлено необхідністю вдосконалення системи НПВ на засадах національної педагогіки, здатної формувати громадянина, патріота, що базується на ціннісному ставленні особистості до українського народу, Батьківщини, держави, нації.

Програма визначає головну мету, завдання, напрямки та основну концепцію національно-патріотичного виховання дітей та молоді, конкретизує шляхи, механізми, терміни та перелік основних заходів з реалізації стратегічних завдань, їх виконавців, прогнозовані обсяги фінансового забезпечення виконання.

Програма має відкритий характер і вона доповнювалася щороку в установленому чинним законодавством порядку в разі, коли в період її виконання відбуватимуться зміни в законодавстві України про освіту, державній освітній політиці, в реальній соціально-економічній ситуації в регіоні, що вимагатимуть відповідного безпосереднього реагування системи освіти області. Поглиблюється також громадський характер патріотичного виховання, освітні заклади стали відкритими для батьків, громадських організацій. Збільшується кількість суб'єктів виховного впливу, посилюється узгодженість їхніх дій. Успішно здійснюються загальноукраїнські заходи, акції, спрямовані на активізацію патріотичної, моральної позиції дітей та молоді. Широко вживані форми та методи виховання спираються на народні традиції, кращі надбання національної та світової педагогіки і психології. Значно зріс інтерес держави до виховання патріотів України, сформоване соціальне

замовлення на розробку ефективних технологій патріотичного виховання підростаючого покоління.

У Державних національних програмах «Освіта» («Україна ХХІ століття»), «Діти України», «Національній програмі патріотичного виховання громадян, розвитку духовності», законах України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», Національній доктрині розвитку освіти України як стратегічні визначаються завдання виховання в особистості любові до Батьківщини, усвідомлення нею свого громадянського обов'язку на основі національних і загальнолюдських духовних цінностей, утвердження якостей громадянина – патріота України як світоглядного чинника.

Патріотизм покликаний дати новий імпульс духовному оздоровленню народу, формуванню в Україні громадянського суспільства, яке передбачає трансформацію громадянської свідомості, моральної, правової культури особистості, розквіту національної самосвідомості і ґрунтується на визнанні пріоритету прав людини. Суспільство, яке функціонує на засадах гуманізму, свободи, верховенства закону, соціальної справедливості, гарантує умови для зростання добробуту народу. Суспільство, яке є єдиним дієвим механізмом розбудови не олігархічної, а народної демократії, правової України, виступає, з одного боку, джерелом опозиції державній владі, а з іншого – взаємодоповнює її, реалізуючи свої розвивальну і контролюючу функції [2].

Виходячи з цього, виховання патріотизму на даний час є нагальною потребою і держави, якій необхідно, щоб усі діти стали національно свідомими громадянами-патріотами, здатними забезпечити своїй країні гідне місце в цивілізованому світі; формування особистості, яка своєю діяльністю й любов'ю до Батьківщини прагне досягти взаємності з метою створення умов для вільного саморозвитку і збереження індивідуальності в суспільстві, яке зацікавлене в тому, щоб саморозвиток особистості, становлення її патріотичної самосвідомості здійснювався на моральній основі.

Актуальність НПВ зумовлюється водночас і процесом становлення громадян України як єдиної політичної нації. В умовах поліетнічної держави, воно покликане сприяти цілісності, соборності України, що є серцевиною української національної ідеї. При цьому важливо, щоб об'єднання різних етносів і регіонів України задля національного відродження, розбудови й вдосконалення суверенної правової держави і громадянського суспільства здійснювалось саме на базі демократичних цінностей, які в свою чергу мають лежати в основі патріотичного виховання. Основні проблеми, на розв'язання яких спрямована Програма:

- недостатні зусилля щодо, формування активної громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості громадян України, особливо дітей і молоді;

- брак духовності і моральності у суспільстві;



- наявність істотних відмінностей у системах цінностей, світоглядних орієнтирах груп суспільства, населення певних територій в області, окремих громадян;

- незавершеність процесу формування національного мовно-культурного простору, стійкості його ціннісної основи до зовнішнього втручання;

- нерозвиненість низової ланки в системі координації виховних процесів для організації та здійснення заходів із НПВ;

- низький рівень матеріально-технічного забезпечення та розвитку інфраструктури у сфері НПВ;

- брак комунікацій із громадянським суспільством щодо питань НПВ.

Метою обласної цільової програми НПВ дітей та молоді на 2017 – 2010 роки є:

- вшанування українських воїнів - учасників антитерористичної операції на Сході України, волонтерів та громадян, які зробили значний внесок у зміцнення обороноздатності України;

- виховання дітей та молоді в дусі поваги до Українського Війська та правоохоронних органів, відповідального ставлення громадян до обов'язку Захисника Вітчизни, формування у підростаючого покоління патріотичної свідомості та національної гідності;

- удосконалення педагогічних форм і методів навчання молоді основам військової справи на основі народної педагогіки;

- узгодження дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування усіх рівнів щодо цілеспрямованої підготовки молоді до захисту Вітчизни, виховання на патріотичних, історичних та бойових традиціях українського народу;

- створення системи взаємодії з громадськими організаціями патріотичного спрямування;

- підготовка допризовної молоді з основ надання домедичної допомоги.

Для досягнення мети Програми з використанням сучасних підходів до визначення пріоритетності у розв'язанні існуючих проблем передбачено завдання і заходи. Головними завданнями є :

- формування в учнівській молоді громадянських почуттів, любові до рідної землі, культури та історії свого народу, бажання працювати задля держави;

- забезпечення духовної єдності поколінь, виховання поваги до батьків, духовної культури особистості, створення умов для формування її світоглядної позиції;

- формування та розвиток мотивації, спрямованої на підготовку до захисту Української держави, соціальної активності дітей та молоді;

- широке залучення молоді до активної участі у національно-культурному відродженні українського народу, розвитку традицій, мовної

культури та національно-етнічних особливостей.

Завдання Програми реалізуються через впровадження системи заходів, передбачених у наступних напрямках:

1. Вшанування пам'яті героїв Небесної Сотні та героїв АТО, національне та військово-патріотичне виховання дітей та молоді.

2. Допризовна підготовка молоді.

Для реалізації цієї Програми щороку проводяться наступні заходи:

- вшанування пам'яті героїв Небесної Сотні та героїв АТО;
- удосконалення системи НПВ дітей та молоді;
- подальша активізація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері НПВ;
- посилення фізичної підготовки учнівської молоді, готовності призовників до служби в Збройних Силах України.

У межах програми здійснювалося проведення у навчальних закладах області інформаційно-просвітницьких та виховних заходів, уроків Мужності, Патріотизму, конкурсів есе, годин спілкування, вечорів-портретів, патріотичних годин, вечорів-спогадів, бесід, зустрічей з учасниками Революції Гідності та антитерористичної операції на сході країни, бойових дій на території інших держав, жертвами політичних репресій, тоталітарного режиму, ветеранами УПА та ОУН, Другої Світової війни та інших; Створення, поновлення та поповнення експозицій у навчальних та бібліотечних закладах області куточків Пам'яті, меморіальних куточків, дошок Слави «Вони захищають Україну», «Герої не вмирають», тематичних стендів; Створення, поновлення та поповнення експозицій: комунальних музеїв, Музеїв Слави, історичних музеїв навчальних закладів, присвячених пам'яті героїв Небесної Сотні та героїв АТО.

У рамках програми проводиться збір спогадів та матеріалів про полтавців, які загинули під час Революції Гідності та проведення АТО. Учнівська молодь залучається до волонтерської діяльності через проведення благодійних акцій, операцій, благодійного проекту «Україна починається з мене», «Меценати для солдата» та інших добродійних заходів. Започатковано присвоєння звання почесного громадянина міст, населених пунктів області Героям Небесної Сотні, учасникам бойових дій за державний суверенітет і територіальну цілісність України, зокрема героїчно загиблим під час проведення АТО, та назви їх іменами вулиць, провулків, площ, інших об'єктів у містах, інших населених пунктах області. У області, як і всій країні встановлюються у населених пунктах та навчальних закладах області пам'ятні знаків, меморіальних дошок з метою увічнення пам'яті жителів і випускників, які загинули, на Майдані та на Сході України, а також присвоєння навчальним закладам та військовим частинам, розміщених на території області, імен загиблих героїв; Відзначення Дня Героїв Небесної Сотні (20 лютого, щорічно).

І в області вже стала доброю традицією проведення Всеукраїнської військово-спортивної патріотичної гри Українського козацтва «Сокіл» («Джура») та щорічних заходів національно-патріотичного та військово-патріотичного спрямування:

- обласний військово-патріотичний проект «Жіночий батальйон»;
- обласний захід з військово-патріотичного виховання молоді «Заграва»;
- вишкільно-спортивний табір «Сокільський Гарт»;
- обласний проект «Школа волонтерів»;
- цикл занять з патріотичного виховання серед учнівської та студентської молоді «Герої нашого часу»;
- Форум «Від серця України до серця дитини», спрямований на збільшення чисельності молоді, яка бере активну участь у діяльності громадських об'єднань національно-патріотичного спрямування;
- обласна військово-патріотичної гри імені Симона Петлюри;
- обласний конкурс серед закладів освіти області на кращу матеріальну базу військово-патріотичного та фізичного виховання;
- обласний конкурс на кращий захід з національно-патріотичного виховання (I етап – міський, районний, II етап - обласний);
- видання творчих робіт переможців обласного літературного конкурсу «Відлуння заповітів земляків» на здобуття обласної премії імені Володимира Степанюка для талановитої молоді, присвяченого громадському діячеві, ініціатору вшанування пам'яті національних героїв та увічнення видатних подій української історії Володимирові Степанюку.

Ефективна реалізація програми потребує створення військово-патріотичного табору та оновлення об'єктів навчально-матеріальної бази навчальних закладів області: обладнати кабінети предмета «Захист Вітчизни», приведення в належний стан надвірних споруд, необхідних для виконання програми з предмету «Захист Вітчизни». Заплановано модернізація та відновлення роботи шкільних тирів, придбання пневматичної зброї, макетів стрілецької зброї, гранат тощо.

На Полтавщині активізовано позакласну роботу з фізичного виховання та забезпечення навчальних закладів дрібним спортивним інвентарем. Рекомендовано введення у навчальних закладах I-III ступенів годин для організації роботи секцій загальнофізичної підготовки із розрахунку не менше 4 тижневих годин на одного вчителя фізичного виховання. Запровадження цієї програми сприятиме зміцненню української державності та формуванню нової української ментальності – борця за Україні та її майбутнє, нової генерації української національної еліти.

*Список використаних джерел:*

1. Концепція національно-патріотичного виховання молоді. Наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства освіти і науки України, Міністерства оборони України, Міністерства культури і туризму України від 27 жовтня 2009 року № 3754/981/538/49. URL: <http://bdpu.org/upbringing-work/national-patriotic-education>.

2. Про затвердження Обласної цільової програми національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017 – 2020 роки. Рішення Полтавської обласної ради від 31 січня 2017 року №350. URL: <http://www.poltav-oblosvita.gov.ua/oblasni-programi/diyuchi-programi.html>.

**КУРАТАШВИЛИ Альфред,**

*доктор юридических, економічних і філософських наук,  
Президент Международной Академии социально-экономических наук,  
Президент Международной Академии Политического менеджмента и  
Президент Международной Академии Юридических наук,  
Действительный член Нью-Йоркской Академии наук,  
Академик Академии политических наук США  
(Тбилиси, Грузия)*

**ТЕОРИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ПРАВ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ – НЕОБХОДИМАЯ НАУЧНАЯ ОСНОВА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, СЛУЖАЩЕГО  
ИНТЕРЕСАМ НАРОДА**

Принципиально важно отметить, что не может подлежать сомнению та азбучная истина, согласно которой государственная власть избирается или назначается для реализации интересов народа, осуществление которой является (должно быть) главной задачей государственного управления.

Следовательно, исходной методологической основой государстваенного управления, служащего интересам народа, является созданная мной Философия социальной цели [1; 2; и др.].

Исходя из Философии социальной цели, определяющей научной – идейно-теоретической – основой социально (Гуманносоциально) нацеленного государственного управления является созданная мной же Теория верховенства интересов народа [3; 4; и др.].

Вместе с тем, Философии социальной цели и Теория верховенства интересов народа автоматически не реализуются.

Поэтому, необходимо наличие политико-правового механизма, на основе которого государственная власть через государственное управление сможет на практике обеспечить реализацию требований Философии социальной цели и Теория верховенства интересов народа.

Именно такой политико-правовой основой и таким политико-правовым механизмом является созданная мной Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц [5; 6; и др.] – как необходимая научная основа государственного управления, служащего интересам народа.

В связи с необходимостью внедрения Теории сбалансированности прав и ответственности должностных лиц, принципиально важно обратить внимание на следующее:

«Соответствующие должностные лица за результаты своей деятельности должны нести полную ответственность, которая должна быть сбалансирована с их правами, в чем и заключается сущность созданной и предложенной мной теории.

В соответствии с данной теорией, если в результате “деятельности” определенных должностных лиц фактически ограблено, к примеру, пятимиллионное или десятимиллионное население государства, то эти должностные лица должны понести наказание – они должны нести ответственность не лишь путем ухода с занимаемых постов, а как грабители, ограбившие, в данном случае, пять или десять миллионов человек.

Однако, к сожалению, грабителями считаются только те, кто непосредственно физически осуществил нападение на человека, на учреждение, на организацию или на предприятие и совершил их ограбление.

А те должностные лица, которые либо по незнанию – по некомпетентности, либо исходя из своих корыстных интересов, либо как явные предатели Родины, либо по-своему (с точки зрения масштабного – государственного мышления) слабоумию, хотя бы они того или не хотят, по существу предлагают и создают правовые и экономические механизмы ограбления народа или способствуют созданию таких механизмов, остаются как бы “невинными девицами”, которые в самом худшем для них случае пожизненно обеспеченными уходят с занимаемых должностей в отставку» [6, с 217-218].

Исходя из вышеотмеченного, становится очевидным особая значимость исполнения требований Теории сбалансированности прав и ответственности должностных лиц в процессе государственного управления.

«Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц является основой разрешения противоречия между наличием прав и обязанностей у государства, а, стало быть, и у государственных должностных лиц, через деятельность которых осуществляется функционирование общества и государства, с одной стороны, и между отсутствием конкретной теоре-

тической и практической юридической ответственности этих должностных лиц за результаты их деятельности, с другой стороны, ибо должностные лица, выполняя свои права и обязанности, выражающиеся, в конечном счете, конкретно в том, чтобы служить обществу – служить народу, порой так “служат народу”, что их “деятельность” приводит к ограблению и к обнищанию народа, а соответствующая ответственность за это отсутствует.

Кроме того, Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц позволяет разрешить противоречие между наличием ответственности рядовых граждан за свои деяния, с одной стороны, и отсутствием ответственности должностных лиц за результаты их деятельности, которая (ответственность) была бы сбалансирована с их правами – управлять или непосредственно участвовать в управлении обществом и государством, с другой стороны, и тем самым эта Теория указывает путь практике в аспекте создания и задействования механизмов юридической ответственности должностных лиц, которая была бы сбалансирована с их правами» [6, с 219-220].

«Следовательно, – как я отмечал далее, – под юридической ответственностью необходимо понимать ответственность должностных лиц, которая должна быть сбалансирована с их правами, а не ответственность лишь в рамках ныне действующего законодательства, ибо в нем юридическая ответственность должностных лиц, которая была бы сбалансирована с их правами, фактически отсутствует.

Что же касается наличия уголовной ответственности должностных лиц за превышение ими своих служебных (должностных) полномочий, то необходимо отметить, что, например, принятие должностным лицом (должностными лицами) антиконституционных, незаконных нормативных актов, ущемляющих интересы многих людей, практически не приводит к уголовной ответственности этого должностного лица (этих должностных лиц).

Хотя отмеченные факты, безусловно, должны квалифицироваться как превышение должностными лицами своих служебных (должностных) полномочий, что явно представляет собой уголовное преступление» [6, с 220-221].

Таким образом, не может подлежать сомнению принципиальная значимость Теории сбалансированности прав и ответственности должностных лиц – как необходимой научной основы государственного управления, служащего интересам народа.

#### *Список использованной литературы:*

1. Кураташвили Альфред А. Философия цели – альтернатива философии средств (монография на грузинском и русском языках). Тбилиси: «Мецниереба», 1997. – 100 с.

2. Кураташвили Альфред А. Философия социальной цели. *Принципиально новое научное направление – исходная теоретическая основа формирования и функционирования истинно человеческого общества и государства*

(монография на грузинском, английском и русском языках). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2003. – 352 с.

3. Кураташвили Альфред А. Теория диктатуры интересов народа. *Определяющее научное направление социально-экономического развития истинно человеческого общества и государства* (монография на грузинском и русском языках). Тбилиси: «Мецниереба», 1997. – 76 с.

4. Кураташвили Альфред А. Теория верховенства интересов народа. *Принципиально новое научное направление и системообразующая теория управленческого права, правовой системы истинно человеческого общества и социально-экономических наук в целом* (монография на грузинском, английском и русском языках). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2003. – 336 с.

5. Кураташвили Альфред А. Сбалансированность прав и ответственности должностных лиц – политико-правовая теория эффективного функционирования общества (монография на грузинском и русском языках). Тбилиси: «Мецниереба», 1997. – 76 с.

6. Кураташвили Альфред А. Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц. *Принципиально новое научное направление – необходимая научная основа защиты интересов человека и социально-экономического прогресса* (монография на грузинском, английском и русском языках). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2003. – 256 с.

**КУРАТАШВИЛИ Анзор,**

*доктор экономических наук, профессор факультета бизнестехнологий  
Грузинского технического университета,  
Вице-Президент Международной Академии социально-экономических наук,  
Вице-Президент Международной Академии политического менеджмента,  
Вице-Президент Международной Академии Юридических наук,  
Действительный член Нью-Йоркской Академии наук (Тбилиси, Грузия)*

**ЕДИНАЯ ЦЕЛЕВАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, КАК В ПРОЦЕССЕ  
ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИЗ ЦЕТРА, ТАК И В УСЛОВИЯХ  
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Проблема эффективного сочетания централизованного государственного управления и местного самоуправления в условиях децентрализации является весьма актуальной проблемой в науке и в практике управления обществом и государством.

Притом, обычно основной проблемой является разграничение прав между центральной государственной властью и местным самоуправлением.

Вместе с тем, нередко, как одна, так и другая сторона, думают лишь о том, чтобы по возможности больше «прихватить» себе власть, тогда как определяющим критерием должна быть единая целевая направленность функционирования государственного управления, как в процессе осуществления управления из центра, так и в условиях децентрализации.

Следовательно, под государственным управлением мной подразумевается, как государственное управление непосредственно из центра, так и управление в условиях децентрализации, ибо и местное самоуправление, является государственным управлением, но осуществляемым через местные органы управления.

Исходя из вышеотмеченного, децентрализация управления мной рассматривается не как альтернатива государственного управления – не как альтернативный метод, противоречащий государственному управлению, а как отличительная – принципиально новая – форма государственного управления, ибо децентрализация управления – дерегулирование управления – регулируется опять-таки государством, но не путём непосредственного управления, а регулируется со стороны государства – правовыми и т.д. методами.

Таким образом, мной создана Теория децентрализации управления – как Теория государством регулируемой свободы, сущность которой заключается в том, что децентрализация управления рассматривается, одновременно, с одной стороны, как государством осуществлённая децентрализация управления, в сочетании с использованием правовых и т.д. методов регулирования со стороны государства, и, с другой стороны, как предоставление в условиях децентрализации управления определенной свободы в процессе управления, которая является государством регулируемой свободой [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; и др.].

Что касается единой целевой направленности функционирования государственного управления, как в процессе осуществления управления из центра, так и в условиях децентрализации, то единая целевая направленность государственного управления, исходя из интересов народа, должна быть социальной целевой направленностью, степень реализации которой и должна быть главным критерием эффективного управления, а также должно быть критерием разграничения прав между центральной государственной властью и местным самоуправлением.

Притом, для практической реализации социальной целевой направленности государственного управления, оно – государственное управление – должно основываться на созданные профессором Альфредом Кураташвили принципиально новые научные направления и принципиально новые научные теории: на Философии социальной цели [8; и др.], на Теории



верховенства интересов народа [9; и др.] и на Теории сбалансированности прав и ответственности должностных лиц [10; и др.].

Принципиальное значение имеет также созданная мной Теория социальной прибыли [11; 12; 13; и др.], которая основана на Философии социальной цели и на Теории верховенства интересов народа, и которая должна стать основой определения инновационного критерия оценки эффективности государственного управления, служащего интересам народа, служащего единой социальной целевой направленности управления обществом и государством.

*Список использованной литературы:*

1. Кураташвили Анзор А. Социально ориентированная рыночная экономика и влияние правового фактора на ее эффективное функционирование (монография на грузинском языке). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2008. – 240 с.

2. Кураташвили Анзор А. Государственное дерегулирование экономики – как регулируемая свобода. *Проблемы общественных наук в условиях глобализации*. Материалы Международной научной конференции (13-14.09.2010). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2010, с. 75-86.

3. Кураташвили Анзор А. Теория дерегулирования экономики в науке государственного управления. Научный вестник Академии муниципального управления (Киев, Украина). Сборник научных трудов. Серия «Управление», 2011, №3. Киев, 2011, с. 39-44.

4. Кураташвили Анзор А. Государственное дерегулирование и саморегулирование экономики в системе государственного управления. Научные изыскания в государственном и муниципальном управлении. Академии муниципального управления (Киев, Украина). Сборник научных трудов. Выпуск 1/2012. Киев – 2012, с. 87-93.

5. Кураташвили Анзор А. Проблемы менеджмента в обществе и в государстве. Теория дерегулирования – как *Теория регулируемой свободы*, и Теория социальной прибыли – как *критерий* и как *Теория истинно человеческой эффективности* (монография на русском языке). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2013. – 192 стр.

6. Кураташвили Анзор А. Проблемы и механизмы сочетания регулирования и дерегулирования экономики в процессе модернизации государственного управления. «Модернизационные процессы государственного и муниципального управления». *Материалы Международной научно-практической конференции* (4 апреля 2014 года). Часть Вторая. Академия муниципального управления (Киев, Украина). Киев: Издательско-полиграфический центр Академии муниципального управления, в 2-х частях. Ч. I, 2014, с. 37-39.

7. Кураташвили Анзор А. Теория дерегулирования экономики – как специфической составной части государственного регулирования и значение

сети в её реализации. Материалы XVII Международной научной конференции: «Предпринимательство, социальная орган Опыт и перспективы развития в Центральной и Восточной Европе». Наленчов (Польша), 23-25 мая 2016 года. Люблинский католический университет Иоанна Павла II (Польша). Люблин: Издательство KUL, 2016, с. 180-185.

8. Кураташвили Альфред А. *Философия социальной цели. Принципиально новое научное направление – исходная теоретическая основа формирования и функционирования истинно человеческого общества и государства (монография на грузинском, английском и русском языках)*. Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2003. – 352 с.

9. Кураташвили Альфред А. *Теория верховенства интересов народа. Принципиально новое научное направление и системообразующая теория управленческого права, правовой системы истинно человеческого общества и социально-экономических наук в целом (монография на грузинском, английском и русском языках)*. Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2003. – 336 с.

10. Кураташвили Альфред А. *Теория сбалансированности прав и ответственности должностных лиц. Принципиально новое научное направление – необходимая научная основа защиты интересов человека и социально-экономического прогресса (монография на грузинском, английском и русском языках)*. Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2003. – 256 с.

11. Кураташвили Анзор А. *Теория социальной прибыли – принципиально новое направление в науке государственного управления. Научные изыскания в государственном и муниципальном управлении*. (Киев, Украина). Сборник научных трудов. Выпуск 1/2011. Киев – 2011, с. 89-95.

12. Кураташвили Анзор А. *Социальная прибыль – как главный критерий эффективного государственного управления. Развитие креативного публичного управления*. Материалы Международной научной конференции (8 апреля 2016 года). Академия муниципального управления (Киев, Украина). Киев: Академия муниципального управления, 2016, с. 186-187.

13. Кураташвили Анзор А. *Теория социальной прибыли – научная основа определения инновационного критерия оценки эффективности системы государственного управления. Актуальные проблемы государственного управления*. Материалы Международной научной конференции (27.05.2016). Тбилиси: Международное издательство «Прогресс», 2016. – с. 107-110.

**Ніна ДІДЕНКО,**  
*д. держ. упр., професор,  
професор кафедри публічного управління  
та адміністрування ІПК ДСЗУ*

## **ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19**

Загальноєвропейська відповідь на пандемію, яка стосується проблем зайнятості, побудована на принципах флексик'юріті – політики на ринку праці, спрямованої на збалансоване поєднання принципів гнучкості та безпеки, яка вимагає від служб зайнятості нових підходів щодо працевлаштування осіб, які звертаються за допомогою до даних служб. Це передбачає достатню гнучкість при наймі та звільненні, мобільність людей в період переходу від безробіття або економічної неактивності до трудової діяльності, постійне підвищення кваліфікації кадрів, соціальний захист (який підтримує, а не стримує мобільність).

Флексик'юріті передбачає такі зміни у зайнятості населення як: розширення добровільної зайнятості на умовах неповного робочого часу, що сприяє досягненню більшого балансу виробничих і сімейних обов'язків та участі на ринку праці літніх працівників, а також осіб, що поєднують роботу і подальшу освіту; нестандартна зайнятість як засіб отримання постійної роботи.

Перш за все, зазначимо, що інституції ЄС у середині березня 2020 р. представили ряд ініціатив з пом'якшення наслідків пандемії економічними інструментами. Особливість таких ініціатив зосереджена на збереженні цілісності єдиного ринку ЄС, наданні підтримки громадянам і підприємствам ЄС та визначенні заходів оперативного реагування для підтримки стабільності й солідарності держав-членів. Наприклад, інвестиційна ініціатива Corona Response передбачає виділення 37 млрд. євро з доступних фондів Євросоюзу для громадян, регіонів і держав-членів, постраждалих від COVID-19 [2].

Комісія ЄС (ЄК) взяла на себе координаційну роль та представила набір інструментів, призначених для пом'якшення соціально-економічного впливу спалаху COVID-19, орієнтованого на європейську скоординовану відповідь. Серед пріоритетів пом'якшення наслідків пандемії Європейська Комісія визначила підтримку людей в тому, щоб доходи та робочі місця не зазнавали непропорційного впливу та щоб уникнути постійних наслідків цієї кризи.

Політика Європейської Комісії полягає в тому, що основна фіскальна відповідь на коронавірус надходитиме з національних бюджетів держав-членів ЄС. Правила державної допомоги ЄС дозволяють державам-членам вжити швидких та ефективних заходів для підтримки громадян та компаній, зокрема МСП (малі та середні підприємства), що стикаються з економічними труднощами через спалах COVID-19. Держави-члени можуть розробити широкі

заходи підтримки відповідно до діючих норм ЄС. Так, вони можуть прийняти рішення про прийняття таких заходів, як субсидювання заробітної плати, припинення виплат корпоративних податків і податку на додану вартість або соціальних відрахувань. Крім того, держави-члени можуть надавати фінансову підтримку безпосередньо споживачам, наприклад, за скасовані послуги або квитки, які не відшкодовуються зацікавленими операторами. Також, Правила державної допомоги ЄС дозволяють державам-членам допомагати компаніям справлятися з дефіцитом ліквідності та потребами надання невідкладної допомоги. Стаття 107 (2) (б) ДФЕС (Договір про функціонування Європейського союзу) дозволяє державам-членам відшкодувати збитки, завдані безпосередньо в надзвичайних ситуаціях, включаючи заходи в таких галузях, як авіація та туризм.

Що стосується фінансової підтримки Європейської комісії, то це допоможе, принаймні, 100 000 європейським малим і середнім підприємствам і невеликим компаніям з обсягом фінансування близько 8 мільярдів євро.

Для того, щоб зменшити вплив пандемії на трудову зайнятість, захищати працівників від безробіття та втрати доходів, Європейська Комісія готова підтримати членів ЄС, просуваючи схеми роботи на короткий час, програми підвищення кваліфікації та перекваліфікації, які виявились ефективними в минулому. Крім того, Комісія готова прискорити підготовку законодавчої пропозиції до Європейської схеми перестраховування по безробіттю, спрямованої на підтримку політики держав-членів ЄС, яка зберігає робочі місця та навички.

Інвестиційна ініціатива з реагування на коронавірусне захворювання сприятиме розгортанню Європейського соціального фонду – фонду, призначеного для підтримки працівників і охорони здоров'я. У рамках цієї нової ініціативи 37 мільярдів євро спрямовується на боротьбу з коронавірусною кризою. З цією метою Європейська Комісія пропонує використати невитрачене попереднє фінансування структурних фондів у сумі близько 8 мільярдів євро з бюджету ЄС для доповнення 29 мільярдів євро структурного фінансування.

Європейський фонд адаптації до глобалізації також може бути залучений для підтримки звільнених працівників та тих, хто працює за наймом, в умовах чинного та майбутнього Регламенту. В 2020 року для цього доступно близько 179 мільйонів євро.

Окрема ініціатива стосується кредитування МСП, які особливо уразливі, якщо їхні доходи перериваються заходами по боротьбі з коронавірусом. Хоча потік доходів МСП може бути порушений або поставки сировини перервані, вони все одно можуть здійснювати виплати працівникам, орендодавцям, постачальникам чи податковим органам. Таким чином, наявність короткострокового кредиту розглядається Європейським центральним банком (ЄЦБ) як ключ до короткострокового і довгострокового виживання МСП.

Для підтримки МСП ЄЦБ надаватиме позики комерційним банкам для підтримки кредитування для тих, хто найбільше постраждав від поширення коронавірусу, зокрема малих та середніх підприємств. Ці позики ЄЦБ будуть дешевими. Процентні ставки встановлюються за досить запутаною формулою, але для деяких з цих позик вона може становити мінус 0,75% [1].

У травні 2020 р. Європейська комісія представила загальні рекомендації, які повинні забезпечити критерії для безпечного і поступового відновлення туристичної діяльності після скасування карантину в країнах ЄС. План підтримки туристичного сектору передбачає збереження робочих місць з фінансовою допомогою до 100 мільярдів євро від програми SURE, яка допомагає державам-членам покривати витрати на національні схеми короткострокової роботи і аналогічні заходи, що дозволяють компаніям зберігати робочі місця. Європейська Комісія також підтримує партнерські відносини між службами зайнятості, соціальними партнерами та компаніями з метою сприяння перепідготовці кадрів, особливо для сезонних працівників.

Що стосується діяльності національних урядів в Європі при вирішенні проблем зайнятості під час пандемії, використовуються різні підходи. Так, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Великобританія розширюють доступ до оплачуваних лікарняних, а також забезпечують додаткову допомогу, у тому числі фінансову, по догляду за дітьми для працюючих батьків.

Великобританія надає найсуттєвішу підтримку самозайнятим. Якщо вони постраждали від коронавірусу, Уряд зобов'язався виплачувати з червня щомісячні гранти у розмірі до 80% від середнього доходу за останні три роки. Банк Англії (BoE) оголосив 11 березня 2020 р. про зниження своєї ключової ставки на пів-пункт, послаблення банківських умов, накладених на банки, та започаткування нового пристрою фінансування малих компаній.

Заходи для пом'якшення наслідків спалаху коронавірусу включають в себе, зокрема, наступне: передбачена законом оплата через хворобу для «всіх тих, кому рекомендується самоізолюватися», навіть якщо у них немає симптомів; «тимчасова схема кредитування постраждалого бізнесу через коронавірус» для банків, які пропонують кредити на суму до 1,2 млн. фунтів для підтримки малого та середнього бізнесу. Уряд буде покривати витрати для підприємств з чисельністю персоналу менше 250 чоловік на виплату лікарняних тим, хто не працює через коронавірус. Планується прискорити і спростити отримання пільг для тих, хто укладає контракт з нульовим робочим днем. Претенденти на отримання допомоги, яким рекомендовано залишатися вдома, не повинні будуть відвідувати центри зайнятості.

В Іспанії, Італії та Польщі деякі цифрові платформи, що спеціалізуються на доставках товарів або послугах з перевезення, заявили про готовність забезпечити двотижневі оплачувані лікарняні для кур'єрів або водіїв, які є неформально зайнятими за допомогою їхніх додатків.

Крім того, Італія виділила сфери, працівни\_ці яких мають лишатися вдома і не працювати. Держава надає їм компенсації у вигляді грошових виплат. Були визначені також сфери чи професії, представники яких мають стратегічне значення. Вони продовжують працювати, отримують зарплату і мають безперешкодні умови доїзду до роботи.

У Німеччині Бундестаг прийняв два пакети соціальної допомоги для пом'якшення економічних наслідків кризи. Перший пакет соціальної допомоги, яка знижує вимоги для отримання виплат через неповну зайнятість, німецькі парламентарі ухвалили у березні на самому початку запровадження коронавірусних обмежень. Для отримання допомоги через неповну зайнятість зареєструвалися 750 тисяч німецьких підприємств (майже 10 мільйонів працівників).

14 травня 2020 р. бундестаг схвалив другий пакет соціальної допомоги, який передбачає збільшення виплат для тих, хто працює за скороченим графіком. Працівники, чий графік скорочено щонайменше наполовину, починаючи з четвертого місяця будуть отримувати допомогу, еквівалентну 70% зарплати після вирахування податків, а починаючи з сьомого місяця - 80%. Для батьків з дітьми розмір допомоги збільшать до 77% та 87% відповідно. Зараз допомога через неповну зайнятість складає 60% від зарплати після вирахування податків, а для батьків з дітьми - 67%. Для безробітних, які припинять отримувати соціальну допомогу в період з 1 травня по 31 грудня 2020 року, виплати подовжать на три місяці. Новий пакет передбачає і можливість компенсації за безкоштовні обіди в дитсадках та школах, які діти не отримали через тимчасове закриття цих закладів.

У Франції близько 4 мільйонів найманих працівників перевели на неповну зайнятість за державною програмою підтримки. Механізм неповної зайнятості передбачає, що роботодавці виплачуватимуть працівникам компенсацію у розмірі 70% від їхньої неоподаткованої заробітної плати (100% - якщо працівник отримує мінімальну заробітну плату), а держава компенсує бізнесу ці кошти. Кількість підприємств, які подаються на участь у програмі, постійно зростає: заяви подали 337 тисяч підприємств щодо 3,6 мільйона своїх працівників. Більшість з них – підприємства малого бізнесу.

Держава зобов'язується взяти на себе відповідальність за виплату компенсації працівникам, вимушеним залишатися частково безробітними, щоб вони залишалися вдома. І всі компанії можуть без обґрунтування відкласти сплату податків і внесків, що підлягають сплаті в березні. Застосування реформи страхування від безробіття, спочатку запланованої на 1 квітня, перенесено на 1 вересня.

До додаткових заходів підтримки зайнятості бізнесу у Франції належать: подовження термінів сплати соціальних та інших податків;

у найбільш складних ситуаціях прямі податкові пільги можуть бути затверджені в кожному конкретному випадку;

можливість збереження зайнятості в компаніях через спрощену та посилену систему часткового безробіття.

Перехід на дистанційну зайнятість підтримано урядом Бельгії, який надав відповідні рекомендації на офіційному рівні. Батьки дітей шкільного віку, якщо дитина не потребує постійного догляду, а робота батьків дозволяє працювати дистанційно, зможуть працювати із дому. В той же час, ані держава, ані роботодавці не зазнають додаткових витрат.

Така форма як дистанційна зайнятість введена в обов'язковому порядку для державних службовців у Греції.

Для батьків дітей дошкільного віку, яким потрібен постійний догляд і які змушені залишатися вдома, у Польщі введена пільга у розмірі 80% заробітної плати, навіть якщо вони при цьому працюватимуть дистанційно.

Наведені приклади свідчать про те, що, дотримуючись загальних рекомендацій європейських інституцій та користуючись їх допомогою, у кожній європейській країні розробляється власна програма вирішення проблем зайнятості з урахуванням стану захворюваності, можливостей економіки та національної специфіки.

Одним з напрямів, який запроваджується наразі у сфері зайнятості в ЄС, є вирішення питання щодо трудових мігрантів з третіх країн. Рада Євросоюзу затвердила рішення, яким дозволила країнам-членам з 1 липня 2020 р. відкрити в'їзд для окремих категорій українців, а також громадян інших третіх країн. В'їзд дозволено для наступних категорій: тих, хто подорожує з метою навчання; моряків, що прямують на корабель; громадян, які подорожують через територію ЄС транзитом, а також висококваліфікованих працівників третіх країн, якщо їхня зайнятість необхідна з економічної точки зору і робота не може бути відкладена або виконана за кордоном. Також зберігається дозвіл на в'їзд для тих категорій мешканців України, які досі підпадали під винятки, зокрема, членів родин громадян ЄС; тих, хто має посвідку на проживання у ЄС або аналогічний документ; сезонних працівників; дипломатів тощо

*Висновки.* Таким чином, в умовах пандемії COVID-19 європейські країни отримали незвичні, серйозні виклики у сфері зайнятості, що зумовило необхідність суттєвих змін у формуванні європейської політики зайнятості загалом та гнучких форм зайнятості з урахуванням карантину. За підтримки європейських інституцій та фондів, національних урядів забезпечення зайнятості населення та їх соціальний захист є пріоритетом європейської економічної та соціальної політики, яка надає різноманітні можливості громадянам зменшити вплив пандемії на трудову зайнятість, захищає працівників від безробіття та втрати доходів. На даний час європейськими інституціями не тільки вживаються заходи щодо підтримки зайнятості

населення під час карантину, але розробляються програми на перспективу виходу з карантину, подолання економічної рецесії, відновлення діяльності підприємств та поживлення ринку праці.

*Список використаних джерел:*

1. Огляд початкових механізмів економічного, національного і багатостороннього реагування на covid-19. URL: [brdo.com.ua](http://brdo.com.ua).

2. Потіха А. Європейський Союз в умовах кризи [Електронний ресурс] / А. Потіха // *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 8. С. 36–43. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr8.pdf>. – Назва з екрану.

**Клавдія ДУБИЧ,**  
*д. держ. упр., доцент,  
завідувач кафедри публічного управління  
та адміністрування ІПК ДСЗУ*

## **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ**

Сучасний період розвитку держави проходить в період соціально-економічної кризи та соціального напруження в суспільстві із-за пандемії та низького рівня соціального захисту населення. Україна відповідно до ст. 1 Основного Закону [3] задекларувала себе соціальною державою, взявши, тим самим, на себе зобов'язання щодо розбудови соціально-орієнтованої моделі держави. В свою чергу, це передбачає вжиття заходів щодо постійного підвищення рівня добробуту населення та приділення особливої уваги його вразливим категоріям. А в контексті проголошеного нею стратегічного курсу зовнішньої державної політики на інтеграцію до зони ЄС, Україна має поступово наближати рівень життя своїх громадян до європейських стандартів та привести у відповідність соціальну політику до норм і вимог Спільноти.

Важливою складовою соціальної політики та соціального захисту населення Євросоюзу є система соціальних послуг. Результати аналізу практики та досвіду, які набуто державами-членами ЄС у вказаній сфері, переконливо свідчать, що застосовувані ними механізми публічного управління соціальними послугами є ефективними та раціональними. Рівні якості та ефективності соціальних послуг, що надають недержавні соціальні заклади (громадські, благодійницькі організації, волонтери, приватні особи та ін.) є



високими. До того ж, такі послуги є більш раціональними, гнучкішими та доступнішими для різних вразливих груп населення.

У схваленій Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [5] констатується, що сучасна система надання соціальних послуг в Україні є недостатньо ефективною. А ключовими чинниками, що зумовлює низький рівень ефективності функціонування вітчизняної системи надання соціальних послуг, є хаотичність, епізодичність, безсистемність органів державної влади у залученні громадських, благодійних та релігійних організацій до надання таких послуг.

Ефективність вітчизняної системи надання соціальних послуг населенню територіальних громад на сучасному етапі є, критично низькою. Це зумовлено значною мірою досить повільною трансформацією системи соціального забезпечення України.

Втім, незважаючи на те, що ще в 2003 р. було прийнято Закон України «Про соціальні послуги» [7], механізми державного управління такими послугами залишаються недостатньо розробленими та впровадженими. А відтак, багато положень вказаного закону [7] неможливо реалізувати на практиці.

Водночас, пропозиція обсягів соціальних послуг для осіб, що проживають в територіальних громадах та перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самотійно подолати, в декілька разів є меншою за їх пропозицію, а якість таких послуг – незадовільною. Так, у Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [5] констатується, що у державі утворена розгалужена мережа установ та закладів комунальної власності: в Україні понад 3 тисячі установ і закладів комунальної власності надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Такі послуги отримують більш як 3 млн. осіб, а понад 1 млн. осіб залишаються не охопленими такими послугами. Варто відмітити, що в Україні кількість осіб, які в зв'язку зі складними обставинами (старістю, зубожінням, соціальним сирітством, обмеженими фізичними можливостями, неспроможністю адаптуватися до ринкових умов та ін.) не в змозі їх подолати самотійно та потребують з боку держави підтримки шляхом надання соціальних послуг, невпинно збільшується.

В умовах неспроможності державних та комунальних соціальних служб, закладів виконувати належним чином покладені на них обов'язки, а саме надавати такі послуги населенню територіальних громад в достатніх обсягах і відповідної якості, постає питання залучення до цього процесу недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги, зокрема громадських, благодійних, релігійних організацій. Нестача бюджетних коштів, інших ресурсів через часті фінансово-економічні кризи, політичну нестабільність ще більше спонукають державу до партнерства та співробітництва між суспільними секторами, а саме державним (центральні, місцеві органи влади), неурядовим (громадським або

«третім» сектором) та приватним (бізнес). Власне це передбачено ст. 7 закону [7], відповідно до якої для виконання цієї роботи можуть залучатися на договірних засадах інші підприємства, установи, організації, фізичні особи, зокрема волонтери.

Проте, в Стратегії [5] акцентується, що системної роботи із залучення громадських організацій до надання соціальних послуг територіальним громадам не проводиться в Україні. А відтак, розроблення та впровадження державно-управлінського інструменту співпраці з громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними організаціями, що надають соціальні послуги, зокрема шляхом планування та надання соціальних послуг, здійснення громадського контролю за їх якістю та ефективністю, віднесено до стратегічних напрямів реформування системи надання соціальних послуг в Україні [6].

Дійсно, державна підтримка організацій недержавного сектору, зокрема фінансова, що надають соціальні послуги в Україні, є де-факто вкрай незадовільною. Разом з тим, громадські організації спроможні використовувати виділені з державного та місцевих бюджетів кошти для надання соціальних послуг набагато раціональніше та навіть надавати такі послуги безкоштовно. Недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги громадам в порівнянні з територіальними центрами, іншими державними соціальними закладами є більш динамічними, гнучкішими та швидшими в реагуванні на індивідуальні потреби певних осіб, особливі запити в певних соціальних послугах. Протягом останніх років, а особливо в реаліях сьогодення, громадські організації в Україні помітно активізували свою участь у формуванні та розвитку вітчизняного ринку соціальних послуг, переконливо демонструючи високу спроможність надавати соціальні послуги якісно, ефективно та результативно. Громадські організації реалізують цілу низку інноваційних проєктів, пов'язаних з наданням соціальних послуг, підвищенням рівня професіоналізму соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги населенню територіальних громад. А відтак актуальним постає питання аналізу сучасного стану надання соціальних послуг громадськими організаціями в Україні.

Незважаючи на позитивну динаміку статистичної кількості утворених громадських організацій в Україні, в ході виконання ними своїх функціональних повноважень і обов'язків існує ціла низка недоліків і проблем, найбільш гострими з яких є такі :

*нормативно-правова неврегульованість державно-управлінського механізму фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги з державного та місцевого бюджетів за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення – чинне вітчизняне бюджетне законодавство передбачає надання соціальних послуг апріорі через державні бюджетні установи, яке спрямовується здебільше на їх*

утримання, що є грубим порушення принципу рівноправності доступу недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги до отримання фінансування та серйозною проблемою, що унеможливує на практиці реалізацію норми ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги» [7] та дискредитує недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги; обсяги фактично виділених соціальних видатків, як потенційного джерела фінансування недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуг, є досить незначними та нерегулярними;

*нівелювання та нехтування представниками органів публічної влади, місцевого самоврядування співпраці та взаємодії з громадськими організаціями на паритетних, рівноправних засадах, закритість, небажання перших розглядати других як партнера у вирішенні питань надання соціальних послуг; незацікавленість державних суб'єктів, що надають послуги конкурувати за бюджетні кошти з громадськими організаціями, переважання внутрішньо-відомчих інтересів, намагання зберегти «статус-кво» і протидія (пряма, прихована) з боку перших, нововведенням;*

*відсутність у недержавних організацій досвіду роботи щодо співпраці з державним сектором у виконанні завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг, низький рівень кваліфікації, відповідних практичних вмінь і навичок у соціальних працівників сфери таких послуг, серйозні недоліки в проведенні їх навчання та підвищення кваліфікації;*

*низькі рівні активності та довіри з боку громадськості до недержавних організацій, що надають соціальні послуги [1, с. 162].*

У 2013 р. громадські організації для виконання своєї діяльності отримали з різних джерел 3,8 млрд. грн. (на 1,6% більше порівняно з 2012 р.), а структура вказаної суми коштів є такою : 45,4% – надходження від благодійності; 14,1% – доходи від господарської діяльності створених громадськими організаціями товариств і підприємств; 13,3% – членські внески; 7,1 % – кошти з державного бюджету; 3,1 % – кошти з місцевого бюджету. Структура використання коштів громадськими організаціями : 27,1% – оплата праці; 20,1% – витрати на благодійництво; 18,2% – оплата послуг та ін. [2, с. 3-4].

На підставі викладено вище можна стверджувати, що з 2008 р. до 2013 р. обсяги фінансування громадських організацій в Україні, діяльність яких пов'язана з вирішенням соціальних питань, з державного та місцевого бюджетів зменшилися приблизно вдвічі! Фактично громадські організації «виживають» за рахунок донорів, зовнішнього фінансування. Фінансова підтримка, яку отримують громадські організації з боку держави, є недостатньою. Про це можна з впевненістю стверджувати, порівнявши частки державного фінансування в доходах загального бюджету недержавних організацій в окремих зарубіжних країнах : Фінляндія – 57%; Чехії – 39%; Угорщина – 27%; Великобританія – 26%; Польща – 24%. У Німеччині

повноваження щодо надання соціальних послуг держава майже повністю делегувала недержавним організаціям. А відтак, частка їх фінансування з боку держави складає 83%, а власні доходи таких організацій становить 10% від їх загального бюджету [4, с. 10; 8, с. 12].

У продовження розгляду питання фінансування вітчизняних недержавних організацій варто відмітити, що в умовах значного скорочення зовнішнього фінансування ймовірним джерелом підвищення їх доходів та фінансового забезпечення може бути надання права на здійснення ними комерційної діяльності. Здійснення такої діяльності громадськими організаціями безпосередньо не передбачено чинним в Україні законодавством, оскільки їх віднесено до непідприємницьких товариств. До того ж, відповідно до ліцензійних умов, визначених українським законодавством про ліцензування, ліцензію на здійснення певних видів господарської діяльності можуть отримувати суб'єкти господарської діяльності, а не безпосередньо громадські організації. Втім, ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [7] визначено, що суб'єктами, що надають соціальні послуги можуть бути підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, тобто і громадські організації.

Викладені вище факти та аргументи свідчать не тільки про існування колізій та недоліків у вітчизняному законодавстві. Позбавлення недержавних організацій права здійснювати комерційну та господарську діяльність суперечить нормам права відповідного європейського законодавства, зокрема в частині правового статусу неурядових організацій. Так, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (№. CM/Rec. (2007) 14) визначено, що держави-члени цієї організації повинні надати громадським об'єднанням право здійснювати вільно, безпосередньо та на законних підставах будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність [4, с. 45].

Результати проведеного вище дослідження надання соціальних послуг громадськими організаціями як державно-управлінського інструменту в Україні дають підстави сформулювати такі **висновки**.

1. З'ясовано, що громадські організації за своєю природою спроможні ефективно, якісно та в раціональний спосіб надавати соціальні послуги населенню територіальних громад, охоплювати широке коло їх отримувачів, гнучко реагувати на їх запити та задовольняти їхні потреби. Разом з тим, органи публічної влади в Україні на сучасному етапі розвитку нівелюють важливість громадських, благодійних і релігійних організацій та недостатньо залучають їх до надання соціальних послуг.

2. Визначено, що в ході виконання недержавними організаціями своїх функціональних повноважень і обов'язків, включаючи надання соціальних послуг, існує ціла низка недоліків, найбільш гострими з яких є: нормативно-правова неврегульованість механізму фінансування та дискримінація

громадських організацій у доступі до отримання бюджетних соціальних видатків; закритість представників органів державної влади, недооцінка та нехтування ними співпраці з громадськими організаціями на рівних підставах; низький рівень кваліфікації, практичних навичок і вмінь у працівників громадських організацій; недовіра та неготовність населення територіальних громад отримувати соціальні послуги, що їх надають недержавні організації.

3. Перспективними напрямками проведення подальших наукових розвідок є : розроблення та наукове обґрунтування інструментів механізму державного управління в міжсекторальній співпраці («держава-громадськість-бізнес») з питань, пов'язаних з підвищенням якості та ефективності надання соціальних послуг; удосконалення нормативно-правового забезпечення фінансування недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги; аналіз європейських моделей фінансування неурядових організацій в сфері надання соціальних послуг та можливостей впровадження окремих їх елементів у вітчизняну практику.

#### *Список використаних джерел:*

1. Горемикіна Ю. В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг / Ю. В. Горемикіна // Демографія та соціальна економіка. – 2009. – № 1. – С. 161-168.

2. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 р. : [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України : публікація документів. – 2014. URL: [http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publposl\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publposl_u.htm). – 6 с.

3. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесен. Законом України від 8 груд. 2004 р. : за станом на 1 січня 2006 р.]. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 124 с.

4. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь / авт. кол. Нац. ін.-ту стратег. дослід. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.

5. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.

6. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 бер. 2013 р. № 208-р.] // Офіц. вісн. України. – 2013. – 19 квіт. (№ 28). – Ст. 962.

7. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами в 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.

8. Сідельнік Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг / Лариса Сідельнік // Громадянське суспільство. 2008. № 2(4). С. 9-14.

**Лариса НОВАК-КАЛЯЄВА,**  
*д.держ.упр, проф. професор кафедри публічного  
управління та адміністрування  
ІПК ДСЗ України*

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КРИЗ РІЗНОГО ПОХОДЖЕННЯ**

Під інституціональною стійкістю управлінських структур, як державних, так і самоврядних, розуміється такий їх стан, який дозволяє зберігати структурну цілісність, функціональну повноцінність, здатність до взаємодії, перегрупування сил та оновлення, відповідно до нових умов після виходу з кризи. У ситуації деструктивних чи загрозливих зовнішніх чи внутрішніх впливів тимчасового або довготермінового характеру актуалізуються питання стійкості управлінських структур як для сучасної України, так і для більшості країн, які, зокрема, протистояли загрозам та наслідкам пандемії коронавірусу 2019 -2020 рр. Посилення інтенсивності природних, соціальних та економічних явищ у глобалізованому світі обумовили важливість стійкості управлінських структур на регіональному рівні в контексті їх здатності адаптуватися до змін умов і масштабів відповідальності, викликів і загроз, ризиків і можливостей. Адаптація у цьому контексті розуміється як процес, за допомогою якого система (держава, регіон, муніципалітет, суспільний інститут тощо) адаптується до змін. Вона може бути реакційною, тобто внаслідок кризи, яка вже настала (наприклад, економічний шок) або мати очікуваний характер, тобто бути здатною пристосуватися до довгострокових тенденцій.

Концепція стійкості передбачає певні інтерпретації, характерні для таких країн, як, зокрема, Британія, Франція, Канада, Польща, Південна Африка, хоча всі вони включають наступні вимоги:

- стійкість (структурно-функціональна) системи в умовах шоку та здатність відновлення до моменту негативного впливу. Передбачається, що система є стійкою, якщо вона здатна швидко повернутися до рівноваги;
- екологічна стійкість означає, що існує багато рівноважних станів, які можуть бути досягнуті без зміни функції або структури системи;
- адаптивна стійкість походить від так званої теорії складних адаптивних систем, що здатні розвиватися і адаптуватися до нових умов [4].

У відповідь на зовнішні впливи або критичний стан системи вони здатні саморегулювати свою внутрішню структуру. Аргументація формується навколо ідеї, що стійкі соціально-економічні системи здатні постійно реорганізувати свої економічні та інституційні структури. Стійкість у цій інтерпретації розуміється швидше як постійний еволюційний процес, а не лише відновлення або досягнення нового стабільного стану рівноваги. Що стосується місцевої

економіки, то цей термін можна розуміти як здатність реорганізувати структури чи функції таким чином, щоб підтримувати прийнятне зростання та розвиток у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Адаптивна стійкість територіальних соціальних систем (муніципалітетів) базується на їх здатності до еволюційних змін і у короткотерміновій перспективі розуміється як здатність системи повернутися до докризового стану, зокрема щодо рівня доходу та зайнятості населення. Хоча бажаним в умовах кризи є не тільки повернення до рівня розвитку, але й адаптація до нових умов і вихід на нові шляхи розвитку.

Інституціональна стійкість, як стверджував Е.Пайк (2010), у довшій перспективі сприяє розриву відносин між учасниками системи, що дозволяє гнучко перебудувати її внутрішні структури в нових умовах [5]. Показниками інституціональної стійкості можуть бути, наприклад, здатність повернення рівня продуктивності й ефективності діяльності органів управління до докризового стану; відновлення довіри населення, втраченої або послабленої під час політичної кризи; підвищення рівня суспільної легітимації уряду чи місцевих управлінських структур внаслідок кадрових змін тощо, залежно від конкретних умов. Критерії визначення інституціональної стійкості управлінських структур, розроблені в працях Д. Левенбергер (2010), І. Спанденберга (2001, 2006) та ін. доцільно використовувати для усвідомлення того комплексу показників, які необхідно враховувати у розробці політик на регіональному та місцевому рівнях і структурно-функціонального навантаження кадрового складу, в тому числі і керівного, органів публічного управління [3, 6].

Сучасні дослідження стійкості зосереджені на пошуку відповідної моделі економіки, яка забезпечує стабільне зростання та розвиток протягом тривалого періоду[2]. Такий розвиток має бути спрямований на збереження економічного, соціального та екологічного балансу в умовах крих різного походження. Муніципалітети з вищим рівнем інституціональної стійкості в кризових умовах мають вищу адаптивну здатність, ніж інші муніципалітети, навіть якщо соціальна та економічна здатність останніх є низькою.

Інструментарій визначення стійкості включає, зокрема, наступні показники:

- стратегічне планування відповідної якості, включаючи поточний стан та стратегічні перспективи реалізації політик; адекватність заходів, тобто їх зв'язок з місцевими проблемами;

- співпраця на основі взаємодії з державними установами, місцевими підприємницькими структурами та освітньо-науковими осередками, громадами та неурядовими організаціями, активними мешканцями;

- функціонування муніципальних установ з урахуванням результатів моніторингу якості, кваліфікації посадових осіб, системи управління знаннями.

Стійкість регіонів доцільно визначать за допомогою індексу стійкості з використанням в динаміці, зокрема:

зміни показників ВВП,

зміни показників зайнятості,

зміни показників наявного доходу,

зміни показників кількості суб'єктів господарювання та експортних надходжень інноваційних продуктів тощо [1].

Міжнародні дослідники переважно розглядають чотири компоненти регіональної стійкості: населення, суспільство, економіка та географічні й геостратегічні позиції. Найважливішими показниками були визнані, зокрема, валовий внутрішній продукт та зайнятість.

Дослідження місцевих та регіональних систем зосереджені на визначенні галузей економічного зростання, смугах стагнації, масштабах столичних зон, впливові коштів ЄС на розвиток, включаючи соціальну, економічну та просторову згуртованість. Недостатньо уваги приділяється питанням адаптації місцевих систем до змін, що відбуваються в економіках багатьох країн внаслідок глобалізації, міграції, демографічних тенденцій та економічних потрясінь, зокрема кардинальні зміни ринку праці та зайнятості. У цьому контексті важливо звернути особливу увагу не тільки на розвиток локальних систем, включаючи вимірювання доходів, розвиток інфраструктури або ринок праці, а також їх гнучкість, здатність до змін та готовність, як бути керованими, так і бути лідерами чи агентами змін. Дослідження адаптивності зосереджуються на здатності систем передбачати майбутні події, швидко реагувати на них, їх здатність до постійної еволюції.

Концепція стійкості розкриває актуальні проблеми сталого розвитку, оскільки акцент робиться на силі систем та їх здатності постійно змінюватися.

#### *Список використаних джерел:*

1. Jong-Han Yoon Conditions for successful public policies of sustainable development institutional capacity, democracy, and free trade – International Review of Public Administration Volume 19, 2014 – Issue 3 Pages 252-266

2. Novak-Kalyayeva L., A. Kuczabski, N. Yasnyska, S. Andreyeva, I. Shapovalova “Changing the paradigm of public governance in the context of the challenges of sustainable development” Proceedings of the 32nd International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018 - Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth 2018. P. 2023 – 2031 ISBN: 978-0-9998551-1-9

3. Leuenberger, D. Z., & Bartle, J. R. (2005). Unsustainable development: Hurricane Katrina and the flaws in transportation infrastructure policy and management. PA Times, Oct2005, Vol. 28 Issue 10, p5.



4. Masik G. Economic resilience: The case of Poland and Certain European regions *Geographia Polonica* 89(4):457-471 • December 2016

5. Pike, A., Dawley, S. and Tomaney, J. (2009) Adaptation and evolution in the geographies of resilience. *European Labour Markets and the Politics of Social Reform in Comparative Perspective*, Warwick Business School, 5 June.

6. Spangenberg J.H. (2001) Investing in Sustainable Development The Reproduction of Man Made, Human, Natural and Social Capital in: *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 4, No. 2, pp. 184-201

**Руслан ФРОСІНЯК,**  
*магістр державного управління,*  
*голова Подільської районної у місті Кропивницькому ради*

## **ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У ПРАВОВЕ ПОЛЕ УКРАЇНИ**

Одним із визначальних інститутів безпосередньої демократії є вибори, котрі згідно з Конституцією України віднесені до основних засад конституційного ладу України. Разом із тим, вітчизняний конституційно-правовий досвід проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів нагально засвідчує наявність суттєвих електоральних розривів між виборцями та обраними ними представниками до органів місцевого самоврядування. Це виявляється у вкрай низькому виконанні обраними кандидатами своїх передвиборних програм, у відсутності постійної комунікації між обраною на муніципальному рівні владою та електоратом і суттєвому дистанціюванні обраних представників від своїх виборців жителів членів відповідних територіальних громад. Однією з головних причин цього є неефективне застосування муніципальної виборчої системи в Україні.

Ретроспективний аналіз вітчизняної муніципальної виборчої системи наочно засвідчує, що в ході її становлення вона отримала численні втілення на різних видах виборів. Більше того, генезис української виборчої системи являє собою суцільний та перманентний експеримент застосування всіх видів муніципальної виборчої системи [1]. Занадто велика політизація питання вибору виду муніципальної виборчої системи призвела до частотої її зміни, що, у свою чергу, негативно позначилося на проведенні та встановленні результатів виборів до представницьких органів муніципальної влади. Тому неабияк гостро постало питання щодо розгляду муніципальної виборчої системи у контексті світового досвіду та з орієнтацією на проблеми вітчизняного виборчого права.

Розглядаючи шляхи імплементації зарубіжного досвіду місцевих виборів у правове поле України необхідно проаналізувати виборчі системи, які використовуються державами під час проведення виборів. Найбільш популярною у світі є мажоритарна система абсолютної та відносної більшості. Так, за мажоритарною системою абсолютної більшості визначають результати виборів, зокрема до нижньої палати парламенту Франції, а також у ФРН, Еквадорі, США, Великій Британії [2]. Однак найпопулярнішою у світі серед наявних різновидів мажоритарної системи є мажоритарна виборча система відносної більшості. При цьому вважається, що її застосування є доцільним і виправданим в умовах, коли змагаються дві сильні загальнонаціональні політичні партії, як у Великій Британії або США.

Іноді мажоритарну систему абсолютної та відносної більшості голосів застосовують у поєднанні. Наприклад, у Франції під час виборів депутатів парламенту в першому турі голосування застосовують систему абсолютної більшості, а в другому відносної. Кожен із названих різновидів має свої переваги та недоліки. Однак, безспірно, у разі застосування мажоритарної виборчої системи: виборці голосують за конкретних осіб-кандидатів; забезпечується постійний зв'язок виборців із обраною особою; виборцям забезпечується можливість обрання позапартійного кандидата; спрощується процес створення ефективної більшості у парламенті, яка формує уряд.

Окрім того, перевагою мажоритарної системи абсолютної більшості є врахування інтересів більшості виборців. Основна перевага мажоритарної системи відносної більшості - результативність, оскільки голосування відбувається в один тур, а отже, не потребує додаткових витрат. Водночас мажоритарна виборча система не є бездоганною. Основними недоліками мажоритарної системи абсолютної більшості є:

- голоси, подані за переможених кандидатів, фактично пропадають;
- часто доводиться проводити другий тур виборів.

Основним недоліком мажоритарної виборчої системи відносної більшості є те, що «переможець бере усе», внаслідок чого часто відбувається виборчий диктат меншості над більшістю [3].

Загалом мажоритарну виборчу систему (різні її види) застосовують більшість (114, або 54% загальної кількості) незалежних держав і напівавтономних територій у світі, де відбуваються прямі вибори парламенту. Значна кількість країн із розвинутими демократичними традиціями вдало користується цією системою. До таких країн, зокрема, належать: Велика Британія, Нова Зеландія, Франція, США, Канада, Австралія, Іспанія, Португалія, Японія. Ця виборча система використовується у багатьох країнах колишнього СРСР - Білорусі, Узбекистані, Туркменістані [2]. В Україні мажоритарна виборча система застосовується під час виборів Президента України, 225 народних депутатів, а на місцевих виборах відповідно до нового

Виборчого кодексу України залишилася лише на виборах сільських, селищних та міських голів, старост.

Слід відзначити, що застосування мажоритарної виборчої системи в Україні сформувало у певної частини електорату негативне ставлення до неї. Особливо гострою стала критика цього виду виборчої системи внаслідок того, що її застосування в 2012 році як складника змішаної виборчої системи створило можливості для маніпуляції. У результаті це дало змогу партії Віктора Януковича отримати більшість у новому складі парламенту України.

Іншим типом виборчої системи є пропорційна виборча система, яка сформувалася у XIX - XX століттях. Вибори за цією системою вперше відбулися у Бельгії 1899 р., у деяких кантонах Швейцарії у 1889-1893 роках.

Застосування у зарубіжній та вітчизняній практиці пропорційної виборчої системи дало можливість виявити її переваги та недоліки. До переваг цього типу виборчої системи можна віднести, зокрема:

- враховується широкий спектр суспільних інтересів;
- забезпечується підвищення інтересу громадян до суті політичних проблем;

- чітко визначена структура партійного представництва у парламенті.

Найбільш явними недоліками пропорційної системи є такі:

- вона є не досить зрозумілою для значної частини громадян;
- послаблюються безпосередні зв'язки між виборцями та обраними особами;

- партії мають можливість «продавати» місця у своїх виборчих списках;

- посилюється партійний контроль за діяльністю їхніх представників у виборному органі. Партія може позбавити «свого» депутата мандата за «порушення партійної дисципліни», незважаючи на думки виборців.

Загалом надання переваг тому чи іншому виду виборчої системи нерідко визначається співвідношенням політичних сил у законодавчому органі, що знаходить відображення у виборчих законах. Звісно, певні способи встановлення результатів виборів часто є більш вигідними для окремих партій. Тому саме вони виступають за включення до виборчого законодавства саме таких, вигідних для них способів. Саме такі тенденції зараз спостерігаються в Україні у світлі наближення чергових виборів у 2020 році.

Визначальним політико-правовим фактором у розвитку виборчої системи та виборчого законодавства України є міжнародні стандарти. Їх впровадження у вітчизняне виборче законодавство України спрямовує його розвиток у напрямі забезпечення реального здійснення конституційного принципу народовладдя, демократизації політико-правових процесів, впровадження політичної та ідеологічної багатоманітності тощо. Аналіз питань правового регулювання організації і проведення виборів в Україні показує, що основними чинниками,

які перешкоджають впровадженню у виборче законодавство України міжнародних виборчих стандартів, є: низький рівень політико-правової культури значної частини організаторів виборів, а також електорату; використання «брудних» виборчих технологій, а також так званого «адміністративного ресурсу» тощо.

Гарантування реалізації конституційних принципів рівності та вільного волевиявлення передбачає заборону обмежень у правах, зокрема залежно від належності чи неналежності до політичних партій. Це конституційне положення є відображенням ідеї, сформульованої у міжнародно-правових документах. Так, Копенгагенський документ - політична декларація, яка прийнята 29 червня 1990 державами-учасниками Конференції Безпеки і Співпраці в Європі - широко і точно описує стандарти демократії і прав людини [4]. Так, пункт 7.5 цього документа зазначає: держави поважають право громадян добиватися політичних чи державних посад як особисто, так і як представники політичних партій чи організацій без дискримінації.

Виходячи із наведеного положення, в організації і проведенні виборів має застосовуватися така виборча система, яка надає можливість балотуватися на рівних засадах кожному громадянину країни, що досяг встановленого в законодавстві віку та відповідає іншим, законодавчо визначеним вимогам, незалежно від партійної його приналежності. Цим вимогам найбільш відповідає мажоритарна виборча система.

На відміну від мажоритарної пропорційна виборча система надає можливість балотуватися виключно партійним представникам і позбавляє такої можливості безпартійних громадян. Виборець, своєю чергою, позбавляється права голосувати за безпартійного кандидата. Тому застосування цього виду виборчої системи викликає великі сумніви у зв'язку із недодержанням принципу рівноправності громадян.

Вбачається, що для вирішення зазначених задач в Україні найбільш прийнятною є мажоритарна виборча система. Саме вона забезпечує врахування інтересів більшості виборців, а саме тієї частини громадян України, якій небайдуже майбутнє суспільства й держави, які прийшли на виборчі дільниці, щоб віддати свої голоси за кандидатів, які достойні обрання.

З точки зору додержання принципу рівноправності громадян у мажоритарній виборчій системі забезпечується можливість бути обраними не тільки членам політичних партій, а й позапартійним кандидатам. Виборець, який не підтримує представників політичних партій, має можливість проголосувати за позапартійного кандидата. Своєю чергою громадянин, що не вважає за можливе для себе бути членом політичної партії, не позбавляється можливості бути кандидатом та обраним до відповідного виборного органу.

Забезпечення мажоритарною виборчою системою тісних зв'язків між виборцями та їхніми представниками є важливим як на загальнодержавному,

так і на місцевому рівнях. Виборцям у цих умовах відомо: до кого безпосередньо варто звертатися для задоволення інтересів громади, для вирішення проблем. Це спонукає виборців до обрання кваліфікованих, добропорядних, патріотично налаштованих осіб. Вони під час передвиборної агітації мають можливість зустрітися із кандидатами, поспілкуватися з ними, зробити відповідні висновки та визначитися зі своїм вибором. Голосування є персональним, а не списком, як це має місце у пропорційній виборчій системі.

Визначаючи перспективи розвитку національної виборчої системи, слід виходити із того, що формування сучасної системи законодавства про вибори неможливе без імплементації до нього міжнародних виборчих стандартів щодо забезпечення можливостей балотуватись кожному громадянину незалежно від приналежності до політичних партій

З цієї точки зору доцільним уявляється вивчення питань щодо можливості запровадження в Україні електронного голосування на виборах, виявлення через засоби Інтернет та засоби мобільного зв'язку думки громадян стосовно ефективності роботи обраних представників, а також ініціативи громадян стосовно позбавлення мандата депутата, який неналежним чином виконує депутатські обов'язки, припускає порушення законодавства.

#### *Список використаних джерел:*

1. Віхляєв В.В. Конституційно-правовий досвід розвитку муніципальної виборчої системи України / В.В. Віхляєв // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2012. - № 1. - С. 58-61.

2. Місцева влада в країнах пострадянського простору: монографія / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський, Т. О. Шаровара [та ін.] / За заг. ред. д. держ. упр. П. В. Ворони. – Полтава.: ПП Шевченко, 2016. – 528 с.

3. Шведа Ю. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. – Львів, 2010. – 462 с.

4. Документ Копенгагенської Конференції щодо людського виміру НБСЄ. ОБОЄ; Витяг, Міжнародний документ від 29.06.1990. URL: [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_082](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_082)

**Сергій БІЛОРУСОВ**

*к.т.н., доцент, директор Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій,*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ОСВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ ЩОДО ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Інновації в підготовці кадрів для органів публічної влади – це необхідне явище, динамічне за характером і розвивальне за результатами, яке дозволяє вирішити суперечності між існуючою системою підготовки кадрів і потребами суспільства щодо її вдосконалення. На державному рівні інновації в системі освіти проявляються головним чином у якості рекомендацій, регламентованих законодавчими документами. Перш за все, це новий Закон України «Про освіту», який став базовим для усіх інших спеціальних законів у сфері освіти та її суттєвого реформування. Нагальні вимоги до сучасних освітніх закладів, які визначає цей Закон, конкретизовано в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. А саме: «Модернізація і розвиток освіти повинні набути випереджального безперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються в Україні та світі» [1].

Визначальна ознака сучасного суспільства полягає у переорієнтації економіки держав на новий рівень технологічного розвитку на основі розробки і використання високих технологій. Однією із необхідних умов формування нових високотехнологічних галузей економіки, стимулювання ринку інновацій та наукомісткої продукції є модернізація системи освіти з метою підготовки кадрів для інноваційної діяльності. У зв'язку з цим, важливим і актуальним є аналіз досліджень інноваційних процесів у вищій освіті та сучасних моделей освітньої діяльності.

Одним із найважливіших завдань для органів публічної влади є широке впровадження в процес прийняття управлінських рішень цифрових технологій. Без цього неможливо забезпечити належну якість та швидкість прийняття рішень з питань розвитку територій, а отже, і реальне покращення якості надання публічних послуг.

Прийняття рішень органами влади щодо розвитку території, формування та реалізації стратегії власного розвитку територіальних громад потребують регулярний і структурований супровід. Якість управлінських рішень безпосередньо визначається повнотою і достовірністю вихідної інформації. Проте досвід показує, що органам влади та місцевого самоврядування доводиться працювати в умовах обмежених термінів та кількості даних. Сприяти вирішенню цього питання може цілісна система інформаційно-

аналітичного прийняття управлінських рішень щодо реалізації проектів регіонального розвитку із залученням інструментарію сучасних цифрових технологій.

Важливою особливістю освітніх технологій на етапі євроінтеграції є електронне навчання, тобто освітній простір, у якому відбувається формування у слухачів якостей і вмінь необхідних публічному службовцям, а саме: медіаграмотність, критичне мислення, здатність до рішення творчих завдань, уміння мислити масштабно, готовність працювати в команді, громадянська свідомість.

Необхідною передумовою ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування є належний професійний рівень службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Від ефективності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування залежать умови життя мешканців конкретної об'єднаної територіальної громади. Все це свідчить про те вагоме значення, яке набувають питання підвищення рівня кваліфікації посадовців для забезпечення сталого місцевого і регіонального розвитку, покращення якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються громадянам.

Одним із важливих елементів розвитку регіонів є управління людськими ресурсами, що включає такі важливі компоненти, як підвищення рівня професійної компетентності та забезпечення професійного розвитку посадових осіб органів місцевого самоврядування. Головними завданнями розвитку персоналу є визнання, підтримка та збільшення потенціалу для досягнень, а також вивчення здібностей кожного працівника.

Враховуючи потребу підтримки освіти та удосконалення фахівців сфери публічного адміністрування в Україні та маючи за мету при використанні досвіду і потенціалу, створеного працівниками в процесі імплементації проекту «Децентралізація пропонує кращі результати і ефективність (DOBRE)», Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації заключив угоду із Краківським економічним університетом про створення Консорціуму для поліпшення спроможності системи освіти сфери публічного адміністрування.

Метою консорціуму є інтеграція академічної спільноти в Україні, зокрема з акцентом на 7 областях, в яких функціонує проєкт DOBRE, в тому числі у Херсонській, на основі ідеї інноваційного підходу до модернізації системи освіти сфери публічного адміністрування. А також поширення знань про реформу децентралізації в Україні, популяризація і практичне впровадження освітніх стандартів публічного адміністрування на трьох рівнях, бакалаврському, магістерському і післядипломному та підготовка зразка програми післядипломної освіти для лідерів об'єднаних територіальних громад.

Так, на базі Центру з метою підвищення компетентності працівників реформованих органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад), відповідно до підписаної у 2020 році Угоди з Малопольською школою публічного адміністрування Краківського економічного університету Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації планує провести навчальні семінари для працівників реформованих органів місцевого самоврядування (ОТГ) шляхом реалізації (сертифікованої освітньої) спеціалізованої професійної програми післядипломного навчання «Управління в органах місцевого само-врядування України» для менеджерів середнього рівня (керівники підрозділів, комунальних інституцій, проектних та робочих груп) в рамках проекту «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» за допомогою платформи дистанційного навчання, що залучить більшу кількість бажаючих взяти участь у зазначеному навчанні.

Дистанційне навчання слухачів планується проходити за 8 напрямками:

- Управління місцевим самоврядуванням - концепції, моделі та практика в Україні
- Управління людськими ресурсами
- Управління місцевим економічним розвитком
- Публічні послуги – масштаб та наслідки для лідерів
- Територіальне управління
- Бюджети та управління фінансовими ресурсами
- Соціальні комунікації та зовнішні партнерства
- Управління проектами
- Лідерство

Існуюча система закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування може стати базою для інноваційних підходів для поступового використання засобів нових цифрових технологій в освіті.

Виходячи з цього дистанційне навчання повинно базуватися на тому, що є корисного в методиці заочного навчання. В комплексі з найновішими технічними засобами комунікації обробки інформації, досвідом країн далекого і ближнього зарубіжжя, дистанційне навчання допоможе нам вийти на якісно новий рівень підготовки спеціалістів та значно збільшити їх кількість, а також за рахунок виключення витрат, зменшити питомі витрати на навчання.

Тому Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищенні кваліфікації продовжує вдосконалювати інноваційні он-лайн заходи, а саме, платформи для дистанційного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також для об'єднаних територіальних громад Херсонської області.



### *Список використаних джерел*

1. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 року №2145-VIII // Електронний ресурс: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

**Леонід БОБРИЦЬКИЙ**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, ІПК ДСЗУ*

## **КОНТРОЛЬ ЗА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ЧЕРЕЗ ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ**

Розглядаючи призначення цивільного контролю за силовими структурами країни слід зауважити, що головним його завданням має бути постійний моніторинг виконання керівниками усіх військових й воєнізованих формувань, завдань і обов'язків, що покладені на них Конституцією та законами України. Такий контроль має бути засобом ефективної взаємодії громадянського суспільства з органами військового управління та надійним гарантом їх відкритості для кожного громадянина.

В Україні система та механізми здійснення демократичного цивільного контролю врегульовані нормами чинного законодавства, що періодично вдосконалюється.

У даному дослідженні маємо розглянути й проаналізувати яким чином здійснюється цивільний контроль за сектором безпеки і оборони власне через громадські об'єднання.

От же у першу чергу звернімо увагу на Закон України, від 19 черв. 2003 року N 975-IV «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [1] (втратив чинність на підставі Закону від 21.06.2018р.) Цей Закон мав за мету захист національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначав правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави.

Демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави розглядався, як комплекс здійснюваних

відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [1]. Цивільний контроль мав забезпечувати:

дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;

підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;

попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, та у правоохоронних органах, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей;

урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та посадових осіб у сфері оборони, національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності;

виділення відповідно до законів у необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних коштів, спрямовуваних на утримання і функціонування Воєнної організації та правоохоронних органів держави, зокрема на реформування Збройних Сил України;

використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройними Силами України та іншим військовим формуванням, а також правоохоронним органам;

своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку [1].

Серед інших суб'єктів, контроль над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, було покладено і на громадян України, які через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної

Ради України з прав людини та його представника у справах захисту прав військовослужбовців або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян» [1].

Громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому порядку, гарантувалося відповідно до Конституції України, цього Закону і статутних положень можливість:

запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, що належать до Воєнної організації держави, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронної діяльності;

проводити наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби із злочинністю, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування Збройних Сил України, інших складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;

брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності Збройних Сил України, інших ланок Воєнної організації та правоохоронних органів держави, проблем правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей;

знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців;

через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, соціального захисту військовослужбовців, пенсіонерів та членів їхніх сімей [1].

Таким чином є підстави стверджувати, що цей Закон надавав досить широкі повноваження громадським організаціям, щодо здійснення контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами країни. Вчені стверджують, що демократичний цивільний контроль над силовими структурами держави є важливим фактором національної безпеки і в його здійсненні громадський сектор має домінуючий вплив [3].

Подальшого розвитку питання здійснення демократичного цивільного контролю знайшли своє відображення у «Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України» [2] затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92/2016.

*Список використаних джерел:*

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави Закон України, від 19 черв. 2003 року

№ 975-IV, (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 46, ст. 336), {Закон втратив чинність на підставі Закону N 2469-VIII ( 2469-19 ) від 21.06.2018 } URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>

2. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Указ Президента України від 14 березня 2016 року №92/2016, URL:<https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/418.html>.

3. Ворона П. В., Савка І. І. Щодо поняття цивільного контролю над силовими структурами держави як фактору національної безпеки / Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах: матеріали наук.-практ. конф., Київ, 18 квіт. 2018 р. / за заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони.– К: ІПК ДСЗУ, 2018. – с. 344-347.

**Олександр БОКОВ,**

*кандидат наук з державного управління,  
старший науковий співробітник, доцент кафедри  
публічного управління та адміністрування, докторант ІПК ДСЗУ*

## **ПОЛІТИКА ЄС В СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Європейський вибір нашої країни зумовлює новий підхід до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації регіональної політики та регіонального розвитку. Важливість цього питання зростає особливо в умовах проведення в Україні політики децентралізації.

Сучасний стан регіонального розвитку Європейського Союзу (ЄС) показує, що єврорегіони поступово формуються як реальні суб'єкти міжнародних відносин. Особливо важливим у цьому сенсі є досвід міжрегіонального співробітництва як можливість для регіонів Європи використати переваги від утворення спільних економічних регіонів за умов міжрегіональної конкуренції щодо інвестування капіталів.

На сьогодні існує об'єктивна необхідність врахувати розвиток регіональної політики ЄС у контексті таких двох взаємопов'язаних світових явищ, як інтенсивного об'єднання світової економіки – глобалізації, а також трансформації та розширення зони впливу Європейського Союзу, як єдиного суб'єкта у зовнішньоекономічних та зовнішньополітичних міжнародних відносинах держав та світових інституцій.

Економічні чинники розвитку регіонів країн-членів ЄС вимагають здійснення ефективної політики з метою ліквідації територіальних диспропорцій всередині кожної держави ЄС. Відмінності між регіонами в сфері соціально-економічного розвитку, які динамічно розвиваються та депресивними

регіонами ЄС дуже значні. Так, проведений фахівцями Єврокомісії аналіз [1] соціально-економічного становища євро регіонів виявляє основні відмінності між динамічним центром і периферійними регіонами. За показниками ВВП на одну особу в 10 найсильніших регіонах ЄС утричі перевищує ВВП у 10 найслабших.

Європейська регіональна політика спрямована на розв'язання проблем регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку. Незважаючи на диверсифікацію інструментів регіональної політики, політика регіонального об'єднання ЄС спрямована саме на регіональне вирівнювання.

Основною метою регіональної політики ЄС є забезпечення всім громадянам рівного доступу до навчання, розвитку, матеріальних ресурсів, вільного пересування тощо. Серед пріоритетів Євросоюзу – покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості; сприяння співпраці між регіонами і країнами, спрямованої на зменшення економічного значення національних кордонів.

В інституційному плані слід відзначити, що Європейський Парламент узгодив у Регіональній Хартії та Статуті мінімум вимог, які розглядаються як повноваження регіонів в усіх країнах-членах ЄС. Проблематичним є питання реалізації єдиної аграрної політики для держав ЄС, що значно посилилась зі вступом нових членів держав Центральної та Східної Європи, що є переважно аграрними державами. Серед головних принципів Common agricultural policy (CAP) можна відзначити єдині ціни, фінансову солідарність та преференції ЄС як аграрні субсидії держав-членів ЄС. Реалізація Єдиної аграрної політики на регіональному рівні вимагає вирішення питання власності на землю, зближення рівнів розвитку сільського господарства між регіонами ЄС та перерозподіл системи квот. Дане питання досить актуальне і для України враховуючи її євроінтеграційні прагнення [1].

За методикою обрахунку депресивності території в ЄС до слаборозвинених належать регіони з рівнем валового внутрішнього продукту на одну особу менше 75 % від цього показника в середньому щодо ЄС. Території, у яких показники норми безробіття та частки зайнятих у промисловості є вищими за середні щодо країни, відносяться до депресивних територій. Збільшення диспропорцій між регіонами ЄС, намагання регіонів посилити своє значення на протипагу централізованим діям ЄС та нездатність ЄС швидко адаптувати у свій економічний простір нові «бідніші» держави – все це вимагало формування нової стратегії регіонального розвитку.

В основі нової стратегії регіональної політики ЄС покладені такі основні принципи:

- пріоритет інтересів саме економічного розвитку, на відміну від колишнього переважання соціальних чинників;
- стимулювання приватного підприємництва, малого та середнього

бізнесу;

- сприяння розробці та реалізації не великомасштабних регіональних проектів, а передача регіонального планування «нижчим» територіально-адміністративним одиницям;

- посилення інноваційної спроможності самих регіонів;

- вироблення нових механізмів щодо регулювання економіки відсталих територій, позитивна дискримінація периферійних прикордонних територій, як створення умов для розвитку вже існуючих підприємств [2].

З метою сприяння більшій цілеспрямованості та прозорості фінансування відсталих регіонів і класифікації найвідсталіших регіонів у ЄС визначені єдині критерії з «проблемних» регіонів ЄС:

- з рівнем ВВП на душу населення нижче середнього по ЄС;

- з мінімумом у 20% зайнятості населення в депресивних галузях економіки;

- з більшою часткою зайнятості населення у сільському господарстві, ніж в інших регіонах держав-членів ЄС;

- з високим рівнем безробіття (мінімум 3,5%), а також не менше, ніж на 20% вище середнього по країні;

- із стійким негативним сальдо міграцій.

Одним із основних пріоритетів реалізації регіональної політики ЄС є вимога ефективніше використовувати вже наявні ресурси та можливості регіонів. Поряд із такими важливими принципами реалізації регіональної політики ЄС, як субсидіарність, децентралізація та інші, визначено принцип ефективності.

Політика ЄС в сфері територіального розвитку не зводиться до процесу звичайної адміністративної децентралізації. Існує багато аргументів як для виборів демократичних легітимних органів регіонального представництва, так і для передачі таким органам основних компетенцій до місцевих органів влади локального рівня (провінцій, департаментів, муніципалітетів). За умов отримання регіонами реальних повноважень, на нашу думку, у майбутньому рівень сприйняття регіонами динамічно змінюватиметься, зосереджуючись навколо центральних аспектів позицій регіону з метою подолання структурної кризи.

Одним із головних завдань регіонів є їх комплементарна (доповнююча) функція, що пов'язано із процесом європейської інтеграції. Фактично такий процес призводить до зміни всієї системи взаємозв'язків – ролі, компетенції та співвідношення функцій органів виконавчої влади, – модифікується система прийняття рішення національними органами влади, що з усією чіткістю виявилось вже у процесі ратифікації Маастрихтської угоди. Саме тут виявляється доповнююча, комплементарна функція регіонів, що залежить від «ваги» певної держави в структурі Євросоюзу.

У цьому зв'язку доцільно виокремити такий важливий сегмент соціально–економічного та регіонального планування, як вимога самодостатнього розміру для регіонів. Розмір – це досяжна мета: чим більше регіональні кордони пов'язані з місцевою історією, тим менше вони можуть бути змінені кризою.

Також регіони можуть відчуті на собі і глобальні впливи – негативні і позитивні наслідки розвитку ринкової економіки. Самореформування може відбуватися на рівні кількох невеликих регіонів з метою набуття самодостатності серед інших європейських регіонів, адже пріоритет мають ті регіони, що отримали компетенцію, відповідну до їх значення і розміру для прийняття рішень. Регіони можуть посилити своє значення кількома засобами, які, приміром, зосереджуються у горизонтальній кооперації та рівності інтересів. У першу чергу це відбувається в національних державах, через національні кордони та на рівні ЄС.

У процесі розвитку мережі зв'язків регіонів, як функції, виявляється їх здатність створювати зв'язки між собою в різних сферах на основі рівноправ'я та партнерства, що є дуже ефективним як між регіонами всередині ЄС, так і між транскордонними регіонами. Саме в цьому сенсі дуже важливим є двостороннє та багатостороннє міжрегіональне співробітництво з метою розв'язання окремих конфліктів інтересів і реалізації транскордонної співпраці на горизонтальному рівні. Як позитив, слід відзначити, що передумовою таких зв'язків є відсутність перешкод для реалізації «внутрішньої» та «зовнішньої» політики регіонів.

Таким чином, важливість цих функцій, а також і принципів регіональної політики Євросоюзу полягає в тому, що для узгодженого переходу компетенцій і відповідної зміни окремих прав на рівні прийняття, необхідні спільні єдині правила. Суть питання полягає в реалізації саме головних принципів європейської регіональної політики з урахуванням специфіки держав Європи, зокрема Центральної та Східної Європи та України. Згідно з класифікацією регіональної політики ЄС визначено такі базові критерії: субсидіарність; децентралізація; партнерство; програмування; концентрація; адиціоналізм.

В питанні співвідношення наднаціонального та національного рівнів управління регіональним розвитком ЄС слід зазначити, що спільна регіональна політика Європейського Союзу не має на меті заміну національних політик регіонального розвитку країн-членів у процесі політичної та інституційної загальноєвропейської інтеграції. Відповідно до принципу субсидіарності, держави-члени ЄС повинні, за допомогою власних регіональних політик розв'язувати проблеми своїх регіонів, розвивати інфраструктуру та підтримувати інвестиції, які стимулюють створення нових робочих місць. В той же час слід зазначити, що спільна регіональна політика ЄС координує національні політики, формулюючи настанови та встановлюючи певні

принципи, які покликані уникнути конкуренції за отримання регіональної допомоги між державами-членами. Вона також координує різні політики та фінансові інструменти ЄС з метою надання їм «регіонального виміру» і, таким чином, більшого впливу на регіони, які найгостріше потребують уваги [2].

Останнім часом в підходах Євросоюзу до реалізації регіональної політики відбуваються суттєві зміни. Згідно прийнятих норм, кошти ЄС за програмами регіонального розвитку країни мають бути освоєні протягом двох років. В іншому випадку вони більше не будуть мати право отримати європейську фінансову допомогу. Раніше освоєння цих коштів могло відбуватися протягом багатьох років, навіть після закінчення визначеного контрактом терміну реалізації програми. Сучасна політика ЄС тримає курс на відмову від фінансування з євробюджету локальних проектів. Кошти надаються тільки на умовах співфінансування з державного та регіональних бюджетів [3].

В сучасній регіональній політиці ЄС все більше уваги приділяють економічній ефективності. Регіональна політика переорієнтовується з огляду на оптимізацію внеску регіональних ресурсів у забезпечення економічного зростання через розвиток конкуренції та зниження безробіття.

У рамках структурної та регіональної політики Європейського Союзу зазначено шість основних програмних завдань, з яких чотири спрямовані на покращання ситуації в регіонах:

- сприяння розвитку та структурному вирівнюванню відсталих регіонів;
- трансформація регіонів, що потерпають від промислового спаду;
- стимулювання розвитку та структурного вирівнювання сільських районів;
- стимулювання розвитку та структурного вирівнювання північних районів [2].

Логічне обґрунтування необхідності проведення певної регіональної політики є основою для вибору індикаторів оцінки нерівномірності розвитку регіонів і, відповідно, критеріїв вибору регіональної політики. На рівні ЄС вибір індикаторів обмежений, що дозволяє спрощувати проведення порівняльного аналізу регіонального розвитку країн. Для цілей політики розвитку регіонів використовують такі показники: ВВП на особу для оцінки економічного розвитку; рівень безробіття. Європейська Комісія враховує також, як ситуація в конкретній країні співвідноситься із середніми показниками в ЄС щодо тенденцій зайнятості, індустріалізації та промислового спаду [4].

В умовах впливу глобалізаційних та інтеграційних процесів на соціально-економічний розвиток регіонів, головною метою регіональної політики ЄС є впровадження таких механізмів, які б дозволяли територіальним громадам ефективно використовувати свій місцевий ресурс, максимально збільшуючи внесок у програми розвитку економіки країн з метою загального



підвищення рівня та якості життя населення.

Для України, в умовах проведення політики децентралізації, вивчення досвіду взаємодії європейських політичних, владних інститутів є досить важливим напрямом з точки зору подальших євроінтеграційних кроків.

*Список використаних джерел:*

1. Є. Кіш Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/kish.htm>.
2. Регіональна політика Європейського Союзу: підручник / [за ред. В. Чужикова]. Київ: КНЕУ, 2016. 495 с.
3. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_uk.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_uk.pdf).
4. Офіційний сайт Європейської комісії URL: <https://ec.europa.eu>.

**Лариса ВОРОНА,**

*кандидат педагогічних наук, докторант кафедри педагогіки  
Луганського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

## **ПРОЕКТНО-ПРОГРАМНИЙ ВПЛИВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛТАВЩИНИ НА РОЗВИТОК ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В ОБЛАСТІ**

Багато практиків та науковців вважають обґрунтованою думку про те, що концепція цілепокладання, яка є в основі проектно-програмного підходу, спрямована на розв'язування актуальних проблем освітньої галузі, виражає спільне прагнення усіх елементів громадянського суспільства та передбачає досягнення прогнозованих результатів на основі програмно-цільового підходу.

Засновник цільового управління грецький філософ Арістотель зазначав: «Благо за всіх обставин залежить від додержання двох умов: правильного з'ясування завдання та кінцевої мети будь-якого роду діяльності, відшукування всякого роду засобів, що ведуть до кінцевої мети» [2]. Сучасні дослідники та науковці зазначають (Г. Дмитренко, Л. Даниленко, Л. Карамушка, В. Лазарева, О. Мармаза, М. Поташник та ін. [2-4; 6-7]), що програмно-цільовий підхід як спосіб структуризації застосовують для вирішення завдань комплексного планування й управління освітнім процесом, забезпечує пріоритет першочергових цілей і задач та досягнення максимально значущих кінцевих результатів. Він також передбачає об'єднання цілей, строків, управління в

складі цілісного процесу, спрямованого на розвиток освіти в регіоні. Сутність програмно-цільового підходу полягає у досягненні стратегічних завдань за допомогою відповідних цільових програм розвитку.

Досить вагомий досвід використання програмно-цільового підходу в управлінні освітнім процесом має Полтавщина. Нині в області діє кілька освітніх програм:

Обласна програма "Опікуємося освітою" на 2017 - 2020 роки.

Реалізації концепції допризывної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді Полтавської області на 2015-2020 роки.

Затвердження обласної цільової програми національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017-2020 роки.

Програма національно-патріотичного виховання дітей та молоді у Полтавській області на 2016-2020 роки.

Обласна програма "Оздоровлення та відпочинку дітей" на 2020-2024 роки.

Всі вони прийняті за сприяння депутатського корпусу обласної ради (активний процес обговорення у профільній комісії) та з врахування освітянської громадської думки, з рахуванням внутрішньорегіональних освітніх особливостей Полтавщини.

Розглянемо одну з них. Полтавська обласна рада на пленарному засіданні дванадцятої сесії сьомого скликання Рішенням від 23 грудня 2016 року №2316, керуючись частиною 2 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 14 Закону України «Про освіту», розглянувши розроблений обласною державною адміністрацією проект прийняла обласну програму «Опікуємося освітою» на 2017 – 2020 рр. При цьому, при прийнятті зазначеної програми були враховані висновки постійних комісій обласної ради, пропозиції та думки педагогічної громадськості області, громадських організацій. Програма стала базовим нормативним документом в регіоні для розвитку позашкілля у Полтавській області [5].

Метою програми «Опікуємося освітою» було визначено:

забезпечення конституційного права громадян на здобуття якісної освіти, рівний доступ до неї, приведення системи освітньої роботи у відповідність до потреб дитини;

формування інтелектуального потенціалу регіону шляхом створення в області сприятливих умов для пошуку, підтримки інтелектуально і творчо обдарованих дітей та молоді, самореалізації творчої особистості в сучасному суспільстві;

забезпечення ефективності виявлення та підтримки творчої праці вчителів, підвищення їхньої професійної майстерності, популяризації педагогічних здобутків;

створення умов для ефективного науково-методичного забезпечення регіонального компоненту освіти в Полтавській області у 2017 – 2020 рр.;

удосконалення планування та супроводу фінансово-господарської діяльності, матеріально-технічного та методичного забезпечення контролю дотримання безпечних умов організації навчально-виховного процесу в закладах і установах освіти, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, а також закладах і установах освітньої галузі в цілому;

модернізація матеріально-технічної бази окремих навчальних закладів з метою належної експлуатації будівель;

забезпечення готовності закладів освіти до нового навчального року та недопущення випадків призупинення навчального процесу через виникнення нештатних ситуацій;

зменшення витрат бюджетних коштів на оплату послуг з опалення, економне споживання енергоресурсів;

економія коштів на проведення позапланових поточних ремонтів;

забезпечення санітарно-гігієнічних умов для навчання та виховання дітей та підлітків відповідно до вимог нормативних документів;

зменшення рівня захворюваності та поліпшення здоров'я учасників навчально-виховного процесу, а також створення комфортних умов для їх перебування у закладах;

узгодження дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування усіх рівнів щодо цілеспрямованої підготовки молоді до захисту Вітчизни, виховання на патріотичних, історичних та бойових традиціях українського народу, що особливо важливо у час російської агресії на Сході України.

Варто зазначити, що всі положення програми стосуються й розвитку системи позашкільної області, особливо в частині підтримки обдарованих дітей та вчителів, які працюють з ними, різних заходів та тренінгів, що стимулюють процес тощо.

Актуальність програми «Опікуємося освітою» сьогодні посилюється документом «Концептуальні засади реформування середньої освіти «Нова українська школа», який пояснює ідеологію реформування системи освіти, обґрунтовує необхідність підготовки випускника Нової школи як цілісної особистості, усебічно розвиненої, здатної до критичного мислення, патріота з активною позицією, новатора, здатного змінювати навколишній світ, розвивати економіку, конкурувати на ринку праці, вчитися впродовж життя.

Програма дає також змогу стимулювати розвиток творчого потенціалу вчителя, підвищувати його професійну майстерність, сприяє заохоченню й підтримці обдарованих і талановитих дітей і підлітків (у тому числі через

систему закладів позашкілля), їх підготовці до Всеукраїнських учнівських олімпіад з навчальних предметів.

Програма включає чотири важливі напрямки у реалізації яких теж задіяні заклади позашкілля області:

1. Підтримка роботи з обдарованими і талановитими дітьми та молоддю.

2. Розвиток післядипломної освіти (методична та курсова робота закладів позашкілля і для працівників закладів).

3. Удосконалення планування та супроводу фінансово-господарської діяльності, матеріально-технічного та методичного забезпечення, контролю дотримання безпечних умов організації навчально-виховного процесу в закладах і установах освіти, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, а також закладах і установах освітньої галузі в цілому.

4. Національно-патріотичне та військово-фізичне виховання.

Варто виокремити такі пункти програми як:

- виявлення обдарованих і талановитих дітей та молоді та створення умов для її розвитку;

- підготовка учасників I, II та III етапів Всеукраїнського конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук України.

Для цього у програмі передбачено оплата лектури для забезпечення навчально-виховного процесу, організація харчування, проживання та підвезення учасників, оплата відряджень під час проведення навчально-тренувальних зборів учасників I, II та III етапів Всеукраїнського конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук України. Окрім цього Програма забезпечує адресну підтримку обдарованих і талановитих дітей та молоді шляхом виплати грошових винагород переможцям III етапу Всеукраїнських учнівських олімпіад з навчальних предметів, переможцям II етапу конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук. Забезпечується матеріальне заохочення педагогічних та науково-педагогічних працівників, які підготували переможців III етапу Всеукраїнських учнівських олімпіад з навчальних предметів та II етапу конкурсу- науково-дослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук України [5].

Дана програма спрямована на розв'язання проблем, які неможливо розв'язати у процесі поточної роботи, та які існують в системі освіти Полтавщини, що є важливою сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку сіл та міст області. Залучення коштів обласного бюджету дає можливість забезпечувати в перспективі якісну підготовку окремих освітніх закладів до нового навчального року, опалювального сезону та попередить

виникнення аварійних ситуацій у ході навчально-виховного процесу, впровадити енергозберігаючі та енергоефективні технології тощо. Для вирішення цих проблем виникла необхідність прийняття програми «Опікуємося освітою» [5].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] покладає відповідальність за складання програм соціально-економічного розвитку та цільових програм на виконавчі комітети рад та дарежавні адміністрації. При цьому підготовча робота повинна здійснюватися під керівництвом голови. Відповідно до цього Закону місцеві програми повинні складатися щорічно з урахуванням Державної програми економічного і соціального розвитку на відповідний рік. У статті 11 Закону «Про місцеве самоврядування» [8] пропонується наступна структура програми:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної територіально-адміністративної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної (у т.ч. освіти) сфери;
- стан використання природного, виробничого і трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній територіально-адміністративній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної територіально-адміністративної одиниці;
- мета та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної територіально-адміністративної одиниці в наступному році;
- система заходів місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами комунальної власності.

Як бачимо, у наведеній структурі програми представлені 3 елементи: економіка, екологія та соціум. Доведено, що сталий соціальний розвиток забезпечується сукупністю «...економічних, соціальних, політичних, духовних процесів, які розгортаються в суспільстві з метою забезпечення гармонійного розвитку людини, суспільства, економіки та довкілля» [1]. Варто зазначити що система позашкільної освіти регіону, як важлива складова освітнього процесу відіграє одну з домінуючих ролей у політичному, духовному та соціальному розвитку суспільства і є формуючою складовою процесу гармонійного розвитку дитини. Тому прийняття освітніх програм на рівні області, району, громади ще більше стимулюватиме процес гармонізації людини та реалізації її здібностей. При цьому системі позашкільної освіти відводиться одна з провідних ролей, що зазначено і в концепції Нової української школи (НУШ).

*Список використаних джерел:*

1. Абрамов Л. К., Азарова Т. В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Кіровоград: ІСКМ, 2010. 100 с.
2. Дмитренко Г. А. Стратегічний менеджмент: цільове управління освітою на основі кваліметричного підходу [текст]: навч. посіб. / Г. А. Дмитренко. Київ: ІЗМН, 1996. 140 с.
3. Лазарев В. С. Управление школой: теоретические основы и методы [текст] / В. С. Лазарев. М.: Новая шк., 1997. 336 с.
4. Мармаза О. І. Проектний підхід до управління навчальним закладом [текст] / О. І. Мармаза. Харків : Основа, 2003. 80 с.
5. Опікуємося освітою. Обласна програма «Опікуємося освітою» на 2017-2020 рр. Рішення Полтавської обласної ради від 23 грудня 2016 року №2316. URL: <http://www.poltav-oblosvita.gov.ua/oblasni-programi/vikonannya-oblasnikh-program/category/27-diyuchi-oblasni-programi.html>.
6. Освітній менеджмент [текст] : навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. Київ : Шкіл. світ, 2003. 400 с.
7. Поташник М. М. Управление профессиональным ростом учителя в современной школе [текст] / М. М. Поташник. Центр пед. образования. Образование XXI века, 2009. 448 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

**Микола БЛОКІНЬ,**

*полковник ЗСУ, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДЗСУ,*

**ПРО СИТУАЦІЮ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ  
ГОСТРОГО РЕСПІРАТОРНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ, СПРИЧИНЕНОГО  
КОРОНАВІРУСНОЮ ІНФЕКЦІЄЮ COVID-19**

Розгортання світової пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, призвело до запровадження карантину у переважній більшості розвинутих країн світу.

Уряди всіх країн світу запровадили правила «залишайтеся вдома», «самоізолюйтеся», «дотримуйтеся фізичного дистанціювання», «мийте руки», щоб згладити криву пандемії та зменшити темп інфікування коронавірусом.

З огляду на загальну невизначеність щодо термінів подолання пандемії COVID-19 та масштабів її впливу на світову економіку та світові фінансові і

товарні ринки, суттєво відрізняються і оцінки наслідків для економіки України та термінів відновлення економічної активності.

З метою інформування громадськості про заходи з протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, щодня у Будинку Уряду запроваджені і проводяться онлайн брифінги Міністра охорони здоров'я України та заступника Міністра охорони здоров'я України – головного санітарного лікаря України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 №211 в Україні з 12.03.2020 установлений карантин, відповідно до статті 29 Закону України “Про захист населення від інфекційних хвороб” з метою запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19, який триває до 22.06.2020.

Карантинні обмеження дали позитивний результат в країні, стрімке поширення та захворюваність населення на коронавірусну інфекцію вдалося стримати. Єдиним видом дослідження щодо встановлення діагнозу «COVID-19» є виключно результат ПЛР. Тому була проведена робота щодо оперативного забезпечення досліджень у вірусологічних лабораторіях.

У Полтавській області ПЛР-тестування проводили в обласному лабораторному центрі, у місті Полтаві. За добу там досліджують щонайбільше 180 проб. Зважаючи на те, що у місті Кременчуці найбільше випадків COVID-19 серед населених пунктів Полтавської області, зусиллями Кременчуцької міської ради та представниками бізнес кіл, у стислі строки, на території Кременчуцького міського перинатального центру облаштована ПЛР-лабораторія. 15 травня 2020 року кременчуцька лабораторія отримала дозвіл на проведення ПЛР-тестувань. Зміни до ліцензії внесло Міністерство охорони здоров'я України.

3 травня 2020 року наказом МОЗ від 20.05.2020 № 1227 врегульовано використання ІФА-тестів для виявлення антитіл COVID-19. ІФА-тести дозволять розвантажити систему діагностування COVID-19 та підвищити її ефективність, однак для встановлення діагнозу залишається виключно результат ПЛР (лабораторна діагностика). Діагностування на COVID-19 в Україні проводять щонайменше 62 лабораторії, включно із приватними (15).

В Полтавській області сім лабораторій проводять імуноферментну діагностику на COVID-19. За перший тиждень досліджень зроблено майже 400 ІФА-тестів для медиків, поліціантів та хворих на пневмонію.

Проведена робота щодо попередження розповсюдження гострого респіраторного захворювання, спричиненого коронавірусною інфекцією COVID-19 в Україні дозволила з червня 2020 року перехід областей до другого етапу карантину. Другий етап карантину передбачає послаблення карантинних обмежень і можливий за умови відповідності епідеміологічної ситуації в області за визначеними критеріями. Ці критерії відображають контроль за передаванням вірусу, рівень спроможності лікувальної мережі, закладів

епідеміологічного профілю та системи охорони здоров'я в цілому протидіяти поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 і, відповідно, дають змогу контролювати епідемічну ситуацію на досягнутому на поточну дату рівні.

**Наталія ГРИГОРЧУК**

*магістр кафедри публічного управління  
та , адміністрування ІПК ДЗСУ,*

## **РЕФОРМУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ, ЯК БАЗИ З ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ КВАЛІФІКОВАНИХ ФАХІВЦІВ**

Сучасний стан реформування вітчизняної галузі освіти зумовлений внутрішніми та зовнішніми чинниками. До зовнішніх чинників можна віднести світові процеси глобалізації та інтеграції, що охопили освітній простір, а також євроінтеграційний стратегічний вектор державної політики України. Внутрішні чинники зумовлені такими проблемами в галузі освіти України [4]:

- недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці;
- обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення (діти, які проживають у сільській місцевості, діти з особливими освітніми потребами, обдарована учнівська молодь, діти мігрантів);
- відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку і соціалізації дітей та молоді;
- недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників, невисокий рівень заробітної плати таких працівників;
- низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення закладів освіти;
- наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання приміщень закладів освіти;
- відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелювання ризиків у зазначеній діяльності;
- недостатній розвиток громадського самоврядування закладів освіти, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та оновлення ін -



ституцій громадянського суспільства, громадськості.

Втім, чи не основною проблемою вітчизняної галузі освіти була її застарілість, основи якої було закладено ще і радянський період історії України. Система управління освітою, яка існувала в Україні донедавна, негативно впливала на якість та доступність середньої освіти, особливо в селах і невеликих містах. Основним недоліком було те, що повноваження управління освітою належали не виборним органам місцевого самоврядування, а місцевим державним адміністраціям. Після проведення реформи децентралізації влади, якою було передбачено передачу дискреційних владних повноважень щодо прийняття рішень з від МДА громадам і школам, також зміну розподілу фінансування, громади отримали можливість вирішувати багато питань місцевого значення на місцях. Очікується, що такі реформи повинні сприяти підвищенню рівня якості освітніх послуг, які надаються учням в закладах загальної середньої освіти (далі ЗЗСО). Проте, наразі поки що рано оцінювати результати реформи, її успішність, власне як і ефективність і спроможність громад, ЗЗСО самостійно вирішувати делеговані повноваження, розпоряджатися коштами та нести відповідальність за їх виконання.

Варто відмітити, що чисельність наявного в Україні населення скоротилося з 51,73 млн. осіб (у 1995 р.) до 42,15 млн. осіб (у 2019 р.), тобто на 9,6 млн. осіб або 18,5% [2].

За роки незалежності України навчальні плани та методи навчання залишалися анахронізмами радянщини: їх осучаснення було таким, що не впливало значно якість навчання, яке не покращувалось. Внаслідок чого, освіта не відповідає сучасним вимогам і запитам суспільства. Особливо «болючим» стан освіти є у сільських ЗЗСО, в яких немає зачасти необхідного навчального обладнання для практичних і лабораторних робіт, виникають проблеми з підручниками та не вистачає молодих вчителів. У багатьох ЗЗСО важко заповнити вакансії, внаслідок чого вчитель у багатьох випадках змушений викладати предмети поза свою спеціалізацією.

А відтак, у селах якість освіти є гіршою, що призводить до того, що сільські учні мають нижчі, як правило, бали з ЗНО. Важливе значення має місце проживання та соціально-економічний стан учня: матеріальний стан, статки, освіта та соціальний статус його батьків. Про це переконливо свідчать результати проведеного опитування учасників ЗНО, в якому взяли участь десятки тисяч випускників ЗЗСО, метою якого було оцінити вплив соціально-економічних чинників на успішність учнів у навчанні. Виявлено, що якість освіти, отриманої в ЗЗСО сільській порівняно нижча, ніж у міській. Так, результати ЗНО набагато кращі у тих учнів, які додатково займались з оплачуваним репетитором, який готував їх до ЗНО. Перевагу тут мають батьки з кращим матеріальним станом (батьки-заробітчани, батьки-високопосадовці,

бізнесмени тощо), які могли оплачувати послуги репетитора, придбати необхідні навчальні матеріали тощо [1]. Зрозуміло, що учні, які отримали якісну середню освіту мають більше шансів на здобуття вищої освіти.

Комплексну реформу середньої освіти, ініційовану ще в 2014 році, було розпочато у вересні 2017 року з прийняттям нового Закону “Про освіту” [5]. Реформа спрямована на реалізацію концепції “Нова українська школа”, що передбачає зміну структури середньої освіти, впровадження дитиноцентричного підходу до навчання, зміну розподілу повноважень в управлінні освітою та передачу державою громадам ресурсів з центрального рівня державного управління.

Однією з цілей реформи є приведення вітчизняної системи освіти відповідно до вимог, норм і стандартів освіти ЄС. У цьому контексті зазначеною Концепцією передбачено збільшити кількість років навчання з 11 до 12, що має дати змогу учням краще підготуватись до дорослого життя.

Структура середньої освіти також змінюється – її буде розділено на початкову освіту (тривалістю 4 роки), базову середню освіту (тривалістю 5 років) та профільну середню освіту (тривалістю 3 роки), яка замінить 10-11 класи. На відміну від старшої школи, останній рівень освіти передбачає два напрямки: академічне (для тих, хто готується вступати в ЗВО) та професійне. Акцент робиться на розвитку особистості, а не «зазубрюванні» навчальних матеріалів. Педагогічні методи будуть трансформуватися в особистісно-зорієнтований підхід, який враховує індивідуальні особливості та інтереси кожного учня. Учні отримають можливість обирати предмети для навчання та рівень їх складності. Концепція також передбачає набуття всіма учнями, починаючи з 1-го класу, важливих для їхнього подальшого розвитку та самореалізації компетентностей.

Список таких компетентностей, розроблених з урахуванням «Рекомендації Європейського Парламенту та Ради Європи щодо формування ключових компетентностей освіти впродовж життя» [6] та закріплених Законом України «Про освіту» [5], включає в себе: вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математичну компетентність; компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій; інноваційність; екологічну компетентність; інформаційно-комунікаційну компетентність; навчання впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту і здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурну компетентність. Спільними для всіх компетентностей є так звані наскрізні вміння: читання з розумінням, уміння висловлювати власну думку усно і письмово, критичне та системне мислення, здатність логічно обґрунтовувати позицію, творчість, ініціативність, вміння конструктивно керувати емоціями, оцінювати ризики,

приймати рішення, розв'язувати проблеми, здатність співпрацювати з іншими людьми [3].

Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись шляхом оптимізації мережі ЗЗСО – зменшення кількості за рахунок об'єднання ЗЗСО та використання автобусів для перевезення дітей до найближчих ЗЗСО. У такий спосіб передбачається заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожнілих школах і спрямувати їх натомість на модернізацію тих ЗЗСО, що залишились.

Реформу середньої освіти доповнює і посилює реформа децентралізації влади, яка розпочалася в Україні паралельно. Освітня реформа спрямована на зміну змісту освіти, тоді як реформа децентралізації спрямована на вдосконалення управління.

Однією з ключових новацій реформи децентралізації є розподіл повноважень органів управління. Так, ради об'єднаних територіальних громад (ОТГ) наділено тим самим переліком повноважень, що і районні ради, і відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти: планують та забезпечують розвиток мережі закладів освіти, закріплюють за закладами території обслуговування, забезпечують та фінансують підвезення учнів до закладів освіти та мають оприлюднювати офіційну звітність про отримані та використані кошти.

Таким чином, “Нова українська школа” покликана зробити освітню мережу країни більш ефективною через покращення системи управління освітою, яка тепер не є сферою відповідальності державних адміністрацій, а громади та школи беруть активну участь в прийнятті рішень, що, в свою чергу, має підвищити ефективність розподілу коштів.

До реформи кошти на функціонування шкіл надходили з місцевого бюджету та Державного бюджету України. Обсяги державного фінансування не вистачало на видатки розвитку (ремонт шкіл тощо), а відділи освіти, які розпоряджались бюджетними видатками на освіту, мали право використовувати на «інші потреби».

На сьогодні ЗЗСО частково фінансуються з Державного бюджету (більшість районів не спроможні самостійно утримувати ЗЗСО на мінімальному рівні). Тепер цю дотацію замінено на «освітню субвенцію», яка виділяється за прозорою формулою і може витратитись тільки на потреби освіти. ОТГ наділено повноваженнями самостійно розпоряджатися такими субвенціями.

Передбачається, що делегування фінансових повноважень на місцевий рівень та залучення ОТГ та ЗЗСО до процесу ухвалення рішень з питань освіти має призвести до підвищення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на освіту, та покращення доступу до якісної освіти, особливо у віддалених територіях країни.

На підставі результатів, отриманих у ході здійсненого аналізу процесу реформування закладів загальної середньої освіти в Україні можна зробити такі висновки.

Значний дисонанс у розрізі є і в якості освітніх послуг, що надаються у міських і сільських ЗЗСО, проявом чого є разючі відмінності в оцінках ЗНО сільських і міських учнів.

З метою осучаснення вітчизняної освіти, усунення недоліків у цій галузі в 2017 році з прийняттям нового Закону “Про освіту” було розпочато комплексну реформу середньої освіти, яка сьогодні реалізується в межах концепції “Нова українська школа”.

Реформа передбачає реструктуризацію середньої освіти, децентралізацію в управлінні освітою – зміну розподілу повноважень, передачу з центрального рівня державного управління до громад ресурсів і відповідальності. Мейнстрімами реформи є також скорочення фінансування галузі освіти, закриття шкіл і скорочення кількості (штату) вчителів, створення на базі об’єднаних територіальних громад опорних закладів освіти. Втім, ці нововведення сприймаються громадянськістю, батьками учнів досить неоднозначно.

#### *Список використаних джерел:*

1. Когут І. Соціально-економічні фактори у нерівності результатів навчання у середній школі: [Електронний ресурс] / І. Когут, І. Самохін // CEDOS: аналіт. центр. 2017. 17 січ. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/sotsialno-ekonomichni-factory-u-nerivnosti-rezultativ-navchannia-u-serednii-shkoli>.

2. Населення: [Електронний ресурс] // Держстат України: офіц. веб-сайт. 2020. URL: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas\\_rik/nas\\_u/nas\\_rik\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html).

3. Нова українська школа: [Електронний ресурс] // Міністерство освіти і науки України: веб-сайт. 2020. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/nova-ukrainska-shkola>.

4. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: [Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013] // Офіц. вісн. України. – 2013. – 12 лип. (№ 50). – С. 18. – Ст. 1783.

5. Про освіту: [Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII (із змінами та доповн. внесен. згідно з 5 Законами в 2018-2019 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2017. – 6 жов. (№ 78). – С. 7. – Ст. 2392.

6. Про основні компетенції для навчання протягом усього життя: [Рекомендація Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2006/962/ЄС від 18 груд. 2006 р.]. – Офіц. вісн. Євросоюзу. – 2006. – 30 груд. – L 394. – Ст. 10.

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ БЕНЧМАРКИНГОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТО- СПРОМОЖНОСТІ ПІДПРИЄМСТВА

*Актуальність теми.* Сучасні умови господарювання визначають для підприємств і організацій нові правила організації своєї діяльності на конкурентному ринку. В першу чергу, акцентується увага на сучасних методах, інструментах і підходах до управління, які дозволяють формувати конкурентні переваги організації і підвищувати конкурентоспроможність. Так, у світовій практиці одним із таких методів є бенчмаркінг, що представляє практику дослідження діяльності організацій-лідерів на ринку і визначення можливості покращення своєї діяльності за рахунок виявлених переваг і пріоритетів таких організацій [7].

Як показує досвід інших країн, науково-технічний прогрес був визначений саме завдяки якості. Сьогоднішній успіх виробника залежить від швидкості його адекватної реакції на задоволення потреб споживача. Успіх такого управління багато в чому залежить від того, наскільки зрозумілими є цілі поставлені перед працівниками підприємства, наскільки активно і свідомо вони беруть участь в процесі управління якістю. Головною ціллю для багатьох підприємств є зниження витрат на виробництво, висока якість продукції, швидкий вихід на ринок. Те підприємство, яке зможе швидше відреагувати на потреби споживачів, які постійно змінюються і при цьому маючи менші затрати на забезпечення якістю, і стає переможцем в боротьбі за якість, а це означає і за споживача, отже, і за прибуток [7].

Бенчмаркінг як напрям сучасної економіки являє собою злиття методів і технологій менеджменту і маркетингу і є одним із фундаментальних бізнес-процесів сучасної компанії, яка дозволяє системно підходити до виявлення ключових орієнтирів її розвитку, що сприяють підвищенню ефективності корпоративного менеджменту [2].

Бенчмаркінг дозволяє ефективно виявляти ризики і можливості бізнесу і враховувати їх під час побудови бізнес-стратегії фірми в умовах турбулентності середовища, оскільки виступає важливою структурною «технологічною ланкою» в системі менеджменту [2].

Зарубіжний дослідник Р. К. Донован вважає, що бенчмаркінг є чітко структурованим, динамічним, стратегічним/тактичним процесом прийняття рішення, метою якого є поліпшення роботи підприємства з урахуванням результатів конкурентів і наявних результатів [6].

*Аналіз досліджень і публікацій.* Дослідженням основ бенчмаркінгу займались чимало українських та зарубіжних науковців, а саме: А. В. Балабанець, П. Мірошниченко, О. Штейн, М. Бублик, В. Білошапка, Е. Михайлова, В. Стариков, Н. Воєводина, Р. Кемп, М. Спендоліні, Г. Райтер, Р. Рейдер та ін. Окрім того, наукові основи бенчмаркінгу як єдиної системи закладені в наукових працях авторів: А. Фрейгенбаумана, Дж. Джурана, Е. Демінга, К. Ісікави, Ф. Кросбі, Т. Тагуті, У. Шухарта та ін. Методологія бенчмаркінга набула наукових рис з кінця 1980-х рр. в працях Б. Андерсена, М. Заїрі, Г. Ватсона, Р. К. Кемпа та ін. Практичні аспекти використання бенчмаркінгу в діяльності підприємств розглядаються у працях зарубіжних дослідників, таких як: М. Спендоліні, Дж. Харрінгтон, Дж. Уїллі, Дж. Роберт, Дж. Боксвел та ін. [6, 8].

*Мета дослідження* – вивчення теоретичних основ особливостей здійснення та використання в підприємницьких структурах бенчмаркінгових досліджень та їх вплив на конкурентоспроможність підприємства.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* До основних цілей бенчмаркінгу дослідники відносять визначення конкурентоспроможності компанії та її слабких сторін; усвідомлення необхідності змін; добір ідей щодо кардинального поліпшення бізнес-процесів; виявлення найкращих прийомів роботи для компаній цього типу; розроблення інноваційних підходів до вдосконалення бізнес-процесів; сприяння постановці довгострокових цільових показників якості роботи, котрі значно перевищують поточні; розроблення нових заходів з метою підвищення ефективності роботи та якості послуг, що надаються; переорієнтування корпоративної культури та ментальності [5].

Наукове формування бенчмаркінгової концепції відносять на кінець 50-х рр. минулого століття. Саме в той час японські спеціалісти здійснюють «індустріальні тури», в яких відвідують успішні підприємства США і Європи, проводячи бенчмаркінг всіх кращих компаній. Відмінною рисою при цьому є те, що основний уклін вони роблять не на об'єкт виробництва, а на його процес. Японські спеціалісти не називали тоді це бенчмаркінгом, але суть була та ж. В результаті «індустріальних турів» Японія перевершила деяких західних конкурентів, які були взірцем для запозичення [8].

Найбільшими компаніями на міжнародній арені, що розробляють стратегії бенчмаркінгу, є «Уолл-Березень Сторз» (США), «Дженерал Моторс» (США), «Брітіш Петролеум» (Великобританія), «Даймлер Крайслер» (Німеччина), «Ройал Датч Шелл» (Великобританія), «Дженерал Електрик» (США), «Тойота Мотор» Японія та ін. [5].

Історичними передумовами виникнення бенчмаркінгу на території радянського союзу може служити адміністративно-командна система управління економікою, яка функціонувала в ті часи. Особливістю даної системи являлась уніфікація більшості процесів у сфері промислового

виробництва. В СРСР на загальнодержавному рівні визначались задачі, що були схожі з основними положеннями бенчмаркінга. Так, в одній із постанов Ради міністрів СРСР в якості головних напрямків були визначені: систематичне вивчення новітніх досягнень вітчизняної та зарубіжної науки і техніки; розгляд ефективних методів планування і економічного стимулювання, наукової організації праці і управління з використанням рахувальної техніки, засобів механізації і автоматизації виробничих процесів; обмін передовим науковим і виробничо-технологічним досвідом [8].

В країнах СРСР для вивчення і розповсюдження передового досвіду виробничих підприємств створювались галузеві і міжгалузеві інститути підвищення кваліфікацій [8].

В умовах середовища, що швидко змінюється і тим явищам яким піддаються господарюючі суб'єкти, Американським центром продуктивності і якості (American Productivity and Quality Center) було розроблено Кодекс бенчмаркінга. Європейський фонд управління якістю (European Foundation of Quality Management) також використовує в своїй діяльності Кодекс бенчмаркінга, який складається з таких принципів: 1. Принцип легальності. 2. Принцип обміну інформацією. 3. Принцип конфіденційності. 4. Принцип використання. 5. Принцип взаємодії. 6. Принцип підготовки. 7. Принцип виконання. 8. Принцип порозуміння [4].

На сучасному етапі в США діє Міжнародна асоціація бенчмаркінгу, яка налічує велику кількість організацій, що займаються обміном досвіду. Асоціація заснувала Біржу бенчмаркінгу (The Benchmarking Exchange, TBE), яка здійснює продаж успішних бізнес-процесів [8].

У світовій практиці вважається, що найкращий результат застосування бенчмаркінгу досягається, коли підприємство запрошує команду консультантів для здійснення проекту або для супроводження проекту, реалізованого працівниками підприємства. Залучення консультантів доцільно, тому що вони приносять інформацію та кращі методики інших підприємств; консультант може діяти як сполучена ланка між працівниками підприємства, його лідерами, клієнтами та постачальниками; вони об'єктивні до внутрішньої політики, володіють теоретичними основами концепцій процесів та практичного досвіду застосування їх на практиці [5].

У впровадженні технології бенчмаркінгу компанія повинна здійснити ряд послідовних кроків, які приведуть її до бажаних результатів. Отже, виділяють шість основних етапів, таких як [5]:

1. Визначення об'єкта бенчмаркінгу. На цьому етапі встановлюються потреби підприємства у змінах, поліпшенні; оцінюється ефективність діяльності підприємства; виділяються та вивчаються основні операції, які впливають на результат діяльності підприємства, а також спосіб кількісного виміру характеристик.

2. Вибір партнера за бенчмаркінгом (порівняльні компанії). Необхідно встановити, яким буде бенчмаркінг – зовнішнім чи внутрішнім; провести пошук підприємств, що є еталонними; встановити контакти з цими організаціями, сформулювати критерії для оцінювання та аналізу.

3. Визначення методів збирання інформації та пошук інформації. Необхідно зібрати інформацію про власну організацію та організації партнерів із бенчмаркінгу. Для цього використовуються як первинні, так і вторинні дані. Отримана інформація повинна бути всебічно перевірена.

4. Аналіз. Отримана інформація класифікується, систематизується. Обирається метод аналізу. Оцінюється ступінь досягнення цілі та чинники, які визначають результат.

5. Впровадження. Необхідно розробити, узгодити та затвердити план дій і бюджет витрат, визначити виконавців і відповідальних, процедури контролю, оцінки й аналізу процесу впровадження. Контроль виконання плану дій необхідно проводити за такими напрямками, як оцінка досягнення поставлених цілей відповідно до встановлених критеріїв; дотримання строків і бюджетів впровадження заходів.

6. Нова оцінка об'єкта бенчмаркінгу. Постійне порівняння бажаних змін і результатів зі створеною еталонною моделлю власної організації бізнесу. На основі отриманого – створення і підтримка системи безупинних покращень результативності бізнесу.

Перед початком проведення бенчмаркінгу важливим є визначення того чого хоче досягти підприємство внаслідок його застосування, після чого, переходять до вибору відповідної методології [3].

Сучасна наука виділяє кілька видів бенчмаркінгу [3].

Стратегічний бенчмаркінг (Strategic Benchmarking) використовується коли підприємство прагне поліпшити свою загальну ефективність, досліджуючи довгострокові стратегії й загальні підходи, які забезпечили досягнення спіху високоефективним компаніям. Він включає перспективи високого рівня: ключові компетенції, розробку нових товарів і послуг, зміну балансу операцій, підвищення стійкості до змін навколишнього середовища. Зміни, до яких має приводити цей вид бенчмаркінгу можуть бути нелегкоздійсненними, і ефект від його реалізації, як правило, можна відчути лише через тривалий період часу.

Бенчмаркінг ефективності (Performance Benchmarking) або Конкурентний бенчмаркінг (Competitive Benchmarking) використовується, коли підприємство розглядає свої позиції щодо характеристик ефективності ключових продуктів і послуг. Тут аналізуються лише підприємства, що працюють у тій же галузі, тобто прямі конкуренти.

Процесний бенчмаркінг (Process Benchmarking) використовується, коли основна увага приділяється поліпшенню певних важливих процесів і операцій.



Тут здійснюється пошук найбільш успішних підприємств, які виконують аналогічну роботу або надають подібні послуги. Процесний бенчмаркінг задля полегшення порівняння й аналізу обов'язково включає карти процесу створення. Цей вид бенчмаркінгу як правило, дає короткостроковий ефект.

Функціональний (Functional Benchmarking) або Загальний бенчмаркінг (Generic Benchmarking), при якому аналізуються підприємства з різних галузей і видів діяльності, щоб знайти способи для поліпшення аналогічних функцій або процесів роботи. Цей вид бенчмаркінгу може привести до інновацій і стрімкого росту ефективності.

Внутрішній бенчмаркінг (Internal Benchmarking) включає порівняльний аналіз ефективності підрозділів самого підприємства, наприклад, філій і відділень, розташованих у різних регіонах. Головними перевагами є доступність інформації та менші витрати необхідних ресурсів і часу, а також менша кількість бар'єрів на стадії реалізації. Однак, недоліком даного виду може бути недостатність реальних інновацій і обмежені можливості щодо зростання ефективності.

Зовнішній бенчмаркінг (External Benchmarking) включає пошук етелонів за межами підприємства. Він забезпечує можливості вивчення тих підприємств, які мають головні переваги в конкурентній боротьбі, тобто є галузевими лідерами. Однак, потрібно мати на увазі, що не кожне із кращих рішень може бути успішно застосоване на іншому підприємстві. Крім того, цей вид бенчмаркінгу може вимагати більше часу й ресурсів для забезпечення гарантії порівняльності інформації, вірогідності отриманих даних і вироблення обґрунтованих рекомендацій.

Міжнародний бенчмаркінг (International Benchmarking) використовується коли кращі практики реалізовані за кордоном і/або кількість підприємств, що працюють у даній галузі усередині країни, занадто мала для одержання достовірних результатів. Глобалізація й досягнення в галузі інформаційних технологій збільшують можливості міжнародних проєктів. Цей вид може зайняти більше часу й ресурсів для забезпечення та реалізації, і їхні результати, можливо потребують ретельного аналізу через національні розбіжності.

*Висновки.* Впровадження бенчмаркінгу як методу управління ефективністю в діяльності вітчизняних підприємств має істотно підвищити їх конкурентоспроможність та сприятиме загальному поліпшенню рівня ефективності та продуктивності української економіки [3].

Позитивними наслідками для застосування бенчмаркінгу вітчизняними підприємствами повинно бути: 1) поліпшення власного бізнесу; 2) усвідомлення порівняльного стану підприємства; 3) одержання стратегічної переваги; 4) збільшення рівня організаційного знання щодо досліджуваного підприємства.

Підвищення конкурентоспроможності підприємства вимагає систематизованих управлінських рішень. Бенчмаркінг сьогодні є надзвичайно корисним інструментом, що дає змогу зіставити показники ефективності, дає можливість зрозуміти слабкі та сильні сторони діяльності підприємства порівняно з конкурентами та світовими лідерами в галузі, встановити основні фактори їх успішності та на підставі його результатів розробити та прийняти відповідні управлінські рішення щодо подальшого стійкого розвитку суб'єкта підприємництва в умовах динамічного зовнішнього середовища. Результатом проведення на підприємстві бенчмаркінгу є підвищення ефективності та раціональності бізнес-процесів; підвищення продуктивності та якості послуг; підвищення конкурентоспроможності; підвищення ефективності маркетингової діяльності; поліпшення використання потенціалу; підвищення якості та ефективності управління; більш швидке й оптимальне прийняття управлінських рішень [5].

*Список використаних джерел:*

1. Баурина С.Б. Методология использования технологии бенчмаркинга /С.Б. Баурина // Бюллетень науки и практики. Научный электронный журнал. – 2015. – С.5-8. URL: <https://www.bulletennauki.com/bnp2015-1> .

2. Гераськина И. Н. Бенчмаркинг в системе современного менеджмента. Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. // Экономика и экономические науки. 2008. С. 324-327. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/benchmarking-v-sisteme-sovremennogo-menedzhmenta/viewer>.

3. Гончарук А. Г. Бенчмаркетинг як метод управління ефективністю підприємства. / А.Г. Гончарук // Труды Одесского политехнического университета. 2007. вып. 1 (27). С. 253-257. URL: <http://pratsi.opu.ua/app/webroot/articles/1312894420.pdf> .

4. Князев Е. А., Евдокимова Я. Ш. Бенчмаркинг для вузов: Учебно-методическое пособие. - М.: Университетская книга, Ло-гос, 2006. 208. URL: [https://ioe.hse.ru/data/2016/\\_2006.pdf](https://ioe.hse.ru/data/2016/_2006.pdf) .

5. Морщенок Т. С. Бенчмаркінг як інструмент підвищення конкурентоспроможності підприємницьких структур/ Т.С. Морщенок // Економіка і суспільство. 2017. Випуск 9. С. 533-540. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9\\_ukr/92.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9_ukr/92.pdf) .

6. Навольська Н. В. Бенчмаркінг як інструмент підвищення ефективності діяльності підприємств / Н. В. Навольська // Причорноморські економічні студії. 2016. Вип. 6. С. 79-82. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses\\_2016\\_6\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2016_6_18) .

7. Протасов, Д. В. Теория и практика применения технологии бенчмаркинга для улучшения качества деятельности организации: монография/ Д. В. Протасов. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. 80 с. 100 экз. ISBN 978-5-8265-0808-4. URL: <https://www.tstu.ru/book/elib/pdf/2009/Protasov-1.pdf> .

8. Рачек С. В., Жигалова Л. Н. Основные тенденции и особенности использования технологий бенчмаркинга // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 8, №2 (2016). URL: [http://naukovedenie.ru/PDF/23EVN\\_216.pdf](http://naukovedenie.ru/PDF/23EVN_216.pdf) (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/23EVN216.

**Яна КАЧАН**

*кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*

## **ВИМОГИ ДО ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Професіоналізм та компетентність органів державного управління та місцевої влади – одне із найважливіших завдань, забезпечення яких допоможе втілити та зміцнити кадрову політику нашої держави. Ми акцентуємо увагу на важливій проблемі роботи органів держуправління – наданні високої кваліфікації кадрам, обґрунтовуємо гостру потребу у формуванні професійного потенціалу управлінців, які могли б забезпечити належне виконання покладених на них обов'язків та завдань.

При реформуванні різноманітних сфер життя українців зростає необхідність визначити сутність «кадрового потенціалу публічної служби», зокрема в ОТГ через його виняткову важливість. Структурними змінами зачіпаються усі сфери на глобальному, загальнодержавному рівні, і навіть на рівні окремих підприємств, і саме людьми визначаються напрями їх наступного реформування.

Протягом усієї історії людства існує та вдосконалюється пошук ефективних технологій і практичного застосування людського потенціалу в тих чи інших сферах за суспільного поділу праці. Особливий розвиток цього напряму спостерігався в останні роки ХІХ ст. з появою великих підприємств, зорієнтованих на матеріальне й духовне виробництво (робота кіностудій) та діяльність кадрових служб в їх структурах як необхідного елементу обслуговування головного виробничого напряму.

Кадровий потенціал публічної служби в ОТГ є сукупністю потенційних можливостей кожного державного службовця та окремих інституцій, реалізація яких сприяє нарощуванню та розвитку кадрового потенціалу системи публічної служби, зокрема в ОТГ. Основна характеристика кадрового потенціалу публічної служби в ОТГ – це його інституційна спрямованість, тобто забезпечення відповідності нормам інститутів публічної служби в ОТГ.

Формування державної кадрової політики є доволі складним, суперечливим процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог за умови послідовної реалізації низки науково-методичних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів. У розробці державної кадрової політики важливо вирізняти окремі етапи [1]:

- розробку кадрової доктрини;
- вироблення концепції державної кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо);
- розробку програм (цільових, комплексних та ін.);
- розробку та налагодження механізмів реалізації кадрової політики, розв'язання її окремих проблем.

Розробка концепцій державної політики щодо кадрового забезпечення вимагає врахувати: наукові принципи дослідження явищ соціальної сфери (системності, історизму, соціальної детермінованості); критичні підходи і творче застосування накопичених наукових знань в управлінській кадровій сфері; реальне становище, в якому перебуває кадровий корпус держави; критичний аналіз та адаптацію в межах України досвіду зарубіжних колег щодо кадрового забезпечення, зважаючи на історико-культурні традиції та менталітет.

Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси [1]:

- системність, що враховує різні аспекти кадрових питань, – економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо;
- наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців;
- єдність та багаторівневність щодо охоплення всього кадрового потенціалу, кадрових процесів;
- перспективність, що визначає випереджувальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів;
- демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;
- моральність – виховання в кожному працівникові таких рис, як чесність, упевненість, громадянська відповідальність;
- законодавча забезпеченість.

Саме цими рисами, які перетворюються на принципи, надається державній політиці щодо забезпечення кадрами цілісність і сутність визначеності, уможливорюється її вплив на всі процеси кадрової діяльності в державі. Розробка та запровадження обґрунтованої наукою державної політики щодо персоналу необхідні українському суспільству як найважливіша передумова успішного втілення інноваційних стратегій державного розвитку, спрямованого

на забезпечення високого темпу економіки країни та досягання високого стандарту громадського життя.

Кадрову політику варто спрямовувати не лише на кадрове забезпечення вирішення завдань державного і суспільного реформування. Важлива також розробка політики кадрового забезпечення, якою і враховується сучасне державне становище, і яка спрямовуватиметься на перспективу.

Процес професійно-кваліфікаційного розвитку на основі навчання й підвищення кваліфікації кадрів повинен базуватися на таких засадах і принципах:

1. **Обов'язковість** – передбачає, що державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, зазвичай, не рідше одного разу на п'ять років. Обов'язковість підвищення кваліфікації для кожного державного службовця впливає з базового принципу державної служби – професіоналізму. Обсяг і рівень знань мають забезпечувати державним службовцям якісне виконання поставлених завдань, службових обов'язків на рівні сучасних вимог, які постійно зростають. Щоб відповідати їм, кожний державний службовець зобов'язаний постійно вчитися, поповнювати, оновлювати й поглиблювати свої знання, вдосконалювати вміння й навички.

2. **Принцип професіоналізму державних службовців** є провідною засадою при організації і функціонуванні державної служби. Це не тільки одна з основних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, але й необхідна правова умова, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

3. **Плановість** – базується на систематичному аналізі складу державних службовців і вивченні потреб державних органів та їх фахівців у навчанні й передбачає розроблення, погодження і затвердження планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних структурах на черговий навчальний рік.

4. **Диференційований підхід** – державні службовці – це працівники, які належать до різних професійних груп, виконують різноманітні функції в системі державного управління. Підвищення їх кваліфікації має будуватися так, щоб до навчальних потоків, груп зараховувалися працівники, що виконують однакові або близькі функції в органах державного управління. Під час організації і методичного забезпечення навчальних та інформаційних процесів потрібно цілеспрямовано враховувати необхідність формування рівнів знань фахівців різної кваліфікації.

5. **Неперервність, наступність та інноваційність** – здобуття знань службовцем слід розглядати як безперервний процес, а не як кінцевий результат певного періоду його життя. Адже, як свідчить практика, ці знання з часом старіють. Працівник, який систематично не підвищує професійний рівень

і не збагачує знання, працює менш ефективно, бо використовує застарілі ідеї, методи, засоби роботи.

Тому керівники державних органів, їх структурних підрозділів мають постійно піклуватися про систематичне підвищення рівня знань державних службовців, їх компетентності.

Забезпечення гуманістичного, демократичного підходу – цей принцип вимагає підтримання й розвиток інтелектуального та морального потенціалу працівників, всебічної демократизації навчального процесу за їх активною участю.

Таким чином, на даному етапі суспільних перетворень, коли людський розвиток та людина, зокрема, постали в центрі всесвіту, питання професіоналізації державних службовців набуває не лише актуальності, але й визначає вектор розвитку країн та планети в цілому. Для України професійна підготовка кадрів є особливо важливою не тільки з урахуванням глобальних процесів, а й у контексті необхідності запровадження системо-перетворюючих реформ, що зумовлює наявність результативної системи функціонування суб'єктів публічного управління. У свою чергу, професійна підготовка державних службовців передбачає розкриття професійного потенціалу людини, що для нашої держави є визначальним з огляду на утвердження незалежної сильної європейської держави. Тому для розв'язання вищевказаних завдань необхідно розглянути існуючі моделі розвитку професійного потенціалу державних службовців, зі значним історичним підґрунтям, щоб зрозуміти можливі вектори модернізації системи розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

*Список використаних джерел:*

1. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 12. С. 102-107.

## **ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ЙОГО ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДЕКОНСТРУКЦІЇ**

Структурно-функціональний аналіз реалізації публічного управління в умовах інституційних змін зумовлює доцільність деталізації змісту інституційних змін та запровадження інституційного управління як структурних елементів функціональної деконструкції публічного управління.

Інституційні зміни являють собою «постійний та безперервний процес кількісних та якісних змін та трансформацій різних політичних, економічних та соціально-правових інститутів» [1, с.19]. У даному відношенні інституційні зміни характеризують перетворення структурно-функціонального забезпечення життєдіяльності інститутів чи окремих компонентів їх функціональної структури. У більшості випадків інституційні як наслідок дії різних факторів передбачають функціональну деконструкцію діяльності інституцій, які забезпечують життєдіяльність суспільства. Виходячи із цього, доцільно ідентифікувати основні фактори, які забезпечують реалізацію інституційних змін, які слугують функціональні деконструкції публічного управління. До таких факторів, на думку Д.Норта, належать:

- зміни стосовно цілей, які ведуть до інституційних змін, що слугує відмовленню ефективності у різних сферах суспільного життя та сприяє її досягненню;
- технологічні інновації, які зумовлюють зміни стосовно оцінки результативності функціонування відповідних процесів у сфері публічного управління, які базуються на запровадженні інституційних інновацій, які гарантують деконструкцію структури діяльності відповідних суб'єктів;
- зміни у поглядах громадян, що передбачає трансформацію суспільної свідомості щодо оцінки відповідних процесів у життєдіяльності суспільства й запровадження новітніх реформаційних проектів [2].

Аналізуючи інституційні зміни як структурний елемент функціональної деконструкції публічного управління, доцільно враховувати відповідну типологію таких змін, що дозволить ідентифікувати їх структурне призначення щодо утвердження між ними їх рівно розподільного ефекту. В межах різних дослідницьких концепцій ідентифіковано наступні типи інституційних змін, серед яких:

- дискретні зміни – кардинальні перетворення у формальні правила, які відбуваються в результаті завоювань чи революцій;

- інкрементальні зміни – планомірні перетворення інституційного середовища (інституційні зміни завжди носять інкрементальний характер);
- спонтанні зміни – зміни, які відбуваються, виникають та поширюються без наперед розробленого плану;
- цілеспрямовані зміни – зміни, які виникають та поширюються у відповідності до завчасно чітко розробленого плану;
- змішаний тип інституційних змін передбачає ситуацію, коли нове правило виникає спонтанно, аде й поширюється цілеспрямовано;
- ендогенні зміни - здійснюються за допомогою еволюційних перетворень наявних стандартів та норм, які є основою для функціонування відповідних інститутів;
- екзогенні зміни – зміни, які по своїй структурі та походженню більш радикальні і частіше всього проявляються при імпорті інститутів [3, с.600-601].

Наведені типи інституційних змін у сфері публічного управління дозволяють розкрити структурно-функціональний характер його деконструкції, враховуючи процесуальність закономірних змін чи змін, які призводять до «інституційного шоку» функціонування системи публічного управління, формуючи певні структурні розриви у взаємодії між відповідними інституціями та нормативністю їх діяльності. При цьому доцільно також враховувати й ту методологічну обставину, що інституційні зміни як структурний елемент функціональної деконструкції сфери публічного управління, передбачаючи безперервну зміну політичних, економічних соціальних та політико-правових інститутів, є необхідною умовою інституціоналізації управління у сфері публічного управління.

Інституційні зміни у сфері публічного управління, підштовхуючи до змін всю інституційну структуру держави та суспільства та її окремих інститутів, призводять до виникнення нової структури нормативних інтересів, які дозволяють ідентифікувати природу її деконструкції.

Через інституційні зміни у сфері публічного управління відбувається взаємопов'язаний вплив держави, який висуває певні нормативні обмеження для функціонування діючих інститутів чи виникнення нових.

#### *Список використаних джерел*

1. Ходжсон Дж. Эволюционная и институциональная экономика как новый «мэйнстрим». *Экономический Вестник Ростовского государственного университета*. 2016. № 2, т. 6. С. 8-21.

2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 2017. 499 с.



3. Williamson O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. 2019. Vol. 38. No 3. P. 595-613.

*Микола ЛАХИЖА,  
доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

### **«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» ТА «ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ» ЯК ПОНЯТТЯ І ПОЛІТИКА**

Філологами відмічено, що з другої половини 80-х років ХХ століття відбулися значні зміни у структурі, семантиці та стилістиці української мови, які свідчать про мобілізацію мовних ресурсів для вираження ціннісних переорієнтацій та формування нової системи пріоритетів українського суспільства. В їхній основі лежить демократизація суспільного життя [1, с. 9]. Яскраво проявляється потреба в розширенні можливостей мовного самовираження суспільства, що неминуче супроводжується зниженням мовної культури, широким використанням у літературі та офіційних документах розмовної мови. На думку мовознавців (О. Дубенко, О. Стишов, О. Тараненко та інші), спостерігається орозмовлення літературного стандарту. Конкретні прояви цієї колоквіалізації є досить різноманітними – аж до шокуючого використання жаргонної лексики.

Визначального характеру набула вестернізація мовного процесу. Помітним є й вплив інформаційної революції – велика кількість користувачів Інтернету широко використовує його термінологію, навіть намагаючись видати за наукову, літературну чи навіть офіційну.

Яскравим прикладом колоквіалізації стало активне входження в українську мову терміну «перезавантаження», офіційним визнанням якого стало його використання у назві Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [2]. У значної кількості українців склалося враження, що авторами нового терміну стала команда молодих членів уряду, серед яких значна частина добре знає комп'ютерні технології та використовує відповідну лексику.

Проте аналіз свідчить, що процес освоєння нового терміну почався значно раніше, як етапи можна назвати показ в Україні популярного американо-австралійського фільму «Матриця. Перезавантаження» (2003 р.), активне обговорення у пресі зовнішньої політики Президента США Б. Обами,

яка відносно Росії характеризувалася як «перезавантаження» тощо. Фільм посилював сприйняття «перезавантаження» як радикального засобу вирішення проблеми, створення нового віртуального світу, можливості його багаторазового повторення (Архітектор у фільмі розповідає про 5 попередніх версій Матриці). Можливості фантастики переносилися у реальний світ, а його недосконалість в умовах трансформації суспільства посилювала віру у силу перезавантаження та його необхідність.

У концентрованому вигляді такий підхід викладено у кількох публікаціях 2010-2014 років. Так, Ю. Кисельова у 2010 році стверджувала, що у ситуації, що склалася в Україні в контексті демократичних перетворень демократична система, по суті, "зависла". Бракує сталості всіх складових, які складають демократію. «Якщо "демократичний транзит" та консолідація демократії зависли в інститутах та часі, то й політична та соціальна система може перезавантажитися. Але зовсім не обов'язково після цього вона може повернутися на висхідну точку сірої зони демократії за змістом, але не суттю електоральної демократії. Може відбутися й "демократичний відкат", стрибок до авторитаризму» [3].

У яскравій монографії 2014 року одного з перших докторів наук з державного управління І. Розпутенка наголошено, що філософи щоразу застерігають, щоразу нагадуючи практикуючим політикам про необхідність зміни форм ефективного розвитку. «Виходячи з цієї методологічної посилки, що маємо робити з державою: продовжувати процеси «вдосконалення», «модернізації» чи спробувати до 2015 року перезавантажити її, оновивши основні інститути (Верховну Раду, Кабінет Міністрів, Адміністрацію Президента, судову владу тощо), змінивши акценти з централізації на децентралізацію, надавши таким чином можливість реалізуватися місцевому самоврядуванню, як це було за полково-сотенного устрою часів Гетьманату.

Перезавантаження – це процес деколонізації, кадрової люстрації, декриміналізації (корупція), антитоталіризації, демократизації.

Перезавантаження – це процес наповнення інститутів держави національними цінностями, українськими традиціями, українською історією, українською мовою, процес оптимізації (затрати/результати) державної політики, процес відповідностей моральних цінностей і цілей держави» [4, с.14].

Отже, децентралізація розглядається автором як суттєва частина широкого і радикального поняття – «перезавантаження».

Важливо звернути увагу на різне визначення сфери застосування перезавантаження. Так, початок децентралізації оцінювався як «повне перезавантаження влади в Україні», «нова глава в історії країни», що, зокрема, помітно з дискусії учасників організованого в липні 2015 року ОБСЄ обговорення конституційної реформи [5]. Партія УДАР Віталія Кличка

відзначала, що децентралізація влади потребує повного перезавантаження рад всіх рівнів [6]. У інших публікаціях йшлося про перезавантаження децентралізації, соціального діалогу, системи земельних відносин, «велике перезавантаження» тощо. Таким чином, помітна певна еквілібристика: з одного боку децентралізація розглядається як механізм зміни влади; з іншого – перезавантаження сприймається як механізм удосконалення децентралізації.

Як перезавантаження оцінювався прихід до влади нової команди у 2019 році [7], а потім - вже відносно цієї влади - йшлося про перезавантаження Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших владних інституцій. Йдучи у відставку, Прем'єр-міністр стверджував про роботу свого Кабміну: «Ми заклали фундамент для перезавантаження країни» [8].

Водночас поняття «перезавантаження» все більше використовується у інших сферах, в основному для переоцінки явищ та процесів [9].

Підтвердженням мовної повноправності та широти застосування цього поняття є, на нашу думку, його використання відомою поетесою О. Забужко у назві лекції: «Шевченко у ХХІ столітті: спроба перезавантаження» [10].

Зважаючи на походження поняття «перезавантаження» з комп'ютерної лексики, важливо, на наш погляд повернутися до оригіналу.

Найчастіше з поняттям «перезавантаження» ми стикаємося за роботою з комп'ютером, коли ввімкнувши його та не отримавши належної роботи, натискуємо відповідне віконце. «Великий тлумачний словник сучасної українсь-кої мови» (с. 910) трактує це поняття як «повторне завантаження».

Звернення до популярної спеціальної технічної літератури [11] дозволяє виділити такі важливі з точки зору науки управління пункти:

- Завантаження операційної системи (англ. booting) - це багатокроковий процес запуску комп'ютера. Завантажувач операційної системи (англ. bootloader) - це програма, для виконання завантаження операційної системи. Послідовність завантаження (англ. boot sequence) - це початковий набір дій, що при цьому виконується комп'ютером.

- Жорстке перезавантаження (англ. hard reboot) відбувається, коли на короткий час зникає живлення комп'ютера, або коли на процесор надсилається спеціальний сигнал (найчастіше така кнопка - міститься на передній панелі комп'ютера). Це початкове завантаження без попереднього виконання завершальних процедур операційної системи.

- М'яким (англ. soft reboot) перезавантаження називається тоді, коли воно відбувається під контролем програмного забезпечення, без порушень в електроживленні і натискання кнопки перезавантаження на передній панелі. Як правило, але не завжди, це означає звичайне штатне завершення роботи машини і наступне перезавантаження.

Отже, відносно такої складної системи, як країна, держава, суспільство – мова має йти про вироблення та завантаження програми, а перезавантаження

мають бути передбачені шляхом змін влади у штатному режимі, коригування законодавства тощо (м'яке перезавантаження) чи можуть здійснюватися у позаштатному режимі шляхом революцій (жорстке перезавантаження).

Як відомо, до основних причин зависання мобільних пристроїв відносять збій програмного забезпечення та механічні пошкодження. Вироблено певний алгоритм дій для усунення збоїв, який, на наш погляд, певною мірою можна використовувати і у публічному управлінні:

1. Треба трохи почекати. Якщо дива не сталося – перезавантажити пристрій природним шляхом (виключити – включити);

2. Потрошити апарат (витягти все, що витягується та через певний час встановити на місце);

3. Відкат системи до заводських налаштувань, При цьому втрачаються всі дані, програми та настройки.

4. Hard Reset (жорстке перезавантаження системи).

З точки зору публічного управління важливо чітко усвідомити, що рішення про створення програми (завантаження) та перезавантаження має приймати громадянське суспільство, а «потрошити апарат», що постійно і безцеремонно здійснюється в Україні, потрібно обережно і зважено. Не виправданими видаються й постійні спроби до перезавантаження без наявності чіткої програми та механізмів її реалізації.

Децентралізація з точки зору такого порівняння уявляється як завантаження програми дій, не до кінця продуманої з точки зору процесу, наслідків та механізмів здійснення. Отже, потрібне жорстке перезавантаження, зважаючи на об'єктивну необхідність оптимізації владних відносин та зростання ролі громадянського суспільства.

#### *Список використаної літератури:*

1. Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець ХХ – початок ХХІ ст.). Монографія. К.: Видавничий дім Дмитра Бураго. 2015.- 248 с.

2. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади. Закон України від 19 вересня 2019 року № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20>

3. Кисельова Ю. Уроки демократичного транзиту в Україні. Проект, що перезавантажується навпаки. Українська правда 4.05.2010 URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2010/05/4/4996559/>

4. Розпутенко І. Третє тисячоліття – Україна і неоколоніалізм. К. Вид-во «К.І.С.». 2014. 356 с.

5. Дігтяренко А. Децентралізація влади: в чому вона полягатиме. 16.07.2015 Радіо Свобод. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27130754.html>.

6. Пацкан В.: Децентралізація влади потребує повного перезавантаження рад всіх рівнів 21.05.2014 Партія УДАР Віталія Кличка. URL: <http://klichko.org/news/?id=22426>.

7. Радчук О. 100 днів перезавантаження: перші успіхи та невдачі команди Зеленського. Слово і діло. 28.08.2019. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/28/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/100-dniv-perezavantazhennya-pershi-uspixu-ta-nevdachi-komandy-zelenskooho>.

8. Гончарук про роботу свого Кабміну: ми заклали фундамент для перезавантаження країни. LB.ua. 4.03.2020 URL: [https://ukr.lb.ua/news/2020/03/04/451686\\_goncharuk\\_pro\\_robotu\\_svogo\\_kabminu\\_mi.html](https://ukr.lb.ua/news/2020/03/04/451686_goncharuk_pro_robotu_svogo_kabminu_mi.html)

9. Кондратенко М. Хрещення Русі: перезавантаження. Український інтерес. 27.07.2018. URL: <https://uain.press/blogs/maryna-kondratenko-hreshhennya-rusi-perezavantazhennya-891407>

10. Забужко О. Шевченко у ХХІ столітті: спроба перезавантаження. Конспект лекції. URL: <https://mala.storinka.org97.html> а матеріалами: URL: <http://www.umoloda.kiev.ua/>

11. Завантаження, перезавантаження системи. Вікі ЦДПУ. URL: <https://wiki.cuspu.edu.ua/index.php>

**Олександр МАЛЮХОВ,**

*аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування  
Харківський національний університет міського господарства  
імені О. М. Бекетова*

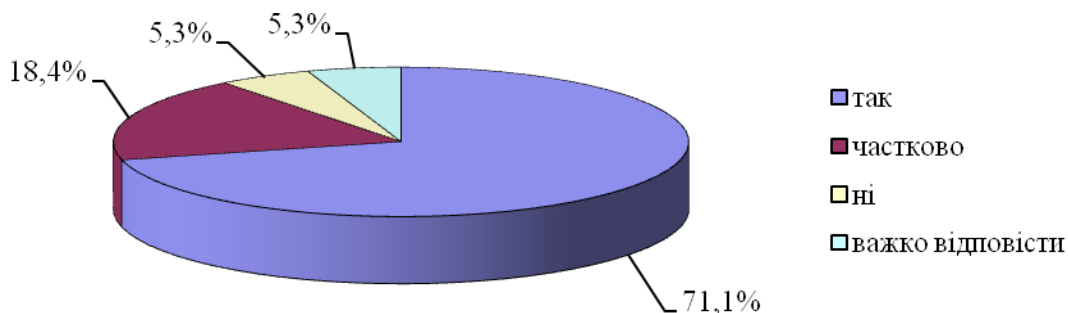
## **УКРАЇНСЬКА СПЕЦИФІКА ВПРОВАДЖЕННЯ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Українська держава стрімко розвивається та стоїть на крок попереду від багатьох європейських країн саме в інформаційно-технологічному аспекті. Впродовж останніх двох років сконцентровано діяльність влади у напрямку цифрової трансформації в країні. У зв'язку з цим, першочерговим завданням держави є створення та забезпечення розвитку інновацій на національному рівні, а також реалізація потенціалу цифрової трансформації в умовах державно-приватного партнерства.

На сучасному етапі впровадження новітніх інформаційних технологій в діяльність органів місцевого самоврядування можна говорити про позитивний характер змін щодо забезпечення діяльності органів публічної влади. Так, органи публічного управління оснащуються обчислювальною технікою та

базовим програмним забезпеченням, розвивається телекомунікаційна інфраструктура, що здатна підтримувати міжсуб'єктну електронну взаємодію на різних рівнях електронного урядування, впроваджуються системи електронного документообігу, більшість державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування мають навички застосування інформаційних технологій [4].

Сьогодні характеризується тим, що комунікаційні пристрої забрали на себе величезну частину роботи. Українські користувачі часто використовують їх для роботи з документами та поштою, спілкуванням з друзями та родиною. Відповідно з таким високим рівнем використання комунікаційних пристроїв зростає і асортимент додатків для них. Тому не дивно, що за результатами соціологічного дослідження “Створення сприятливого середовища для впровадження реформи децентралізації в Україні”, яке проводилось автором та дослідницькою групою кафедри Менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова у період з 19 лютого по 5 травня 2019 року, 71,1% громадян відповіли, що було б зручно вносити пропозиції до розвитку міста через комунікаційні пристрої, 18,4% – “частково”, 5,3% – “важко відповісти”, 5,3% (рис. 1).



**Рис. 1.** Розподіл відповідей українців на запитання: “Як Ви вважаєте, зручно Вам було б мати на Вашому комунікаційному пристрої (телефоні, ноутбуці, комп’ютері) програмне забезпечення для внесення пропозицій щодо стану й розвитку інфраструктури міста та держави?”

Виходячи із ситуації, що склалася Міністерством цифрової трансформації України за підтримки програми EGAP було створено мобільний додаток “Дія”, що став уособленням всіх вимог сучасного ІТ-продукту. Дія – онлайн-сервіс надання державних послуг в смартфоні кожного громадянина.

На разі кожен громадянин України, що має відповідні документи, може використовувати за допомогою даного додатку посвідчення водія, ID картку та закордонний паспорт. Оригінальність документа визначається QR-кодом, який

створюється кожні 3 хвилини. У момент створення застосунок звертається до реєстру та підтверджує чинність документа. За цей час поліцейській або інша особа, що перевіряє документ громадянина, має просканувати код [3].

Також у лютому 2020 року Міністерством цифрової трансформації було окреслено стратегію онлайн-платформи для підприємців малого та середнього бізнесу, зокрема «Дія. Бізнес». Кожен підприємець отримав доступ до державного порталу, на якому можна переглянути [2]:

- каталог бізнес-ідей зі зручними шаблонами, перелік усіх не обхідних юридичних документів для відкриття бізнесу через проходження тесту
- сервіси – онлайн-сервіси та програми підтримки для підприємців на одній сторінці
- довідник підприємця – на основі матеріалів профільних державних органів та провідних компаній України
- кейси – історії успіху простих людей, які хотіли розпочати свою власну справу
- консалтинг-зона – можливість консультацій із фахівцями за допомогою відеомесенджера. Підприємці зможуть отримувати консультації із систематизації бізнес-процесів, фінансового управління, взаємодії з державою, психології бізнесу, HR, маркетингу та продажів. Цей блок запрацює пізніше, наприкінці квітня.

Дана платформа є частиною державної стратегії щодо розвитку підприємницької діяльності, де вітчизняні підприємці матимуть змогу презентувати власний товар чи послугу іншим підприємцям, пройти безкоштовно навчання в онлайн-школі для бізнесу та отримати консультацію від фахівців.

На сьогодні у рамках вищезазначеного проекту у Харкові організовано перший в державі офлайн-центр підтримки підприємців разом із консалтинговою зоною для представників мікро-, малого та середнього бізнесу. Однак в умовах карантину дана локація працює в закритому тестовому режимі. Після карантину в центрі представники мікро-, малого та середнього бізнесу зможуть отримати фахові консультації з питань систематизації бізнес-процесів, фінансового менеджменту, юридичної підтримки, маркетингу, HR, грантів. Основна задача таких центрів підтримки підприємств – збільшення кількості бізнесу в місті та регіоні, а також розвиток підприємств [1].

Наразі можемо спостерігати значні зміни у розвитку української держави на шляху до діджиталізації суспільства. Безумовно такий прогрес позитивно сприяє становленню країни та позиціонуванню її на міжнародній арені як прогресивної держави з великим потенціалом. Однак, є деталі, які потребують доопрацювання і більш ширшого висвітлення в наукових колах.

#### *Список використаної літератури:*

1. Відбулось технічне відкриття першого центру підтримки підприємців Дія.Бізнес [Електронний ресурс] // Урядовий портал Єдиний веб-

портал органів виконавчої влади України – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/news/vidbulos-tehnichne-vidkrittia-pershogo-centru-pidtrimki-pidpriyemciv-diyabiznes-mincifri>

2. Онлайн-платформа для підприємців Дія.Бізнес запрацювала в тестовому режимі [Електронний ресурс] // Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. 2020. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/onlayn-platforma-dlya-pidpriemtsiv-diyabiznes-zapratsyuvala-v-testovomu-rezhimi>.

3. Розпочалась реєстрація на бета-тест цифрових паспортів у застосунку “Дія” – Мінцифра [Електронний ресурс] // Na chasi – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://nachasi.com/2020/03/26/diia-id-card-test>.

4. Сergyin S. Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали II наук.- практ. семінару, 25 квітня 2014 р., м. Дніпропетровськ / редкол. : В. М. Дрешпак (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 116 с. [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2014\\_konf\\_ITIS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2014_konf_ITIS.pdf).

**Юлія МАЛЮХОВА,**

*аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування  
Харківський національний університет міського господарства  
імені О. М. Бекетова*

## **СУЧАСНІ ВИКЛИКИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ МІСТ УКРАЇНИ**

Початок 2020 року став викликом для українського суспільства та для всього світу загалом. Ця ситуація викликана пандемією COVID-19. Україна досить тривалий період знаходиться в умовах карантину. Органи публічної влади намагаються врегулювати становище в країні. Слід вказати, що досить критична ситуація склалася в управлінні інфраструктурою міст.

Навесні в усіх населених пунктах країни почали діяти обмеження щодо життєдіяльності громадян. В першу чергу це стосувалося фактично всіх секторів соціальної інфраструктури міст, зокрема:

- обмеження руху громадського, залізничного та авіатранспорту;
- заборона проведенню спортивних заходів, культурних, релігійних, інших масових заходів;
- заборона діяльності закладів, що надають послуги з розміщення;
- заборона діяльності закладів фізичної культури і спорту, спортивних залів, фітнес-центрів, закладів культури;
- заборона відвідування закладів дошкільної освіти;



– заборона діяльності закладів харчування.

Однак бажання органів публічної влади стримати розповсюдження пандемії проявило низку проблемних питань. Частина з них є видимими – проблеми забезпечення мобільності в місті, незахищеність працівників (як тих, що не можуть працювати дистанційно, так і тих, що страждають від нестабільних доходів), доступ до ключової соціальної інфраструктури, брак даних для прийняття обґрунтованих рішень [1].

Пропоную зосередити увагу на питанні мобільності громадян. Ватро погодитися із думкою вітчизняних дослідниць В. Карковської та А. Білинської, що “сьогодення сучасного міста важко уявити без стабільного функціонування транспортного комплексу. Міський транспорт є однією з головних складових територіального поділу праці та засобом забезпечення територіальних взаємозв’язків, сполучною ланкою між виробництвом і споживанням. Разом з іншими галузями транспортний комплекс міст є заставою ефективного розвитку усіх сфер його життєдіяльності, а також індикатором якості життя населення” [2].

Однак, у період карантину частина українців забезпечувала життєдіяльність населених пунктів, надавала медичну допомогу населенню, працювала в закладах харчування, тому постало питання щодо безпечного пересування цих людей до роботи. Більшості доводиться стояти в чергах аби потрапити до маршрутного транспортного засобу, а інша частина стала користуватися засобами мікромобільності.

Сьогодні динаміка розвитку мікромобільності стрімко набрала обертів. Мікромобільність – це спосіб пересування легким персональним транспортом, який має щонайменше 1 колесо, зокрема це: електричні скутери, велосипеди та електричні велосипеди, скейтборди, моноколеса, гіроскутери, гірборди, сігвеї) [3].

В нашій країні ще не досить сильно розвинутий такий спосіб пересування, однак останнім часом жителі великих населених пунктів почали частіше придбавати чи орендувати гіроскутери, електросамокати, моноколеса та електровелосипеди для пересування містом. Проте є ряд невирішених питань щодо безпечного пересування населеними пунктами на засобах мікромобільності, зокрема відсутні [4]:

- законодавче врегулювання пересування на засобах мікромобільності;
- програми сприяння розвитку засобів мікромобільності на місцевому рівні;
- відокремлена інфраструктура;
- збір та аналіз даних, дослідження про користувачів засобів персонального електротранспорту.

Культура сприйняття та дискурс в українському інформаційному полі розвитку мікромобільності знаходиться на слабкому рівні.

Під час пандемії муніципалітети багатьох міст планети впродовж незначного проміжку часу змогли створити як тимчасову, так і капітальну велоінфраструктуру, розширити пішохідні зони. В таких містах як Пекін і Шанхай, які мають небезпечно високий міський рівень забруднення і надмірно перевантажені вулиці, позитивним є те, що вони лідирують у зменшенні автомобільного транспорту та переходять на транспортні засоби, що не мають викидів [Там же].

На жаль, в наших містах не використовується зарубіжний досвід, не спрощуються бюрократичні перепони, не створюються умови для прийняття швидких та ефективних рішень та демонструється слабке розуміння переваг легкого персонального транспорту. А більшість міст України досі планують свій розвиток, не включаючи туди інфраструктуру для мікромобільності.

Щодо готовності українських міст до використання мікромобільності в найближчі роки, то наразі така готовність на низькому рівні, однак у разі активізації органів місцевого самоврядування та парламентарів поява безпечної інфраструктури та зниження швидкостей у містах за три-сім років можуть створити нормальні або ж сприятливі умови до масового процесу мікромобільності. Сьогодні ж власники, стаючи на моноколеса, самокати чи інші мікромобільні транспортні засоби, часто бояться за свою безпеку вскочити в яму, ливнівку чи потрапити під колеса авто. Саме тому вони переміщуються тротуарами, де наражають на небезпеку пішоходів [3].

Отже українські міста наразі практично не готові для безпечного пересування персональним легким транспортом. Однак у разі активізації діяльності у цьому напрямі органів місцевого самоврядування та парламентарів, впродовж незначного проміжку часу можна створити сприятливі умови до масового процесу мікромобільності, зокрема створення безпечної інфраструктури для мікромобільних транспортних засобів й зниження швидкостей та забрудненості у містах).

#### *Список використаної літератури:*

1. Водотика Т., Грищенко М., Шліпченко С. Виклики та трансформації містопланування під час пандемії [Електронний ресурс] – Heinrich-Böll-Stiftung – Режим доступу до ресурсу: <https://ua.boell.org/uk/2020/04/27/vikliki-ta-transformacii-mistoplanuvannya-pid-chas-pandemii>

2. Карковська В. Я. Проблеми стану сучасної транспортної інфраструктури міста Львова / В. Я. Карковська, А. Р. Білинська // Глобальні та національні проблеми економіки – Випуск 22 – 2018. – С.172-174 – Режим доступу до ресурсу: <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/34.pdf>.

3. Самойленко В. Мікромобільність підійшла до України [Електронний ресурс] – Информационное агентство ЛІГАБізнесІнформ – Режим доступу до ресурсу: <https://blog.liga.net/user/vsamoilenko/article/36936>

4. Самокати врятовують міста від транспортного колапсу [Електронний ресурс] – Новини України (UAZMI) – Режим доступу до ресурсу: <https://uazmi.org/news/post/gaNPFvRFPbfBfMomVAbCf0>

**Марія МАСИК,**  
*кандидат наук з державного управління,  
провідний науковий співробітник Проблемної науково-дослідної  
лабораторії соціальних досліджень ринку праці ІПК ДСЗУ*

### **УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ДПП-ПРОЕКТІВ МІСЦЕВОГО РІВНЯ**

Система відносин держави з приватним підприємницьким сектором в формі ДПП є одним із проявів змішаної економіки, яка за певних умов може дати позитивний ефект для суспільства в цілому, забезпечуючи економіку більш якісними товарами. Саме управління ризиками знизить ймовірність провалу ДПП-проектів і сприятиме розвитку даного виду співпраці держави з приватним бізнесом.

Результативність державно-приватного партнерства розглядається з точки зору кожного з партнерів. Якщо для приватного сектора достатньо застосувати стандартні методи оцінки результативності, які придатні для будь-якої фірми, то для держави завдання стоїть складніше. Завдання, які держава намагається вирішити за допомогою державно-приватного партнерства, не можуть бути оцінені тільки кількісним способом. В остаточному підсумку всі подібні проекти націлені на вирішення стратегічних державних завдань, на зниження гостроти соціальних протиріч. Дієвих механізмів оцінки результативності у прийнятті рішень подібного роду не існує. Однак можна з упевненістю припустити, що чітке планування таких проектів і максимальна оцінка ризиків для них значно підвищують шанс на досягнення поставлених цілей обома сторонами [1].

Потенційні вигоди використання державно-приватного партнерства можуть складатися з того, що даний формат взаємовідносин бізнесу і влади може забезпечити:

– більшу ефективність, а також економію часу при реалізації проектів і здійсненні робіт – за рахунок використання учасниками партнерства своїх найбільш сильних сторін;

– різноманітність у підходах до розробки і по дальшого здійснення проектів – за рахунок використання різних методів і розширення числа можливих варіантів;

– більш високу якість економіко-управлінських рішень при реалізації спільних проектів, забезпечувану кваліфікацією представників бізнесу, і найбільш повне урахування суспільних потреб і соціальної значимості, яку забезпечують представники органів управління;

– інтеграцію суб'єктів бізнесу в громадське життя – за рахунок його безпосереднього залучення в реалізацію значущих-соціально-значимих проектів;

– підвищення якості надаваних товарів і послуг – за рахунок установа більш жорсткого державного контролю;

– зниження соціальної напруги і негативного ставлення до бізнесу з боку населення – за рахунок визнання його внеску у вирішення соціальних проблем.

Ефективно використовуючи і розвиваючи державно-приватне партнерство, держава може додатково залучати кошти приватного інвестора з метою розвитку об'єктів громадської інфраструктури в пріоритетні інноваційні проекти для реконструкції, модернізації, будівництва транспортних споруд, ліній електропередач, гідротехнічних систем, ліній зв'язку, інформаційних систем; об'єктів соціального значення в сфері освіти, науки, культури, охорони здоров'я, туризму і т.д.; муніципальних об'єктів господарства: комунальні послуги, громадський транспорт, житлові об'єкти, благоустрій території тощо.

Сукупність ризиків для приватного партнера можна розподілити на чотири великі групи [2, с. 188]:

- 1) ризики, зумовлені діяльністю державних органів влади;
- 2) ризики, пов'язані з участю держави як партнера у проектах державно-приватного партнерства;
- 3) бізнес-ризики проектів державно-приватного партнерства;
- 4) ризики, пов'язані з протестами населення, громадських та міжнародних організацій.

Категорія ризиків відіграє значну роль у відносинах державно-приватного партнерства. Як і будь-який вид економічної діяльності, ДПП в процесі своєї реалізації може зазнавати тих чи інших впливів, які можуть негативно позначитися на кінцевих результатах проекту. Ключовими факторами при оцінці ризиків є: імовірності їх виникнення та ступінь наслідків (впливу) ризиків, якщо вони мають місце. На нашу думку, необхідне формування особливого підходу до оцінки ризиків проектів державно-приватного партнерства, особливо – з точки зору держави [3, с. 22].

Серед ризиків, зумовлених діяльністю державних органів влади слід виокремити [2, с. 188]:

– високий рівень корумпованості на всіх рівнях державної влади. Нажаль, даний ризик властивий навіть ринково розвиненим та економічно успішним країнам;

– велику бюрократію державних органів влади, що призводить до затягування вирішення питань, пов'язаних із затвердженням та реалізацією проекту;

– зміну нормативно-правової бази у сфері реалізації проекту. Такі зміни можуть запровадити нові податки та збори, вимоги щодо додаткових вкладень, пов'язаних із захистом оточуючого середовища, обмеження у ціноутворенні, у правилах ведення бізнесу тощо. В кінцевому рахунку це може призвести до втрати приватним інвестором очікуваних прибутків.

– зміни пріоритетів у соціально-економічній політиці на державному або муніципальному рівні. Такі зміни можуть призвести до припинення державної підтримки проекту, зменшенні бюджетних дотацій, зменшенні очікуваної рентабельності проекту тощо;

– конфіскація (націоналізація) вкладеного приватним інвестором капіталу;

– зміна політичного устрою в країні.

До бізнес-ризиків проектів державно-приватного партнерства належать звичайні підприємницькі ризики, а саме [4]:

– неправильна оцінка платоспроможного попиту. Це призводить до помилкового схвалення проекту як прибуткового та нераціонального вкладання інвестицій;

– непередбачене підвищення цін на обладнання та матеріали, необхідні для реалізації проекту. На стадії розробки проекту неможливо врахувати всі можливі варіанти підвищення цін на ресурси, енергоносії тощо, що матимуть місце протягом періоду реалізації проекту. Це може призвести до недостатності затвердженого обсягу інвестицій для реалізації проекту;

– неправильна оцінка вартості проекту (підвищення вартості під час його реалізації). У цьому разі існує імовірність отримання приватним інвестором незначних прибутків або навіть й збитків від реалізації проекту;

– помилки технічного проектування та реалізації проекту;

– неправильна оцінка рентабельності та терміну окупності проекту. Такі ризики пов'язані із зміною вимог щодо ціноутворення, зростанням поточних витрат, зниженням попиту тощо;

– неефективне управління проектом. Має місце через недостатність досвіду управлінського персоналу компанії – приватного інвестора;

– ризик зміни валютного курсу (для контрактів в іноземній валюті);

– форс-мажорні обставини (стихійні лиха, громадянські заворушення тощо).

До основних ризиків, пов'язаних з протестами населення, громадських та міжнародних організацій належать [4]:

- негативний вплив проекту на оточуюче середовище;
- недостатній рівень технічної безпеки проекту;
- неприйняття проекту суспільством через релігійні, моральні, історико - архітектурні та інші мотиви;
- порушення прав людини або національних меншин.

Істотними є умови, щодо яких сторони мають дійти згоди для того, щоб договір був укладеним. Управління ризиками можливо реалізувати в межах істотних умов розподілу ризиків. Однак, положення законодавства передбачають розподіл лише тих ризиків, які виявлені за результатами проведення аналізу ефективності проекту ДПП. Законодавство прямо не визначає, яким чином можуть розподілятися ризики, виявлені в процесі переддоговірних переговорів (або навіть на пізнішому етапі), але не враховані при аналізі ефективності. Наприклад, пропозиції щодо умов договору про партнерство як частина конкурсної пропозиції претендента (п. 25 Порядку) можуть містити пропозиції щодо механізмів управління ризиками. Не визначено й не може бути повною мірою визначено можливі способи управління ризиками з огляду на їх специфіку для конкретного проекту. Для цього доцільно передбачити період ознайомлення з проектом конкурсної документації та можливість внесення змін до неї за результатами зауважень, отриманих від потенційних учасників конкурсу. Також доцільно передбачити випадки, в яких можливий перегляд окремих умов договору без проведення конкурсу.

Законодавство не обмежує можливості передбачити особливі умови договору про реалізацію проекту ДПП або укласти додаткові (допоміжні) договірні інструменти (наприклад, інвестиційний договір). Водночас, при викладенні умов, не передбачених законодавством, необхідно враховувати обсяг компетенції державного партнера. Також, для забезпечення принципу рівності умов, державний партнер має передбачити такі додаткові умови в конкурсній документації.

Порядок визначення розподілу ризику має такі кроки [5]:

Крок 1: Слід визначити всі ризики проекту. Вони включають в себе загальні ризики державно-приватного партнерства, а також ризики конкретних проектів (наприклад, ризик для здоров'я населення в проекті водопостачання).

Крок 2: Визначення основних послуг, які будуть надаватися державою і для яких ризики не можуть бути віднесені до приватного партнера.

Крок 3: Необхідно перевірити кожен з ризиків, які залишилися і виявити такі, у яких: уряд знаходиться в найкращому положенні для управління ними; приватний партнер знаходиться в найкращому положенні для управління ними; жодна зі сторін не має контролю; відповідно до цього, визначити оптимальний розподіл ризиків.

Крок 4: Визначити, чи існують будь-які ризики з тих, що залишилися, і як вони повинні бути розподілені відповідно до умов певного ринку або специфічних факторів, пов'язаних із проектом.

Крок 5: Остаточний розподіл ризиків державно-приватного партнерства з огляду на кроки 3 і 4 і використання договору для розв'язання проблем будь-якого дисбалансу між сторонами.

Отже, в сучасних умовах сьогодні особливо важливим для успішної реалізації ДПП-проектів питанням є розподіл ризиків між державним і приватним партнером. Дане питання досить широко представлене в дослідженнях, і можна зробити висновок, що універсальної схеми розподілу ризиків в даний час не існує. Разом з тим, більшість невдалих прикладів реалізації проектів ДПП пов'язано з недотриманням сторонами домовленостей про розподіл можливих ризиків (або окремі ризики не розподілені між учасниками зовсім), коли кожен учасник проекту ДПП намагається перекласти відповідальність на партнера. Особливо високі окремі ризики в проектах ДПП в сфері транспортної інфраструктури, які характеризуються високою капіталоємністю і труднощами в прогнозуванні транспортних потоків.

#### *Список використаних джерел:*

1. База даних проектів державно-приватного партнерства у світі // Світовий банк [Електронний ресурс]. URL: <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>
2. Бондар Н. М. Державно-приватне партнерство у розвитку інфраструктурних галузей регіонів України: ризики учасників та їх ефективний розподіл / Н. М. Бондар // Формування ринкової економіки: зб. наук. пр.: у 2 ч. / М–во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун–т ім. В. Гетьмана»; [відп. ред. О. О. Беляєв]. – Київ: КНЕУ, 2011. – Спец. вип.: Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи / відп. ред. С. Фіялка. – Ч. 2. – С. 188–196.
3. Брайловський І. А. Засоби держави стосовно зниження ризиків проектів державно–приватного партнерства / Брайловський І. А. // Інноваційна економіка. – 2013. – № 5. – С. 21–23.
4. Бондар Н. М. Дослідження переваг та ризиків учасників проектів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. URL: <http://business-consultant.com.ua/ukr/publicaciidpp303.html>.
5. Брайловський І. Управління ризиками проектів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. URL: <http://skhid.com.ua/article/view/18952/16747>.

**Руслан КЕШЕЛЯ**  
*студент магістратури ІПК ДСЗУ*

## ПРО ПОНЯТТЯ «ПРОСТОРОВИЙ РОЗВИТОК»

Територіальне, або просторове планування сьогодні вважається одним із невід'ємних атрибутів управлінської діяльності розвинених країн. Саме завдяки сучасним планам і програмам можливе ефективне використання ресурсів усіх рівнів і видів, забезпечення якості середовища проживання, збереження культурної спадщини, задоволення потреб мешканців регіонів та узгодження індивідуальних їх запитів. Актуальність цього питання зумовлена виникненням низки питань, пов'язаних із процесом делегування повноважень щодо територіального планування органам місцевої влади, необхідністю у підвищенні ефективності такого планування, більшої зорієнтованості на потреби регіонів та врахування наявних регіональних ресурсів.

Насамперед визначимося із сучасною термінологією. Звертаючись до понять «територіальний розвиток» і «просторовий розвиток», доречно зауважити, що раніше в галузі планування розвитку територій домінувало саме поняття «територіальний розвиток», оскільки суб'єкти планування, як правило, акцентували увагу на територіальності, тобто це був не галузевий підхід. Поняття «територіальне планування» доволі часто використовують у постсоціалістичних європейських країнах, поширене воно і в Україні. Як свідчить аналіз наукових та періодичних видань, в багатьох наукових публікаціях радянського періоду використовується саме поняття «територіальний розвиток», «територіальне планування».

«Просторовий розвиток» («просторове планування») з'явилися в українській термінології через євроінтеграційні амбіції Української держави, оскільки у більшості європейських країн використовують саме термін «просторовий розвиток». Концепція і поняття «просторове планування» були розвинені з позиції формування європейських вимог до планування та просторового розвитку. Так, в Німеччині використовують поняття «Raumplanung», в Голландії «Ruimtelijk Planning» [1, с. 11]. Синонімічним є й німецьке «Raumordnung» «всеосяжний, надлокальний, найвищий рівень планування структури і розвитку простору» [2].

За визначенням, представленим у Компендіумі ЄС щодо просторових планувальних систем та політик, просторове планування – це суспільна політика та дії, спрямовані на розподіл видів діяльності у просторі та зв'язки між ними. Вона має здійснюватися на європейському, національному та локальному рівнях і поєднувати планування землекористування та регіональну політику. Його застосовують з метою створення раціональнішої територіальної організації землекористування та відповідних зв'язків, для збалансованості між вимогами розвитку та потребами захисту довкілля та для досягнення соціальних і економічних цілей. Просторове планування охоплює заходи з



координації просторових впливів на інші секторальні політики, для досягнення рівномірнішого розподілу економічного розвитку між регіонами ніж той, що може бути створений ринковими силами, а також з регулювання питань використання землі та власності» [3, с. 156,].

Куйбіда В. розглядає простір як не просто як пасивне вмістилище різних видів діяльності, а як складну біо-соціо-економічну систему, яка завдяки своїм диференційованим особливостям активно впливає на вибір рішень щодо напрямів та інтенсивності використання простору [4].

А Маруняк Є. зауважує, що поява просторового аспекту ідентифікує якісні зміни у плануванні загалом, усвідомлення необхідності довгострокового, стратегічного планування, а також обмежених можливостей суто економічного, галузевого підходу, віддаленого від конкретного місця, зони, області, країни – «практично всюди у світі було усвідомлено, що стратегічне планування, стратегічне мислення в цілому неможливе поза просторовими координатами дії [5, с.23]. То ж вважаємо, що використання дефініції «просторовий розвиток» означає глибший аналіз причинно-наслідкових зв'язків між об'єктами геопросторових процесів, власне структури простору, і цей термін є більш обґрунтованим, оскільки, здійснюючи ефективне планування, здійснюється спроба ефективно організувати простір, розмістити щось у цьому просторі, то ж у дослідженні будемо використовувати термін територіальне (просторове) планування для більш об'ємного аналізу цього процесу.

Сучасне територіальне (просторове) планування здійснюється у відповідності до наступних принципів:

- системності й комплексності;
- багатоконпонентності та ієрархічності;
- збалансованості соціальної, економічної, екологічної складових; гнучкості та динамічності;
- унікальності;
- децентралізації та адресної відповідальності;
- суспільної екологічності (або екологічної дружності);
- доступності та відкритості планувальних процесів і даних;
- діалогу та залучення всіх зацікавлених сторін;
- зовнішньої інтегрованості та відповідності парадигмі суспільного розвитку.

Можемо відзначити, що на сучасному етапі розвиток системи територіального (просторового) планування відіграє важливу роль і виступає ефективним інструментом інтеграції на конкретних територіях не тільки місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів, а й різноманітних секторальних інтересів, обґрунтованого визначення перспектив їх збалансованого розвитку, що сформовані у регіональні програми соціально-економічного розвитку.

Отже, вважаємо, що використання дефініції «просторовий розвиток» означає глибший аналіз причинно-наслідкових зв'язків між об'єктами геопросторових процесів, власне структури простору, і цей термін є більш обґрунтованим, оскільки, здійснюючи ефективне планування, здійснюється спроба ефективно організувати простір, розмістити щось у цьому просторі, то ж у наразі доречно використовувати термін територіальне (просторове) планування для більш об'ємного аналізу цього процесу.

*Список використаних джерел:*

1. Bohme K. Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice Stockholm: Nordregio 2002 (Nordregio Report 2002:8). [Електронний ресурс]. URL: [http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202002/R2002\\_8/Part1\\_p9.pdf](http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202002/R2002_8/Part1_p9.pdf).
2. The Planning System and Planning Terms in Germany. A Glossary. E. Pahl-Weber, D. Henckel. Published by ARL. –Hanover, Germany. 2008. – P. 246
3. EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Luxembourg. the Office for Official Publications of European Communities. 1997. [Електронний ресурс]. URL: [http://commin.org/upload/Glossaries/European\\_Glossary/EU\\_compendium\\_No\\_28\\_of\\_1997.pdf](http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf)
4. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи». В.С.Куйбіда, В.А.Негода, В.В.Толкованов. – Київ, Видавництво «Крамар», 2009, 170 с.
5. Маруняк Є. О. Територіальне (просторове) планування : зміст, еволюція та основні сучасні напрями [текст] / Є. О. Маруняк // Український географічний журнал. 2014. № 2. С. 22–31. URL: [https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ\\_2014\\_2\\_22-31.pdf](https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ_2014_2_22-31.pdf).

*Віра ПОРЄВА,*

*аспірант, молодший науковий співробітник кафедри глобалістики,  
євроінтеграції та управління національною безпекою  
НАДУ при Президентові України*

## **ДО ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Важливим для сучасного розвитку країн світу, у тому числі України, є якісний розвиток соціального капіталу, соціальної справедливості та інформаційно-комунікаційних механізмів [1], [2] продуктивного партнерства громадян, організацій, офіційних урядових установ, влади, тощо. Питання покращення взаємозв'язків шляхом взаємодії, співпраці та зміцнення довіри є основними блоками для побудови кращих структур соціальної підтримки, сприяння соціальної єдності та поліпшення спільного розуміння засобів захисту, що покращують процес розбудови демократичної державності.

Сучасні тенденції розвитку суспільства в основному спрямовані на вирішення проблеми інформаційної відкритості публічних органів влади. При цьому велике значення має отримання інформації, яка б сприяла відновленню довіри громадян до діяльності державних органів в екологічній сфері.

Слід враховувати, що участь екологічних громадських організацій у виробленні державної екологічної політики загалом можлива лише за умов відкритості, публічності, прозорості державної влади, сформованої демократичним шляхом. На сьогоднішній день, розбудова взаємодії державних органів з представниками екологічних громадських організацій та громадянського суспільства загалом знаходиться в стадії стагнації.

Варто відзначити, що за останні роки комунікація з державними органами, які працюють у сфері екологічної політики мала перемінний успіх. Більше того, на нашу думку, наявність офіційного сайту, оновлення інформації в розділі «новини» і офіційні відписки, які вміщують набір чисел, які можна розшифрувати тільки маючи спеціалізовану освіту або практичні навички, до механізму взаємодії віднести не можна.

Зазначена проблема існує з часу незалежності України. Наприклад, в квітні 2020 року проблема забруднення повітря для багатьох стала лідером серед причин залишатися вдома. Індекс забруднення повітря в Києві становив 361 пункт при нормі в 50 пунктів. Однак, зазначені показники були отримані завдяки світовій спільноті, небайдужій еко-громадськості, яка, наприклад, ініціювала створення програми моніторингу та інформування населення України saveecobot щодо якості повітря [3].

Розуміємо, що кожна країна повинна мати діючу систему державного екологічного моніторингу. Загалом це питання національної екологічної

безпеки країни, а конкретно для мешканця країни – це прояв реальної дії екологічної демократії.

За умови, якщо держава не працює в напрямку підвищення стандартів формування і реалізації політики, в т.ч. екологічної, активний політичний актор у вигляді екологічних громадських організацій перебирає на себе частину державних функцій із забезпечення доступу до екологічної інформації.

На сьогоднішній день, завдяки ряду екологічних ініціатив, громадяни можуть приймати комплексні рішення щодо планування власного переміщення (виходити/не виходити на вулицю), формувати офіційний запит до компетентних державних органів щодо надання роз'яснень діяльності /бездіяльності, при цьому аргументовано спиратися на реальні показники каліброваних (верифікованих) приладів виміру.

Наприклад, екологічна громадська організація розробила єдиний в Україні екологічний чат-бот, який поєднує дані про забруднення, забруднювачів та інструменти захисту довкілля. Важливо відмітити, що подібних ініціатив та прикладів впровадження зі сторони державних органів відсутні.

Чат-бот SaveEcoBot, який працює в Telegram, може легко знайти та впорядкувати для кожного зацікавленого громадянина наступну інформацію: моніторинг реєстру ОВД (оцінка впливу на довкілля), в якому відображаються етапи проходження процедури екологічної оцінки планової діяльності підприємств; дані про дозволи на викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами підприємств-забруднювачів 1, 2 та 3 груп ; дані про спеціальні дозволи на користування надрами; дані про дозволи на спеціальне водокористування; дані про ліцензії на поводження з небезпечними відходами; інформація про суб'єктів господарювання, які мають податковий борг; дані про ліцензії на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; дані про декларації про відходи. Безумовно, такі е-портали відіграють важливу роль і в підтримці прямого громадського контролю за використанням бюджетних коштів, коштів з «екологічного податку».

Завдяки грантовій підтримці іноземних донорів усі вищевикладені можливості отримання актуальної та зрозумілої екологічної інформації безкоштовні. Водночас, подібні програми не можуть замінити державний екологічний моніторинг. Тому, для того, щоб відповідати на виклики сьогодення мешканці за власний кошт можуть завантажити програму на телефон для проведення вимірювань. Такою програмою, наприклад, є Radioactivity Counter ( by Rolf-Dieter Klein). Лічильник перевірки джерел випромінювання (радіоактивність) в середовищі перебування людини. Вимірювання проводиться за допомогою датчиків камер смартфона. Однак, деталізація показань різниться в залежності від якості камери на кожному телефоні.

Отже, інформаційна відкритість в екологічній сфері зі сторони органів державної влади полягає в створенні можливості отримувати інформацію про результати моніторингу навколишнього природного середовища на постійній основі та доступною мовою, з роз'ясненням для кожного громадянина, щоб на підставі отриманої інформації можна було приймати не тільки фахові вмотивовані управлінські рішення, але й планувати повсякденне життя кожному мешканцю окремо взятої території.

Враховуючи вищевикладене можемо зробити висновок, що застосування інноваційних рішень, технологій для вимірювання, обробки та презентації екологічної інформації є необхідним інструментом взаємодії державних органів з представниками громадських організацій в формуванні та реалізації екологічної політики.

#### *Список використаних джерел:*

1. Chandra A, Acosta J, Stern S. Building Community Resilience to Disasters: A Way Forward to Enhance National Health Security. Santa Monica, CA: RAND Corporation; 2010.
2. Norris FH, Stevens SP, Pfefferbaum B, Wyche KF, Pfefferbaum RL. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. Am J Community Psychol. 2008;41(1-2):127–150.
3. Єдиний в Україні екологічний чат-бот. URL: <https://www.saveecobot.com/> дата звернення: 08.05.2020.

**Мілана ПАХОМОВА,**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління та  
адміністрування ІПК ДСЗУ*

## **ФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН**

Ознаками розвитку сучасного українського суспільства небезпідставно вважають стрімкі трансформації, нові здобутки людства, що призводить до зміни усталених пріоритетів в освіті, кар'єрі, особистому житті, формування префігуративної культури.

Держава потребує не лише громадян з активною соціальною позицією, а перш за все – якісних трудових ресурсів, коли, крім глибоких спеціальних знань, сучасний працівник повинен мати високий культурний рівень, володіти спектром різноманітних якостей, мати творчий підхід до справи, здатність ефективно працювати без нагляду, розвинуте почуття обов'язку, критичний

склад розуму, високий ступінь допитливості, цілісність природи, комунікабельність, вміння обмінюватись ідеями і допомагати іншим членам колективу та ін., що актуалізує питання формування пріоритетів в освітній політиці в умовах високого градієнту динамічних глобалізаційних перетворень.

Кожне суспільство створює модель системи освіти відповідно до своїх пріоритетів й рівня соціально-економічного розвитку. Саме загальний стан розвитку освіти в державі є показником якості життя суспільства, оскільки саме держава є суб'єктом, який утримує систему освіти і визначає напрями стратегій та шляхи її модернізації.

У щорічному звіті United Nations Development, починаючи з 1990 року, наголошено, що освіта збільшує багатство, підвищує цінність та гідність людського життя, найбільшою мірою формує суспільство знань, зміцнює соціальну, культурну та духовну згуртованість людей, зменшує прояви дискримінації та небезпеки, посилює конкурентоспроможність, отже, розглядається як основний засіб розширення можливостей і вибору людини [1].

Залишається актуальним твердження А. Сена про взаємозалежність суспільного розвитку від розвитку людей. Дослідник зазначає, що процес суспільного розвитку – це не зростання тільки матеріального або економічного добробуту, а розширення можливостей людини, що виявляється у більшій свободі вибору мети і способу життя, які вона вважає кращими, а економічне зростання може сприяти людському розвитку тоді, коли вона забезпечує не тільки підвищення доходу на душу населення, але й дозволяє мати достатній рівень державних витрат, які інвестуються в соціальну сферу, а також супроводжується справедливим розподілом ресурсів в економіці [2]. Тому висловлюємо переконаність, що проблеми економічного та соціального поступу України можуть у значній мірі компенсуватися за рахунок підвищення потенціалу особистості, поліпшення якості освіти, можливостей ефективної зайнятості.

Термін «освітня політика» українською мовою відповідає принаймні трьом англійським варіантам – «education(al) politics», «education(al) policy» та «education politics and policy». Буквальний переклад останнього варіанту звучить як «освітня політика і політика». Водночас слова politics та policy в англійській мові мають різне смислове навантаження, хоча перекладаються українською як «політика». Освітня політика складається з трьох важливих елементів:

- нормативно-правова політика – як визначення меж поведінки суб'єктів освітнього процесу та меж їх компетенцій;
- культурно-ідеологічна політика, що визначає орієнтації суспільної свідомості, які впливають на вибір рішення;
- фінансова політика, спрямована на розподіл і використання засобів, які виділяються на освітні потреби [3].

Для України, як і більшості європейських країн, притаманна консервативна модель розвитку системи освіти, коли не інновації в освіті викликають суспільні зміни, а навпаки, – суспільні зміни пришвидшують шлях новому в цій галузі, викликають необхідність її модернізації та удосконалення. Так, реформа вищої освіти (2014) була спричинена євроінтеграційною амбіцією України, долученням її до Болонського процесу, з метою створення загальноєвропейського простору вищої освіти. Реформа середньої школи – «Нова українська школа» – (2016) – пов'язана із реформою децентралізації та зміною адміністративно-територіального устрою країни, розширенням повноважень територіальних громад шляхом передачі від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності у відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування та світовими стандартами суспільних відносин у цій сфері.

Освітня державна політика протягом свого становлення формувалася завдяки новій нормативно-правовій базі. Законодавчі та нормативні акти того періоду - Закон України «Про освіту» (1991), Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») (1993), ознаменували відокремлення української галузі освіти від держави-«старшого брата», що свідчило про самостійність України, коли освіта стала власною справою українського народу, у зв'язку з чим, тогочасними освітніми пріоритетами стали: розбудова системи освіти, її докорінне реформування як основа для відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, подолання національного нігілізму, відірваності освіти від національних джерел; радикальній перебудові управління сферою освіти шляхом її демократизації, децентралізації.

Конвергенція освіти і культури очевидна, то ж доречним буде звернути увагу на пріоритети виховного процесу як складової освіти. Період становлення незалежності України визначив основи для формування української виховної системи дітей та молоді, серед яких патріотизм, соціальна і громадянська активність, національна самосвідомість. Ідеалом виховання виступає різнобічно та гармонійно розвинений національно свідомий, високоосвічений, життєво компетентний громадянин, здатний до саморозвитку та самовдосконалення. Зважаючи на те, що історія України у 90-их роках зазнає докорінних змін, відбувається відхід від комуністично заангажованої ідеології освітнього процесу, вилучаються з навчальних планів закладів вищої освіти навчальні курси «Діалектичний матеріалізм» та «Історія комуністичної партії», які були обов'язковими для всіх спеціальностей у вищих навчальних закладах, починаючи з 1956 року. На противагу радянським пріоритетам, здійснюється активна діяльність щодо відновлення і вшанування національної пам'яті, формування мовної культури, оволодіння та вживання української мови як духовного коду нації; виховання правової культури, поваги до Конституції України, Законів України, державної символіки – Герба, Прапора, Гімну

України та історичних святинь; відродження та розвиток українського козацтва як важливої громадської сили військово-патріотичного виховання молоді та ін. Проте, справедливим буде зауважити, що поруч із націоналістичним та патріотичним підйомом у суспільстві продовжувала існувати комуністична партія України, яка мутувала на тлі Незалежної України і продовжувала інтриги на політичній арені, незважаючи, що ще в серпні 1991 року Президія Верховної Ради України видала Указ "Про тимчасове припинення діяльності Компартії України" та Указ "Про заборону діяльності Компартії України".

Через відсутність політичної волі у питанні недопущення комуністичної партії до українського політикуму, виникли умови для негативних впливів її представників для протистояння вагомим державним рішенням, що стосувалися державної мови, освіти та вагомих реформ галузей народного господарства тощо.

В умовах розвитку глобалізаційних впливів завдяки відкриттю кордонів, розвитку ІКТ-технологій та нових засобів комунікацій для людини виникло широке коло можливостей і ресурсів для освіти, саморозвитку та самореалізації, проте, слід зазначити, що ці ж передумови можуть слугувати і негативним проявам, що можуть нести загрозу для інших спільнот. Етнічні і релігійні соціальні конфлікти, популістичні дискусії – все це засобами мережі Інтернет може стати ресурсами для інформаційних війн і впливу на суспільні думки країн, спалаху воєнних конфліктів, загрози терористичних актів. Як правило, доволі легко маніпулювати думками тих, хто формує свій світогляд переважно зі ЗМІ чи віддаючи перевагу обмеженій кількості неофіційних джерел. То ж одними із пріоритетних навичок в освіті громадян мають стати – уміння працювати із інформаційними потоками, оперувати фактами, відрізняти офіційні дані від суб'єктивних, політично заангажованих суджень, використовувати критичне мислення.

Революція Гідності та збройний конфлікт на сході України внесли свої корективи у формування пріоритетів в освітній галузі. Крім потреби у споконвічних цінностях, – патріотизму, шанобливого ставлення до своїх пращурів та історії своєї Батьківщини, – постали і нові цінності, які мають загальнодержавне значення – соборність, гідність, воля, відповідальність за доручені державні та громадські справи, готовність до виконання обов'язку із захисту незалежності та територіальної цілісності України, сповідування європейських цінностей.

Євроінтеграційний курс зовнішньої української політики як важливий сучасний пріоритет освітньої державної політики сприяв аналізу європейських стандартів освіти для адаптації їх в українських умовах. Це уможливило долучення України до країн-бенефіціарів різних соціальних проєктів ЄС, які мають на меті просвітництво, підвищення якості життя громадян, розвиток демократичного суспільства, вирішення глобальних проблем людства.



Поширення Covid-19 спричинило ситуацію переосмислення пріоритетів у суспільстві. Наразі, визнаємо, що пріоритетом освітньої державної політики мають стати підготовка педагогічних та науково-педагогічних кадрів для роботи з сучасними засобами передачі інформації, створення та забезпечення ресурсів для організації безпечного освітнього середовища, удосконалення комунікацій з учасниками освітнього процесу, створення умов для профілактики зараження вірусом.

Отже, зважаючи на вище зазначене, приходимо до висновку, що динаміка пріоритетів в освітній державній політиці України пов'язана із світовими викликами, соціально-економічними чинниками розвитку суспільства та потребами громадян.

*Список використаних джерел:*

1. United Nations Development Programmer: Human Development Reports 1990-2016 <http://hdr.undp.org/en/reports>

2. Sen A. *Commodities and Capabilities*. – Amsterdam: North-Holland; 1985. –130 p.

3.Гриневич Л. М. Поняття "освіта", "розвиток освіти", "освітня політика" в сучасному науковому дискурсі. *Неперервна професійна освіта: теорія і практика*. 2015. Вип. 1-2. С. 14-19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/NPO\\_2015\\_1-2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/NPO_2015_1-2_4).

**Леонід ПРОКОПЕНКО,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **МІЖМУНІЦИПАЛЬНА СПІВПРАЦЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ**

Прийнятий у 2014 р. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створив передумови для розвитку їх співпраці. Якщо в червні 2018 р. в Україні діяло 187 проектів міжмуниципального співробітництва, то на березень 2020 р. було укладено 597 договорів про співробітництво територіальних громад [3; 4].

Згідно статті 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII воно може відбуватися у п'яти формах: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [1].

У зв'язку з цим значний інтерес представляє європейський досвід, зокрема практика міжмуніципального співробітництва у Франції, де протягом багатьох десятиліть накопичений значний досвід розвитку його форм. Необхідність постійного удосконалення форм міжмуніципального співробітництва пояснюється насамперед великою кількістю комун у Франції, де їх налічується понад 36,5 тис., причому більшість з них невеликі: 22 тис. комун нараховують менше 500 осіб. Тому розвиток гнучких форм міжмуніципального співробітництва розглядався у Франції як єдина можливість для малих громад ефективно надавати численні послуги [7, с.38].

Першою, найбільш поширеною формою міжмуніципального співробітництва стали синдикати комун, які створювалися як одноцільові (скажімо, збирання сміття та його переробка), так і багатоцільові. У 1959 р. були запроваджені дистрикти, а з другої половини 1960-х рр. почали формуватися міські об'єднання, наділені більш широкими обов'язковими повноваженнями, ніж дистрикти [7, с.39].

Законом від 12 липня 1999 р. затверджуються нові форми міжкомунальної кооперації – ЕРСІ (*l'établissement public de coopération intercommunale*), з окремою системою оподаткування: міські спільноти (*communauté urbaine* – з населенням понад 500 тис. осіб), об'єднання агломерацій (*communauté d'agglomération* – об'єднання з населенням понад 50 тис. осіб), об'єднання комун (*communauté de communes* – об'єднання двох або більше комун без нормативу за чисельністю жителів). Законом про реформу територіальних спільнот від 16 грудня 2010 р. до них була додана метрополія (*la métropole*). Метрополії мають більш високий ступінь інтеграції, ніж міські спільноти, і призначені для міст з чисельністю населення від 450 тис. осіб, щоб наділити великі французькі агломерації всіма інструментами, необхідними для їх позиціонування в системі великих європейських міст [7, с.39; 4; 8, с.35, 37].

Щоб прискорити формування загальнонаціональної мережі міжмуніципального співробітництва, було прийнято рішення про «раціоналізацію карти міжкомунальних об'єднань» і обов'язкове приєднання комун до якого-небудь ЕРСІ (до 1 липня 2013 року). Крім того, були затверджені основні форми ЕРСІ з правом власного оподаткування: спільнота комун, спільнота агломерації, міська спільнота і метрополія (метрополітенський полюс). Деякі форми об'єднань були скасовані (спільноти міст і округу) або трансформовані в спільноти комун або агломерації. Крім того, були виділені і дві групи ЕРСІ

без права власного оподаткування: міжкомунальні синдикати і змішані синдикати. До міжкомунальних синдикатів відносяться одноцільові і багатоцільові синдикати, створювані для вирішення конкретних місцевих проблем (збирання та переробка сміття, постачання питної води, організація шкільного навчання, електрифікація, розвиток туризму і т.д.), а змішані можуть об'єднувати як комуни, так і територіальні громади різного рівня (комуни і департаменти), міжкомунальні об'єднання і різні державні структури (між-регіональні і міждепартаментські, торговельні, промислові палати тощо) [6].

На 1 січня 2019 р. у Франції був створений 21 мегаполіс: 19 мегаполісів загального права (Бордо, Брест, Клермон-Ферран, Діжон, Гренобль, Лілль, Мец, Монпельє, Нансі, Нант, Ніцца, Орлеан, Ренн, Руан, Сент-Етьєн, Страсбург, Тулон, Тулуза та Тур) і два мегаполіси з особливим статусом (Екс-Марсель і Гранд-Париж). Мегаполіс Ліона, створений відповідно до закону MARTAM (Закон про модернізацію територіальної діяльності державного сектора і створення метрополій від 27 січня 2014 р.), є особливим випадком, оскільки це місцевий орган влади з особливим статусом, а не між комунальний [11].

На сьогодні у Франції діє також 15 спільнот міст, 219 спільнот агломерацій і 1 018 спільнот комун. Що стосується синдикатів, то у зв'язку зі зростанням чисельності ЕРСІ, які поглинають повноваження, раніше надані синдикатам, їх кількість скорочується. До початку 2011 р. їх залишилося з понад 15 тис. майже 12 тис., а на 1 січня 2016 р. – 9 106, в тому числі 7 961 одноцільовий і 1 145 багатоцільових синдикатів [2, с.139; 10; 12].

Останній етап децентралізації розпочався з прийняттям 7 серпня 2015 р. закону про новий територіальний устрій Республіки (закон NOTRe), який наділив регіони новими повноваженнями, водночас стимулював зміцнення міжмуніципальних зв'язків [9].

#### *Список використаних джерел:*

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
2. Жерар Марку. Реформа місцевого самоврядування у Франції як поглиблення міжмуніципального співробітництва/ Марку Жерар // Вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». 2011. Вип.2. С.136-145.
3. Міжмуніципальне співробітництво сприяє рівномірному розвитку ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9018>.
4. Полтавець В.Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/26.pdf>.
5. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/reestr-13.03.2020.pdf>.

6. Семеко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления/ Г.В. Семеко. URL: [http://ars-administrandi.com/article/2017\\_3-476-494.pdf](http://ars-administrandi.com/article/2017_3-476-494.pdf).

7. 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. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

8. Хребтій І. В. Децентралізація у Франції: досвід для України / І. В. Хребтій // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 32-42.

9. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

10. Établissement public de coopération intercommunale. URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tablissement\\_public\\_de\\_coop%C3%A9ration\\_intercommunale](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tablissement_public_de_coop%C3%A9ration_intercommunale).

11. Métropole (intercommunalité française). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9tropole\\_\(intercommunalit%C3%A9\\_fran%C3%A7aise\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9tropole_(intercommunalit%C3%A9_fran%C3%A7aise)).

12. Syndicat intercommunal (France). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Syndicat\\_intercommunal\\_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Syndicat_intercommunal_(France)).

**Ганна КУХАРЧУК**

*магістрантка кафедри публічного управління  
та адміністрування, ІПК ДСЗУ*

## **СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМ З УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ЯКІСТЬ ПІДГОТОВКИ КВАЛІФІКОВАНИХ ФАХІВЦІВ ДЛЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Одним із вагомих чинників, який визначає на практиці зміст і формат управління закладами вищої освіти різних галузей знань є реформування сфери освіти, яка перебуває на сьогодні в Україні в фазі активного його проведення. Необхідність проведення освітньої реформи назріла вже давно та в нікого, напевно, не викликала сумнівів – дана галузь залишалася однією з найменш реформованих суспільних сфер в Україні впродовж періоду її державної незалежності. Парадоксально, але теперішній формат, модель управління закладами вищої освіти в країні містить рецидиви та анахронізми радянщини. Відомо, що Україна ще з радянського періоду її історії успадкувала від СРСР потужну, розгалужену освітню систему з передовою на той час інфраструктурою. Протягом трьох десятиліть відбувалося де-факто екстенсивне

здебільше нарощування матеріально-технічних, кадрових і організаційних ресурсів попередньої системи та пристосування її до потреб держави, натомість якість освітніх послуг, які надають заклади вищої освіти суттєво не підвищилася [4].

До основних причин кризи вищої освіти експерти віднесли передусім надмірне втручання держави у функціонування національних систем освіти, скорочення державного фінансування, недоліки в системі управління закладами вищої освіти, надмірне, економічно недостатньо обґрунтоване зростання плати за навчання тощо.

В Україні освітню реформу, пріоритетами якої є управління закладами вищої освіти та підвищення якості освітніх послуг, було де-факто розпочато у вересні 2017 року. Саме тоді було прийнято новий закон про освіту [7], який «дав старт» масштабним перетворенням у вітчизняній системі освіти. За значимістю окремі українські експерти прирівнюють цей закон до «конституції в сфері освіти». Втім, ця реформа звелася де-факто до вжиття низки заходів, ефективність впливу яких на функціонування системи освіти, її розвиток і управління викликає сумнів, неоднозначні судження та оцінки з боку багатьох вітчизняних експертів, фахівців та аналітиків.

Експерти зробили висновок, що розпочата реформа освіти не тільки не призвела до підвищення якості української освіти, але, навпаки, продовжила деградацію в цій сфері. Власне, про це свідчать оцінки українських ЗВО у міжнародних рейтингах. Про неефективність реформ свідчить і «відтік мізків» – втрата людського потенціалу, проявом чого є зростання кількості українців, що навчаються в закордонних університетах, різко зросла і в даний момент майже 70 тисяч молодих українців (за офіційними даними) навчаються за кордоном. Ці молоді люди, які в переважній більшості є талановитими, з високим рівнем володіння іноземними мовами та економічно активними, після отримання іноземної освіти не захочуть найімовірніше повертатися в Україну, а значить вони будуть втрачені для неї.

Дійсно, якщо звернутися до інформаційних джерел, то можна виявити, що Кабінетом Міністрів України було ініційовано різке скорочення студентських стипендій. Так, уряд пропонує зменшити витрати на соціальні стипендії більш ніж на третину – з 992 млн грн. до 631 млн грн., а витрати на академічну стипендію для студентів, що навчаються у ЗВО, підпорядкованих МОН України, запропоновано скоротити на 21% – з 3,98 млрд грн. до 3,16 млрд грн. Це при тому, що в доларовому еквіваленті стипендія студента ЗВО 1-2 рівня акредитації (коледжі, технікуми) становить приблизно 30 дол. США, а студента ЗВО 3-4 рівня акредитації (університети) – приблизно 40-45 дол. США. Це неприпустимо низький рівень стипендії для забезпечення нормальної інтелектуальної праці в період навчання студентів у закладах вищої освіти.

Освітня реформа «сфокусована» передусім на скороченні заробітних плат професорсько-викладацькому складу закладів вищої освіти. Наслідком реформи стало «урізання» або заборгованість до 3-х місяців (в залежності від регіону та рівня) дотацій на освіту.

Падіння рівня якості освіти в Україні ілюструє і ціла низка таких світових освітніх рейтингів, як Світовий рейтинг університетів за 2020 рік (World University Rankings 2020) [11], розробленого британським журналом «Вища освіта», Індекс людського капіталу, розробленого експертами Світового банку, Індекс глобальної конкурентоспроможності, визначеного Всесвітнім економічним форумом, індекс людського розвитку, розробленого експертами ООН та ін.

До наслідків здійснюваної в Україні освітньої реформи слід віднести продовження негативної тенденції до втрати людського капіталу – економічно активної молоді, котра все більше віддає перевагу навчатися в зарубіжних ЗВО. Молоді українці, як зазначалося вище, вже давно вважають за краще вчитися в європейських, американських і російських, а не українських університетах.

Стає очевидно та об'єктивно, що в таких реаліях сьогодення реформа освіти повинна запобігти, виправити такі негативні тенденції в українській освіті. Формальне прийняття нового закону про освіту, яке покликане зупинити деградацію освіти в Україні не тільки не призвела до очікуваних результатів, але насправді знизила ефективність функціонування вітчизняної системи освіти.

Оскільки предметом даного дослідження є управління закладом освіти медичного профілю, то необхідно проаналізувати сучасний стан медичної освіти, яка має свої особливості та специфіку. Варто зазначити, що сьогодні в українській медичній освіті та практиці також розпочато масштабні трансформації фінансового, структурно-організаційного та управлінського характеру. Потреба в цих перетвореннях стала очевидною в контексті кризових явищ, які назріли ще з радянських часів і не були повністю усунені через невдалі кроки в галузі освітньої політики[3].

Затверджена Розпорядженням КМУ № 674-р від 21 серпня 2019 р. Стратегія розвитку медичної освіти в Україні на 2019-2021 роки [6], яку запропоновано МОЗ, стало своєрідним «каталізатором» реформування в цій галузі. Розробники цієї Стратегії зазначають, що її впровадження дасть змогу за 10 років підняти українську медичну освіту до рівня розвинених держав. Варто звернути увагу, що якщо проаналізувати основні положення зазначеної Стратегії [6], то можна виявити значні функціональні аналогії з американською медичною освітою, зокрема її організаційними, фінансовими та теоретико-дидактичними засадами.

Медична освіта в Україні, як і в усьому світі, є невід'ємною складовою кадрової політики у сфері охорони здоров'я. Сьогодні реформування медичної галузі знаходиться на порядку денному Кабміну України та в активній фазі

його проведення. Реформа медичної освіти є одним із пріоритетів цієї реформи. 22 березня 2017 року Верховній Раді України відбулися парламентські слухання «Медична освіта в Україні: погляд у майбутнє: завдання освіти і науки», що підтверджує актуальність і важливість медичної освіти. [5].

Сьогодні медичну освіту здобувають понад 65 тисяч студентів, з них більше 63 % – студенти контрактної форми. Серед студентів контрактної форми більше половини, 23 350 осіб, – громадяни 134 іноземних держав.

Медсестринство – найчисленніша ланка спеціалістів охорони здоров'я, яка в Україні становить 337 703 особи, з яких понад 246 тисяч – медичні сестри. Динаміка чисельності молодших спеціалістів з медичною освітою в Україні має тенденцію до зниження, дефіцит становить 22 600 осіб, і здебільшого це медичні сестри. Співвідношення чисельності лікарів і медичних сестер в Україні є надзвичайно низьким і становить 1:1,5. Підготовка медичних сестер, фельдшерів, акушерок, інших молодших медичних і фармацевтичних працівників здійснюється у 100 закладах освіти України. Прийом студентів становить 16 757 осіб, випуск – 19 073 особи. Крім вимог до підготовки медичних сестер та інших фахівців, які є в освітньому просторі України, існують також вимоги Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), зокрема Європейського регіонального бюро ВООЗ, та Міжнародної ради медичних сестер: термін навчання – 3 роки, мінімальна кількість навчальних годин для 3-го терміну навчання – 4600, професійна і практична підготовка – 50 % начального плану має передбачати саме практичне навчання медичних сестер. На сьогодні нормативна база, що регламентує післядипломну освіту молодших медичних і фармацевтичних спеціалістів, не відповідає вимогам часу. Основним чинним документом, яким керуються у роботі є наказ МОЗ України «Про підвищення кваліфікації молодших спеціалістів з медичною і фармацевтичною освітою» № 198 від 7 вересня 1993 року. Підготовлено проект нового наказу, але його поки що не видано [10].

Зважаючи на зазначене вище можна констатувати, що кількість підготовлених медичних працівників для України зменшується, а розпочаті масштабні трансформації фінансового, структурно-організаційного та управлінського характеру не призвели до очікуваних результатів.

З'ясовано, що Стратегія розвитку медичної освіти є «каталізатором» реформ цієї сфери, яка перебуває на стику медицини та освіти. Щоб змінити негативну тенденцію медичної освіти на нашу думку необхідно:

запровадження механізму підготовки студентів медичного профілю навчання «школа – медичний коледж (училище) – медичний ЗВО», мінімізує зниження якості підготовки медичних кадрів у медичних ЗВО;

підвищення ефективності, якості підготовки управлінців, менеджерів медичної галузі та кадрової політики в сфері охорони здоров'я, яка має охопити і питання управління ЗВО, отримання управлінської та медичної освіти;

приведення навчальних програм з підготовки нового покоління медичних працівників у відповідність з європейськими освітніми стандартами та кваліфікаційними вимогами до відповідної посади;

розробка, впровадження механізмів спеціальної підготовки управлінських кадрів «освіта протягом усього життя» для сфери охорони здоров'я;

створення ефективної системи підготовки менеджерів охорони здоров'я для всіх рівнів управління з урахуванням міжнародного досвіду та стандартів, адаптованих до конкретних інституційних механізмів в Україні – від бакалавра до науковця, а також систему короткотермінових програм і курсів, орієнтованих на актуальні запити організацій системи охорони здоров'я.

Визначено, що основними засадами Державної стратегії кадрового забезпечення системи охорони здоров'я мають бути: системність; легітимність і відкритість; професіоналізм і компетентність; безперервність професійного розвитку; соціальна рівність; соціальна захищеність.

#### *Список використаних джерел:*

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – К.: НІСД, 2018. – 688 с.

2. Воротін В. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В. Воротін // Наук. записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2017. – № 6. – С. 153-160.

3. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : [спец.] 25.00.02 / К.В. Дубич; НАДУ при Президентові України. – К., [б. в.], 2016. – 36 с.

4. Кучеренко С.Ю. Сучасний стан, тенденції та проблеми розвитку освіти в Україні / С.Ю. Кучеренко // Економ. вісн. ун-ту. Зб. наук. пр. вчен. та аспірантів. – 2018. – № 36 (1). – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/suchasni-stan-tendentsii-ta-problemi-rozvitku-osviti-v-ukraini>.

5. Медична освіта в Україні: погляд у майбутнє: завдання освіти і науки: [Стенограма парламентських слухань у Верховній Раді України від 22 бер. 2017 р.] // Верховна Рада України: офіц. веб-сторінка. – 2019. URL: [https://static.rada.gov.ua/zakon/sk18/10session/par\\_sl/sl2203117.htm](https://static.rada.gov.ua/zakon/sk18/10session/par_sl/sl2203117.htm).

6. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії розвитку медичної освіти в Україні на 2019-2021 роки: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серп. 2019 р. № 674-р] // Урядовий кур'єр. – 2019. – 11 вер. (№ 173).

7. Про освіту: [Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII (із змінами та доповн. внесен. згідно з 5 Законами в 2018-2019 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2017. – 6 жов. (№ 78). – С. 7. – Ст. 2392.



8. Про професійну (професійно-технічну) освіту: [Закон України від 10 лют. 1999 р. № 103/98-ВР (із змінами та доповн. внесен. згідно з 18 Законами в 1999-2018 рр.)] // Офіц. вісн. України. 1998. 19 бер. (№ 9). С. 3. – Ст. 319.

9. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 лист. 2016 р. № 1013-р]. – Офіц. вісн. України. – 2017. – 06 січ. (№ 2). – С. 175. – Ст. 50.

10. Про схвалення Стратегії розвитку медичної освіти в Україні: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 95-р] // Офіц. вісн. України. – 2019. – 15 бер. (№ 21). С. 209. – Ст. 734.

11. World University Rankings 2020: [Electronic Resource] // The Times Higher Education: website. 2020. 25 Feb. URL: [https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/13/length/100/locations/UA/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/13/length/100/locations/UA/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats).

**Сергій РОМАНЮК**

*магістр кафедри публічного управління  
та адміністрування, ІПК ДСЗУ*

## **ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

Динамічний процес розвитку вітчизняної галузі освіти розпочався з прийняття 5 вересня 2017 року Закону України «Про освіту» [3]. Саме з прийняттям цього законодавчого акту в Україні розпочато широкомасштабну освітянську реформу та цілу низку трансформацій у різних рівнях освіти, до яких відноситься загальна середня освіта. Пізніше, а саме 16 січня 2020 року, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про повну загальну середню освіту» [4], що призвело до втрати чинності Закону України «Про загальну середню освіту» [0].

Насамперед, ним передбачено осучаснення моделі управління школою, яке здійснюється в рамках проекту «Нова українська школа». Закон [4] акцентує на необхідності впровадження новацій у системі загальної середньої освіти, які мають бути спрямовані на сприяння підвищенню якості освіти та освітньої діяльності, зростанню потенціалу суспільства та особистості.

Аналіз інноваційних підходів до управлінської діяльності, моделей та методів управління навчальним закладом, які станом на сьогодні є визначними та науково обґрунтованими є наступні. [1, с. 96].

1. *Партисипативне управління* (від англ. «participative management») – сучасний інноваційний метод управління в менеджменті, в основу якого покладена ідея співучасті педагогічних працівників в процесах управління навчальним закладом. Ознакою та формою партисипативного управління в школі є відносини між педагогічними працівниками та керівником навчального закладу, які базуються на засадах партнерства, співпраці. Партисипативне управління підвищує раціональність, продуктивність та ефективність освітньої діяльності, праці педагогічного працівника, сприяє реалізації його соціальних потреб, з одного боку, та підвищенню ефективності процесу ухвалення управлінських рішень та їх реалізації. Партисипативне управління є ефективним способом використання потенціалу навчального закладу, його управління та розвитку. На практиці партисипативне управління пов'язане із підвищенням мотивації педагогічних працівників, ефективним їх використанням на основі активного та реального залучення до управління.

2. *Управління за результатами* (англ. results-based management) – ефективний сучасний метод управління, інструмент моніторингу управління виконання стратегій, програм, досягнення визначених цілей, який використовується в державних та громадських організаціях, який розроблено фінівськими науковцями та широко застосовується в ООН, структурних підрозділах цієї організації. Цей метод ефективно зарекомендував себе та використовується в управлінні для здійснення оперативного контролю. Метод є важливою ланкою процесу зворотного зв'язку, який дає змогу керівникові навчального закладу відстежувати, вносити оперативно необхідні корекції та досягати визначених цілей, стратегій. Такими цілями можуть бути фізичні результати, організаційні або поведінкові зміни, зміни в навчально-вихованому процесі та ін. Інформація (докази) щодо фактичних результатів використовується для моніторингу, звітності, інформування та зворотного зв'язку щодо розроблення та реалізації певних рішень, програм, проєктів, стратегій, а також для оперативної діяльності. Таке управління дає змогу відслідковувати безпосередній або опосередкований внесок кожного педагогічного працівника чи навчального закладу в цілому в досягнення визначених цілей, результатів, на базі такої інформації, показників керівник коректує, визначає відповідні подальші заходи тощо. Тобто, цей метод управління навчальним закладом передбачає визначення оптимальних результатів (показників, індикаторів) та організацію покрокової діяльності щодо їх досягнення.

3. *Фасилітативне* (від англ. facilitation – допомога, сприяння) *управління* – це метод управління, спрямований на підтримку педагогічного колективу шляхом невимушеного, ненав'язливого керівництва без тиску та примушень, а способами переконання, ствердження власної лідерської позиції та реалізації корпоративних принципів. Фасилітація – це організація процесу спільного

розв'язання проблем у колективі, навчальному закладі через фасилітатора (ведучого, лідера). Це одночасно процес та сукупність управлінського досвіду, навичок, які дають змогу ефективно організовувати обговорення складної проблеми без втрат часу та за оперативно вживати запланованих заходів, дій шляхом широкого залучення до цього процесу педагогічних працівників. Фасилітація за свою сутність та змістом відрізняється від традиційного управління тим, що даний метод управління не є директивним примусовим, а має координаційний характер. Так, якщо традиційна форма управління передбачає примус керівника (суб'єкта управління) підлеглих (об'єкта управління) виконувати накази, розпорядження інструкції тощо, то фасилітація керівник як суб'єкт управління має поєднувати у собі ознаки керівника, лідера, координатора та учасника процесу управління. Формами фасилітації в процесі управління навчальним закладом, взаємодії з педагогічними працівниками є співпереживання, співчуття, толерантність, увага, розуміння, довіра до особистості, безумовне прийняття позиції підлеглого, позитивна установка на діяльність, заохочення оптимізму працівника, конструктивізм.

4. *Мотиваційне управління* – це метод, процес в управлінні, спрямований на стимулювання працівників до здійснення ефективної діяльності, спрямованої на досягнення цілей, завдань навчального закладу. В основу цього методу управління покладено свідоме та цільове використання важелів мотивації з урахуванням ціннісних орієнтацій підлеглого працівника. Мотивація в управлінні навчальним закладом необхідна керівнику для ефективного виконання прийнятих рішень і запланованих завдань. Згідно теорії мотивації (ієрархії потреб) А. Маслоу поведінка людини детермінована її потребами, а саме потребами: фізіологічними (вода, харчування, відпочинок тощо); потреби безпеки, впевненості в майбутньому (захист від фізичних, навколишніх та інших небезпек, виживання, впевненість в задоволенні потреб людини в майбутньому); соціальні потреби (соціалізація, спілкування, підтримка, виручка тощо); потреби в повазі, пошані, визнанні, прагненні до особистих досягнень; потреба самовираження (карьерне зростання, реалізації власних потенційних можливостей тощо).

5. *Особистісно зорієнтоване управління* – метод управління, який базується на застосуванні гуманістичних принципів роботи з педагогічними працівниками та врахування їх індивідуальних особливостей.

6. *Державно-громадське міжсекторальне управління* – метод, який передбачає широке залучення громадськості до процесу ухвалення рішень стратегічного розвитку начального закладу, участі в розв'язанні важливих його проблем.

7. *Рефлексивне управління* – передбачає моніторинг (самоатестацію, самооцінку) власної діяльності педагогічного працівника та усіх підсистем

навчального закладу з метою оперативного аналізу, коректування процесу діяльності й досягнення мети.

8. *Адаптивне управління* – метод, який передбачає пристосування організації до впливу зовнішнього середовища та його змін.

9. *Реактивне управління* (за відхиленнями) – метод, що передбачає організацію відстеження відхилень від стандартів та оперативну корекцію.

10. *Оптимізаційне управління* зорієнтоване на узгодження цілей, змісту та засобів діяльності з наявними можливостями, умовами.

11. Управління ґрунтується на інформаційно-комунікативних технологіях, метод, що передбачає впровадження та широке застосування системного підходу та комп'ютерних технологій до управління навчальним закладом.

12. *Ресурсне управління* реалізує принципи відповідності постановки цілей і завдань до наявних і необхідних ресурсів, без яких діяльність чи декларований розвиток навчального закладу стають профанацією.

13. *Гуманістичне управління* (людиноцентристський метод) зорієнтоване на утвердження пріоритетних позицій, цінностей особистості вчителя, керівника, дитини, утвердження суб'єктно-суб'єктних відношень, перехід від монологу до діалогу повага гідності людини та довіра до неї.

14. *Діалогічний метод* передбачає організацію взаємодії, під час якої кожен із суб'єктів діалогу має право на індивідуальну позицію; передбачає зміну установки керівника із себе на особистість вчителя, учня, що створює передумови для позитивної мотивації, формує самостійність та відповідальність, стимулює розкриття можливостей.

15. *Фандрайзинг* (англ. fundraising) – це метод залучення грошових коштів та інших ресурсів (людських, матеріальних, інформаційних тощо), які організація не може забезпечити самостійно, та які є необхідними для реалізації програми, визначених цілей, проекту або діяльності навчального закладу в цілому. Цей метод сприяє забезпеченню ефективної освітянської діяльності навчального закладу.

На думку автора, перераховані вище напрями, є на сьогодні актуальними для осучаснення, вдосконалення методів управління навчальними закладами в контексті здійснюваної сьогодні в Україні освітньої реформи, зокрема в системі повної загальної середньої школи.

#### *Список використаних джерел:*

1. Про загальну середню освіту: [Закон України від 13 трав. 1999 р. № 651-XIV (із змінами та доповн. внесен. згідно з 29 Законами в 2000-2019 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 1999. – 25 черв. (№ 23). – С. 4. – Ст. 1033.

2. Про освіту: [Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII (із змінами та доповн. внесен. згідно з 5 Законами в 2018-2019 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2017. – 6 жов. (№ 78). – С. 7. – Ст. 2392. 51

3. Про повну загальну середню освіту: [Закон України від 16 січня 2020 року № 463-ІХ] // Голос України: газета. – 2020. – 17 бер. (№ 50).

4. Управління навчальним закладом: підручник для магістрантів педагогічних університетів / С.Г. Немченко, О.Б. Голік, О.А. Кривильова, О.В. Лебідь. – Донецьк : ЛАНДОН-XXI, 2012. – 516 с.

**Ольга СВІРИДОН,**  
*магістрантка кафедри публічного управління  
та адміністрування ІПК ДСЗУ*

### **ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПЕДАГОГІЧНОГО СКЛАДУ НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ**

Сучасний стан освіти та якості послуг, що надаються навчальними закладами залежить від кадрового потенціалу та їх професійної кваліфікації. Важливим завданням управління навчальним закладом є створення кадрових умов для роботи закладу освіти. Формальним показником наявності кадрових умов є відповідність складу працівників школи штатному розкладу, заповненість усіх вакансій.

Робота з педагогічними кадрами є ключовою. Її головною складовою є розвиток людського потенціалу, покращення продуктивності роботи на основі комплексного, безперервного, різнобічного розвитку особистості. Останніми роками штатний розпис школи поповнився психологами, соціальними педагогами, заступниками з науково-методичної роботи, що свідчить про перехід освітнього закладу на покращений новий рівень забезпечення кадрами, які здатні вирішувати різні проблеми, які існують в навчальному закладі, як складному соціальному механізмі: взаємовідносин, партнерства, а інколи протистояння та конфліктів [4].

До якісних характеристик кадрового складу можна віднести відповідність педагогів вимогам кваліфікаційних характеристик та посадових обов'язків, завданням, що стоять перед ними в цьому навчальному закладі, рівневі професіоналізму їхніх особистостей і діяльності.

Оскільки рівень кваліфікації педагога виражається у вирішенні конкретних загальних і специфічних для школи освітніх завдань, то створення кадрових умов припускає організацію методичної роботи відповідно до завдань, що стоять перед навчальним закладом [4].

Ефективність функціонування закладу загальної середньої освіти (далі ЗЗСО) передбачає здійснення кадрової політики шляхом створення

оптимальних умов для формування творчого, дієздатного колективу, широкого впровадження досягнень психолого-педагогічної науки і передового досвіду роботи. Кадрова політика ЗЗСО спрямована на:

- реалізацію основних напрямків модернізації системи освіти;
- розвиток та вдосконалення творчого потенціалу педагогічних працівників;
- вдосконалення нормативно-правової бази професійної діяльності освіти;
- оволодіння педагогічними працівниками сучасними інформаційними технологіями;
- періодичне оновлення і взаємоузгодження змісту підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів;
- покращення системи стимулювання професійного зростання педагогічних працівників[4].

При розстановці кадрів враховується педагогічний досвід, кваліфікація вчителя. Позитивними тенденціями є стабільність кадрового складу, наявність фахової підготовки тощо.

Підвищенню фахової підготовки педагогічних кадрів у ЗЗСО сприяє спеціальна науково-методична робота, яка збагачує їх педагогічними знахідками, дає змогу молодим учителям оволодівати педагогічною майстерністю, підтримує в педагогічному колективі дух творчості, прагнення до пошуку.

Принципи, на яких базується атестація педагогічних працівників: демократизм, загальність, всебічність, систематичність, колегіальність, доступність та гласність, безперервність освіти і самовдосконалення, моральне і матеріальне заохочення.

Головне завдання підвищення кваліфікації:

- оновлення та поглиблення знань, формування нових компетенцій у психолого-педагогічній, науково-дослідній, організаційно-управлінській та загальнокультурній діяльності;
- оновлення та поглиблення знань, формування нових компетенцій з профільюючих навчальних дисциплін;
- засвоєння інноваційних технологій, форм, методів та засобів навчання;
- вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду з метою якісного вирішення професійних завдань у сфері освітньої, наукової та виробничої діяльності;
- вироблення конкретних пропозицій із вдосконалення навчального процесу, впровадження в практику навчання передових досягнень науки, техніки та виробництва [5].

Всі педагогічні працівники у навчальному закладі повинні проходити атестацію та курсову перепідготовку згідно з перспективним та річним планом

роботи, що сприяє підвищенню професійної компетентності вчителів.

27 грудня 2019 року на засіданні Уряду прийняли зміни до Порядку підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників. Виключено необхідність створювати додатково документ самооцінювання педагогічним працівником, а також знято вимогу щодо централізованого оприлюднення програм підвищення кваліфікації. Уточнено структуру програми підвищення кваліфікації та етапи планування підвищення кваліфікації. У документі визначено завдання, основні напрями, форми, види, особливості підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників різних типів закладів освіти, механізми визнання результатів підвищення кваліфікації[4].

На підвищення кваліфікації в Україні встановлена норма - 150 годин на 5 років. Як свідчить наше дослідження, освітяни вважають цю кількість годин недостатньою. Але цей обсяг зафіксований законодавчо та буде оплачуватися. Важливо, що вчителям треба буде кожного року брати певну кількість годин для підвищення кваліфікації. А ось прийти раз на 5 років і взяти курс на 150 годин неможливо.

У Порядку узаконили різноманіття форм підвищення кваліфікації. Тепер можна вчитися заочно, дистанційно та у формі вечірніх занять. До того ж усі ці форми підвищення кваліфікації можна поєднувати. Навчання педагогів можуть проводити не лише заклади освіти, а й будь-які інші юридичні чи фізичні особи. Зокрема, державні, громадські та інші організації[6].

Навчання може проводитись на платній та безоплатній основі. Оплачувати навчання можуть з держбюджету, з власних надходжень закладу освіти та інших незаборонених джерел. Також фінансування може здійснюватись меценатами або самостійно вчителем.

Після затвердження кошторису на рік керівники закладів освіти мають оприлюднити загальний обсяг коштів, передбачений у цьому році на підвищення кваліфікації. Педагоги, які мають право на підвищення кваліфікації за рахунок зазначених коштів, протягом 15 календарних днів подають керівникові пропозиції до плану підвищення кваліфікації на рік.

План підвищення кваліфікації розглядає та затверджує педагогічна рада школи. В плані зазначається тема відповідної програми або курсу, форма, тривалість, суб'єкт підвищення кваліфікації, вартість підвищення кваліфікації.

Після затвердження плану директор школи укладає договір між закладом освіти та суб'єктом підвищення кваліфікації про надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації на відповідний рік.

Для сучасного вчителя, який бажає йти в ногу з часом, ідея безперервної освіти допомагає вирішити цю проблему. Вчителів стає дедалі більше, адже сучасна наука розвивається настільки швидко, що часто професійні знання, здобуті людиною, вже за кілька років стають застарілими та потребують

оновлення. Відгукуючись на виклики сьогодення та потреби педагогів, держава передбачила можливість безперервного навчання вчителів у новому Законі про освіту, відповідно до якого вчитель має можливість обирати один з видів освіти впродовж роботи – формальну та неформальну.

Формальна освіта – це освіта, яка здобувається відповідно до освітніх ліцензованих програм закладів післядипломної освіти і передбачає досягнення здобувачами освіти задалегідь визначених результатів навчання. Вона розширює й доповнює знання з фаху, методики викладання предмету, психології, які отримав вчитель, здобуваючи вищу освіту.

Форми формальної освіти: очна (курси підвищення кваліфікації, семінари, творчі групи, тренінги), дистанційна (дистанційні курси, онлайнві конференції, вебінари тощо), очно-дистанційна (поєднання очної та дистанційної форм навчання – очно-дистанційні курси).

Неформальна освіта – це освіта, яка здобувається, як правило, за освітніми програмами та не передбачає присудження визнаних державою освітніх кваліфікацій за рівнями освіти, але може завершуватися присвоєнням професійних та присудженням часткових освітніх кваліфікацій. Вона допомагає швидко і вчасно отримати необхідні знання відповідно до потреб тут і зараз[4].

Пріоритетною метою практики підвищення кваліфікації педагогічних працівників школи є забезпечення відповідності між необхідним і реальним рівнем професійної підготовки вчителів, моніторинг поліпшення викладацької кваліфікації та вдосконалення інформаційно-технічної бази навчального закладу.

#### *Список використаних джерел:*

1. Возний І.В. Оновлення управління навчальним закладом / І.В. Возний // Управління школою. 2009. № 4 (232). С. 35–38.
2. Гончаренко С.У. Педагогічні закони, закономірності, принципи / С. У. Гончаренко. Рівне: Волинські обереги, 2012. 192 с.
3. Калініна Л. М. Теоретичні підходи до управління навчальним закладом/ М.: Шкільний світ, 2004.
4. Лунячек В. Е. Педагогічний менеджмент: навчальний посібник. 2-е вид., випр. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. 512 с.
5. Смирнова М. Є. Практика управління загальноосвітнім навчальним закладом: від функціонування до розвитку / М. Є. Смирнова. Х.: Видав. гр. «Основа», 2013.
6. Управління навчальним закладом: Підручник для магістрантів педагогічних університетів / С.Г. Немченко, О.Б. Голік, О.А. Кривильова, О. В. Лебідь.



**Степан СМАЧИЛО,**  
*аспірант кафедри публічного управління  
та адміністрування Інституту гуманітарної підготовки  
та державного управління Івано-Франківського національного  
технічного університету нафти та газу.*

**ЩОДО ПРОБЛЕМАТИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ  
СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ  
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ  
(КІНЕЦЬ ХХ – ПОЧАТОК ХХІ СТОЛІТТЯ)**

В теорії та історії державного управління виникає потреба в уточненні понять "функція держави" та "соціальна функція держави" через виокремлення й розкриття адміністративних, захисних, стимулюючих, інвестиційних, емансипаторських та соціально-реабілітаційних структурно-цільових складових соціальної функції держави, що мають реалізовуватися у відповідних соціально-адміністративній, соціально-захисній, соціально-стимулюючій, соціально-інвестиційній, соціально-емансипаторській та соціально-реабілітаційній політиках органів публічної влади держави.

Вчені проводять спроби наукового розуміння формування та забезпечення соціальної функції держави через систематизацію дискурсного поля проблематики дослідження соціальної функції держави, що відрізняється виокремленням восьми основних груп класифікаційних ознак і які лягли в основу і нашої авторської систематизації досліджуваного дискурсного простору та характеристики восьми кластерів на базі наступних підходів: загально-філософського, вузькодисциплінарного, категоріально-понятійного, парадигмально-концептуального, компаративно-історичного, інструментального, структурно-інституційного, проспективного

Ми провели спробу узагальнити основні парадигми та концепції формування й реалізації соціальної функції держави кінця ХХ – початку ХХІ століття через наукове висвітлення генезису становлення феномену соціальної держави як відповідного соціально-політичного інституту для задоволення загально соціальних потреб суспільства, що відрізняється синергетичним поєднанням діяльності всіх органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства, спрямованої на активізацію, стимулювання, заохочення участі в формуванні й реалізації соціальної політики позадержавних інститутів на основі принципу субсидіарності, коли громадяни виступають не лише як споживачі соціальних благ – але й як їх виробники та надавачі

Наш науково-методичний підхід до розкриття особливостей трансформації соціальної функції держави в умовах глобалізації відрізняється усвідомленням нової ролі соціальної політики в забезпеченні економічної та

соціальної динаміки, а саме в державі соціального типу, в суспільстві, в якому людина розглядається не тільки як фактор, але й як головна цінність; метою соціально-економічного розвитку є те, що економічна політика має розглядатися виключно як складова соціальної політики, головним змістом якої стає запобігання, обмеження або ліквідація негативних наслідків здійснення політичних, економічних, правових перетворень відповідно до економічних можливостей держави та принципу соціальної справедливості

Нами виокремлено й охарактеризовано основні світові моделі соціальної держави та провідні тренди забезпечення соціальної функції держави в провідних демократичних державах та положення теорії соціальної держави шляхом визначення п'яти ключових принципів і чинників використання зарубіжного досвіду реалізації соціальної функції держави в Україні: 1) якісна соціальна політика та соціальна стратегія залежать, насамперед, від рівня функціонування демократичної публічної влади; 2) напрями та стратегічні пріоритети соціальної політики залежать від рівня економічного розвитку держави та її спроможності проводити в життя соціальні програми, що забезпечують гідне життя суспільства; 3) просте копіювання досвіду провідних держав світу без врахування національних особливостей, менталітету, культурної та політичної спадщини призводить до руйнування самої національної моделі соціальної держави, її системи соціального забезпечення та банкрутству самої держави; 4) найбільш пов'язаними з українськими соціальними традиціями, де важливе місце посідають ідеї соціальної справедливості і захищеності слід визнати німецьку та скандинавську (соціал-демократичну) моделі соціальної держави; 5) стратегія соціальної політики жодною мірою не може базуватися на популістських рішеннях керівництва держави й політичної доцільності, а насамперед має враховувати постійний розвиток національного господарства, а відтак і збільшення видатків на розвиток соціальної сфери

Розкриття специфічних характеристик виконання державою соціальної функції у провідних демократичних країнах світу, що відрізняється авторським узагальненням та обґрунтуванням універсальної моделі соціальної функції держави визначає витрати на соціальні послуги як інвестиції у людський капітал та спрямовується на досягнення соціальної справедливості у суспільстві, скорочення нерівності в розподілі соціальних та економічних ресурсів шляхом абсолютного зменшення різниці в статусі та доходах, переважання методів прямого (цільового) бюджетного перерозподілу з посиленням ролі приватних і комунальних (муніципальних) служб соціального забезпечення для надання адресної допомоги

Нами реалізована спроба розкрити особливості генезису діяльності органів публічного врядування з формування й реалізації державної політики щодо реалізації соціальної функції держави в Україні через сучасні наукові

підходи до трансформації соціальної функції держави періоду глобалізації, що відрізняється виокремленням наступних її ключових тенденцій: 1) глобалізація посилює суперечливі взаємини соціальної держави та громадянського суспільства й призводить до кризи соціальної держави; 2) традиційна національна держава добробуту все більше втрачає свою конкурентоспроможність внаслідок чого створюється новий, наднаціональний простір; 3) майбутнє сучасних соціальних держав все більше пов'язується з розбудовою соціально-економічної системи, яка спирається на знання (як економічна категорія) і високі технології (насамперед, інформаційні), що відповідає основним рисам інформаційного суспільства; 4) сучасний світ є світом мобільності, в якому утвердитися не лише речі, але й здатності людей продукувати ці речі, компетенції, якими володіють люди

У результаті дослідження розкрито актуальний стан та проблеми формування й реалізації соціальної функції Української держави в умовах глобалізації через узагальнення сучасного стану та проблем реалізації соціальної функції Української держави в умовах глобалізації [1-6], що відрізняється виокремленням низки характерних тенденцій, серед яких: фактична руйнація державної системи соціального захисту й соціального забезпечення; невизначеність стратегічних пріоритетів державної політики щодо соціального захисту населення та безсистемність здійснюваних заходів; розгортання соціально-демографічної кризи в Україні, переважання чисельності жіночого населення над чоловічим; переважання смертності над народжуваністю; старіння населення, зростання неповних та альтернативних шлюбних форм сім'ї, велика кількість одинаків; провальна міграційна політика України

У результаті дослідження розроблено пропозиції щодо вдосконалення механізмів реалізації соціальної функції держави в сучасній Україні [3-6]. До напрямів подальшого вдосконалення реалізації соціальної функції держави, запропоновано:

- Законодавче визначення стратегічних напрямів соціальної політики держави, відповідно до яких необхідно формувати стратегію соціального забезпечення та захисту громадян в Україні.

- Реформування соціальної сфери одночасно на всіх рівнях, починаючи з напрямків соціальної політики.

- Систематизацію (кодифікації) законодавчої бази щодо реалізації соціальної функції держави для полегшення роботи з нею, ратифікація лише тих міжнародних правових актів, статті яких вона зможе реалізовувати.

- Модернізацію системи соціального забезпечення.

- Посилення ефективності надання соціальних послуг.

- Підвищення ефективності виконання соціальної функції в Україні за допомогою закордонного досвіду шляхом адаптації його до ментальної свідомості населення України.

– Перегляд системи державних соціальних гарантій і стандартів для приведення їх у відповідність до сучасних соціально-економічних умов і відмови від "ручного" регулювання розмірів прожиткового мінімуму.

– Визнання сім'ї головною ланкою у сфері здійснення державної соціальної політики, у т.ч. базового отримувача позитивних результатів від ефективних заходів соціального захисту.

– Перехід від здійснення кризового втручання у випадку настання складних життєвих обставин або набуття особою права на державну соціальну допомогу того чи іншого типу до політики профілактики виникнення соціальних ризиків.

– Збільшення реальних прав громад на автономний вибір постачальників послуг соціальної сфери шляхом здійснення переходу від централізованого регламентування видатків місцевих бюджетів на виконання власних повноважень у вигляді жорстких нормативів видатків на місцевому рівні.

#### *Список використаних джерел:*

1. Ворона П. В., Ворона Л. І. Посттравматичний синдром викликаний зоною АТО та особливості його подолання: педагогіко-психологічні аспекти. *Імідж сучасного педагога*. Полтава: ПОІПП, Випуск 9 (168), 2016, с. 49-53.

2. Радченко О. В. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі: [монографія] / О. В. Радченко, І. Г. Савченко. Х.: Вид-во ХНУС, 2008. 200 с.

3. Смачило С. М. Сучасний стан та проблематика формування й реалізації соціальної функції держави в умовах глобалізації. Сучасне управління: проблеми та актуальні питання XXI століття: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. молодих науковців 14 листопада 2018 р. Харків: ХНУБТА. С. 52–55.

4. Смачило С. М. Вплив глобального інформаційного простору на трансформацію соціальної функції сучасних держав. Інформаційні технології управління екологічною безпекою, природокористуванням, заходами в надзвичайних ситуаціях: колективна монографія [за заг. ред. С. О. Довгого]. Київ: "Юстон", 2018. С. 197–199.

5. Смачило С. М. Скандинавська модель виконання соціальної функції держави. Актуальні проблеми формування та реалізації публічної політики України в умовах глобалізації: матеріали Всеукр. наук. - практ. конф. (25 квітня 2019 р., м. Черкаси) [за ред. В. І. Шарого, О. В. Черевка]. Черкаси: Вид. Чабаненко Ю. А. С. 267 – 274.

6. Смачило С. М. Роль органів місцевого самоврядування в реалізації соціальної функції держави країн ЄС в сучасних умовах. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: Матеріали 10-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 р., м. Херсон). Херсон: ХНТІ. 2019. С. 171 – 173.

**Надія ФОМІЩКА,**  
*кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри  
публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів  
Державної служби зайнятості України*

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України актуалізується у роботах дослідників науки державного управління уже понад два десятиліття. Зі здійсненням реформи місцевого самоврядування в Україні, яка отримала назву «децентралізація», одночасно розпочався процес зміни меж адміністративно-територіальних одиниць на рівні сіл, селищ, міст, пов'язаний з об'єднанням територіальних громад. Проте зміна кордонів таких нових територіальних утворень формально не змінювала зазначений у статті 133 IX-го розділу Конституції [1] адміністративно-територіальний устрій, де адміністративно-територіальними одиницями вважаються фактично населені пункти, не зважаючи на те, що адміністративні центри управління територіями на цьому рівні можуть бути відсутні, що і відбувається по факту у більшості сіл. Практика здійснювати управління декількома населеними пунктами, тобто територіальними одиницями іде у розріз з поняттям поняття адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином в українському законодавстві поняття адміністративно-територіальної одиниці, територіальної і адміністративної одиниці не знайшло логічного відображення. А існуюче конституційне закріплення адміністративно-територіальної одиниці не враховує інституціональної складової публічного управління, тобто побудови системи публічної влади на територіальному рівні.

Таким чином Конституцією України закладена понятійна помилка щодо визначення адміністративно-територіальної одиниці як «частини території країни, що має місцеву адміністрацію – управління» [2]. Таке визначення даного поняття дає юридична енциклопедія в 6 томах за редакцією Шемшученко Ю.С., аналогічний зміст воно має у дослідженнях таких учених як Сивоконь С. О., Яцюк В. А., Заєць А. П. Куйбіда В. С. та ін., а саме «компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [3]. Тобто відповідно до даних визначень адміністративно-територіальною одиницею не може бути населений пункт, який не має свого адміністративного центру – органу публічного управління. Територіальні одиниці, до яких відносяться і села, селища, міста є просторовою основою для утворення та діяльності органів публічної влади, і кожен населений пункт, або

їх об'єднання (з метою вирішення спільних потреб) стає адміністративно-територіальною одиницею лише маючи центр управління у вигляді органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Тому адміністративно-територіальний устрій держави базується на визначенні меж адміністративно-територіальних одиниць.

Виходячи з основ здійснення публічного управління і здійснюється поділ території держави, а не навпаки. Лише виходячи з основ побудови системи органів публічного управління, визначення компетенції кожної владної інституції доцільно «перекроїти» межі території. Аналогічний підхід впливає з багатьох досліджень, зокрема, Кравченко В. В. визначає адміністративно-територіальний поділ як «поділ території держави на певні частини з метою організації управління на місцях» [4]. Тобто принцип неперервності публічного управління на усій території держави обумовлюється неперервністю публічного управління у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Таким чином виникає потреба належного інституційного забезпечення адміністративно-територіального устрою, яка полягає у існуванні органу публічного управління у кожній адміністративно-територіальній одиниці, яка визначена конституційно. Тому українське законодавства, починаючи з Конституції, має невідповідність між положеннями законів і практикою публічного управління. Значить, хоча б це, є підставою для здійснення реформування адміністративно-територіального устрою.

Так, Павлюк А. П. зазначає, що «проведення такої масштабної, резонансної й суспільно важливої реформи, як реформа АТУ, потребує належного інституційного забезпечення» [5]. Науковець у даному випадку наголошує на необхідність створення інституції, завданням якої стало б проведення реформи, функціями якої є «координація всіх робіт – від розроблення проекту реформи до його запровадження» [5]. З цією думкою дослідниці доцільно погодитися, оскільки лише цілісні наукові підходи щодо розуміння організації територіальної влади можуть бути основою для здійснення змін меж адміністративно-територіальних одиниць. Не може бути критерієм для укрупнення адміністративно-територіальних одиниць лише рівень керованості, на який вказує значна низка дослідників.

Зараз в основу об'єднання громад закладається принцип наближення управлінських послуг до членів територіальної громади – принцип субсидіарності. Проте питання чи дійсно укрупнення територіальних громад сприяє реалізації цього принципу є досить дискусійним. Ще більш дискусійними у цьому аспекті є питання встановлення меж новоутворених районів і перших за поділом адміністративно-територіальних одиниць. Критерієм для такого поділу не може слугувати скорочення видатків на утримання органів державної виконавчої влади. Тому існуючий станом на 2020 рік проект встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць є досить

суперечливим. Щодо здійснення реформи адміністративно-територіального устрою слід зазначити, що первинним має бути усунення недоліків і суперечностей законодавства щодо організації публічної влади на усій території України і у кожній адміністративно-територіальній одиниці, а не поділ заради зменшення дефіциту державного бюджету.

*Список використаних джерел:*

1. Конституція України. Офіційне видання. – К.: Міністерство юстиції України, 2006. – 104 с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 томах / Редколегія: Шемшученко Ю.С. (голова редколегії) та інші; Національна Академія наук України; Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. Том 6: Т-Я. 2004. 765 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / [С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Заєць та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. 321 с.
4. Кравченко В. В.: Конституційне право України: Навчальний посібник. К.: Юнкор. 323 с.
5. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації. *Стратегічні пріоритети*. №1(2), 2007 р. С159-164.

**Юрій ЩЕДРІН,**

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

## **ДЕРЖАВНЕ АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Огляд зарубіжного досвіду антикризового державного управління включає в себе, передусім, аналіз механізмів антикризового менеджменту, які застосовуються європейськими країнами. Головними суб'єктами антикризової політики ЄС є уряди держав-членів та інституції Спільноти. Останні відіграють подвійну функцію, виступаючи з одного боку як координаційний центр антикризових заходів, і в той же час в якості безпосереднього суб'єкту фіскального та монетарного регулювання економічних процесів [1, с. 82].

Економічна криза 2008 року виявилась для економіки ЄС найбільш болісною за весь період існування цієї інтеграційної структури. Її особливістю

стало те, що вона проходила в обстановці зрілої глобалізації, що створило для ЄС як нові можливості, так і нові виклики. Це поставило перед Союзом завдання якнайшвидшого оформлення нової економічної стратегії.

Реакцією на виклики економічної кризи стали системні заходи з боку ЄС, спрямовані на зменшення впливу негативних факторів та забезпечення стійкого економічного розвитку. Всі антикризові заходи, що здійснювались в рамках Європейського Союзу протягом кризових років можна умовно розділити на групи за трьома напрямками:

- створення нової архітектури фінансового ринку на рівні ЄС;
- стабілізація та відновлення економіки;
- глобальна консолідація та регіональна солідарність в подоланні наслідків кризи.

Говорячи про практичні аспекти реалізації антикризового менеджменту з боку ЄС в сфері монетарної політики, варто відзначити, що найбільшого успіху йому вдалося досягнути в частині стабілізації фінансових ринків. Більшість держав-членів здійснили масштабні програми допомоги банківському сектору, підвищили державні гарантії по вкладам, посилили нагляд за банками й страховими компаніями [4].

Кризові події в Республіці Кіпр 2012-2013 рр. стали гарним прикладом проходження кризи європейською країною та застосування спільних антикризових механізмів ЄС. Варто відзначити, що виділяється кілька виключно політичних причин фінансового краху економіки цієї Середземноморської держави: посилення контролю над банківськими операціями з метою забезпечення їхньої стабільності та підвищення довіри вкладників, використання даної офшорної зони як транзитної тощо. Крім того, кіпрська банківська криза стала прямим наслідком економічної кризи в Греції, з якою є тісно пов'язаною. Кіпріоти робили багатомільярдні інвестиції в Греції, надавали кредити, які так і не повернулися. Також відбулось падіння на ринку нерухомості, у який кіпрські банки активно інвестували, передусім, шляхом надання іпотечних кредитів. У результаті відбулось реальне знецінення активів банків. Серед інших причин кіпрської фінансової кризи варто згадати розрив фінансової бульбашки на спекулятивному ринку нерухомості усередині країни, в який кіпріотські банки інвестували надлишки капіталів; поступову втрату цінової конкуренто-спроможності країни в результаті масового припливу капіталів; нездатність уряду відшкодувати витрати держави; загальне ослаблення економік країн ЄС та Єврозони після світової фінансової кризи 2008 року; зниження рейтингів за борговими зобов'язаннями країни.

Навесні 2013 року в умовах гострої боргової та банківської кризи Кіпр втратив здатність власноруч забезпечувати свої фінансування на міжнародному ринку. Міжнародну допомогу надала так звана «трійка» кредиторів – Європейський Союз, Європейський центральний банк (ЄЦБ) і МВФ. Події на



Кіпрі стали однією з показових актуальних ілюстрацій феномену посиленого впливу наднаціональних регуляторів і на процеси розвитку глобального фінансового середовища, і на механізми циркуляції ліквідності в національних фінансових системах [3, с. 4]. Окрім цього, антикризові заходи на Кіпрі також передбачали:

- скорочення зарплат у державних і напівдержавних установах, що призвело до залишення в штаті певної кількості тимчасових працівників;
- реалізацію ініціативи по запровадженню внеску в розмірі 1,5%, що нараховується на зарплати цивільних службовців і тих працівників, які підлягають безкоштовному медобслуговуванню;
- приватизацію напівдержавних компаній протягом п'яти років;
- управління природними ресурсами урядом, при цьому витрачання частини доходу від реалізації природного газу на обслуговування боргу [2, с. 16].

Трирічна програма фінансового оздоровлення Кіпру була успішно завершена на півтора місяці раніше терміну. Згідно зі статистикою ЄС, Кіпр вже в першому кварталі 2015 року вийшов з рецесії. Кіпр став вже четвертою – після Ірландії, Португалії та Іспанії – країною Єврозони, врятованою міжнародними кредиторами від банкрутства.

Досвід міжнародної антикризової діяльності дозволяє відзначити, що провідні фінансові інституції – такі як МВФ, та окремі інтеграційні об'єднання – перш за все ЄС, на сучасному етапі розвитку показують позитивну динаміку у виробленні стратегії боротьби з кризовими явищами. Аналіз світового досвіду застосування механізмів антикризової діяльності наочно демонструє, що нормальні, звичайні теорії управління не можуть застосовуватися в ненормальних умовах. Під час глибокої кризи інструментарії звичайних фіскальної та монетарної політик не є достатніми для стабілізації економіки, а уряд і центральні банки повинні бути готові діяти не самі по собі – як у звичному режимі – а в тісній співпраці із міжнародними організаціями, які готові надати свою допомогу постраждалій країні. Відтак, принциповим елементом антикризового планування стає необхідність державній владі змиритися з відмовою від певної частини своїх повноважень та прав на користь зовнішньополітичної співпраці, делегувати окремі повноваження відповідним фаховим міжнародним інституціям (мова йде про розробку певних стратегій та планів реформ, які приходять ззовні та повинні бути реалізованими в обмін на кредитно-фінансову підтримку).

#### *Список використаних джерел:*

1. Бояр А.О. Антикризова політика Європейського Союзу у період 2008-2010 рр.: висновки для України / А.О. Бояр // Збірник наукових праць

Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 77-92.

2. Дорошенко І.В. Банківська криза на Кіпрі та її уроки для України / І. В. Дорошенко // Європейські перспективи. – 2013. – № 6. – С. 13-19.

3. Розіт Т.В. Наднаціональні та національні органи регулювання світових фінансових ринків / Т.В. Розіт // Вісник НТУ «ХПІ». – 2013. – № 67 (1040). – С. 3-10.

4. Шевчик О. Досвід Європейського Союзу у проведенні монетарної політики в кризовий період / Олександр Шевчик // Матеріали наукового порталу InfConf. URL: <http://intkonf.org/shevchik-o-dosvid-evropeyskogo-soyuzu-u-provedenni-monetarnoyi-politiki-v-krizoviy-period/>.

**Катерина МПЦЕНКО,**  
*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
ІПК ДСЗУ*

## **ОСОБЛИВОСТІ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Характеризуючи сучасний стан соціальної політики України з питань охорони здоров'я варто звернути увагу на стійку, негативну тенденцію останніх років, що сформувалася в галузі охорони здоров'я, а саме, погіршення здоров'я українського населення. Спробуємо поглянути на дану проблему в контексті наявності певних особливостей та проблем вітчизняної системи охорони здоров'я.

Особливістю здравоохоронної галузі України є тривале існування та збереження нераціональної структури охорони здоров'я. Система охорони здоров'я України є громіздкою й застарілою і базується на моделі Семашко, розробленій ще на початку минулого століття, з її жорсткими процедурами управління та фінансування.

Характерною рисою вітчизняної системи охорони здоров'я є наявність великої кількості лікувально-профілактичних закладів відомчого підпорядкування. Так, окрім Міністерства охорони здоров'я частина медичних закладів перебувають у сфері управління Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Держприкордонслужби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, НАМН України, Державного управління справами та низки інших відомств. Зазначене ускладнює виконання Міністерством охорони здоров'я управлінських, організаційних, координаційних, контролюючих

функції відносно злагодженої діяльності національної системи охорони здоров'я.

Україна витрачає значну частку свого ВВП на послуги охорони здоров'я. Для прикладу: протягом 2012-2017 років загальні видатки на охорону здоров'я становили в середньому 7,7% ВВП на рік (приблизно 4,1% за рахунок державного бюджету та 3,6% за рахунок приватного сектору, переважно видатків домогосподарств), що насправді не сильно відрізняється від загальносвітового та європейського тренду [1].

Поряд з цим низька якість медичної допомоги населенню свідчить про неефективне витрачання асигнувань, що спрямовуються в галузь. Причина криється у застарілому механізмі фінансування, який реалізовувався в Україні протягом тривалого часу, коли обсяги видатків на медицину обраховувалися залежно від чисельності ліжкового фонду, тоді як у більшості європейських країн вже давно фінансування здійснювалося за надані медичні послуги.

Стан здоров'я населення України характеризується значною поширеністю хронічних хвороб та соціально небезпечних захворювань, внаслідок чого високими залишаються рівні інвалідності та смертності за короткої середньої тривалості життя. Середня очікувана тривалість життя при народженні – основний комплексний показник якості життя – в Україні є низькою, а її динаміка в останні роки демонструє стагнацію на рівні 71,2 - 71,4 року, що майже на 10 років нижче, ніж у країнах Євросоюзу [6].

Основними передумовами високого рівня смертності українців є такі фактори ризику як тютюнопаління, зайва вага, брак фізичного навантаження, надмірне вживання алкоголю, високий рівень побутового і виробничого травматизму, наркоманія, захворюваність на СНІД та інші причини.

В Україні залишаються досить високими ризики таких стратегічних показників якості здоров'я нації як дитяча смертність, материнська смертність, рівень вживання алкоголю, паління, захворюваність на ВІЛ-інфекцію/СНІД, туберкульоз, гепатит В і С, смертність від насильницьких дій (у жінок і чоловіків, включаючи фізичне, сексуальне і психологічне насильство).

Європейські експерти, оцінюючи стан охорони здоров'я в Україні, відзначають низку соціально-економічних і культурних факторів, що призвели до погіршення стану здоров'я українського населення. Серед них - збільшення нещасних випадків у побуті та на виробництві [5], руйнування сімей, духовна, моральна, фізична деградація суспільства, пов'язана з надмірним вживанням алкогольних напоїв, наркотичних засобів, психотропних речовин, що згубно позначається й на демографічній ситуації [2].

Через неефективну роботу системи охорони здоров'я, відсутність її модернізації, застосування застарілого механізму фінансування, неврахування сучасних світових тенденцій, ігнорування потреб населення, високий рівень

корупції у національній системі охорони здоров'я накопичилося багато проблем.

На якісні показники життя українців негативно впливають низка факторів, серед яких забруднення довкілля, незадовільні умови праці, поширення інфекційних і паразитарних захворювань, криза галузі медичного обслуговування, недостатній контроль за якістю та вживанням лікарських засобів і біологічно активних домішок.

В Україні спостерігається стійка депопуляція населення, переважно за рахунок високого рівня смертності людей працездатного віку (кожен четвертий мешканець України не доживає до 60 років, а кожен десятий – до 35 років).

Через інфраструктурні обмеження сьогодні 12-15% населення (переважно мешканців сіл) не мають повноцінного доступу до послуг охорони здоров'я, зокрема, страждають через відсутність у населеному пункті будь-якого закладу охорони здоров'я чи аптеки, а також через неможливість своєчасно отримати послуги екстреної (швидкої) медичної допомоги [1].

Частка домогосподарств, у складі яких є особи, що протягом останніх 12 місяців не змогли отримати медичну допомогу, придбати лікарські засоби становить 23,1%. Практично кожне четверте домогосподарство сьогодні не може отримати медичні послуги чи придбати медичні товари за нагальної потреби в них. Частка домогосподарств, які потерпають від незабезпеченості населеного пункту своєчасними послугами екстреної (швидкої) медичної допомоги становить 14,8%, а через відсутність поблизу житла закладу охорони здоров'я чи аптеки - 12,3% [1].

Має місце інституційна та функціональна нерозвиненість системи громадського здоров'я, слабкість складових, спрямованих на зміцнення здоров'я, його відновлення, профілактику захворювань.

Далеке від нагальних і стратегічних потреб галузі науково-методичне забезпечення діяльності й розвитку системи охорони здоров'я.

Застаріле інформаційно-аналітичне забезпечення, яке використовує переважно паперові носії інформації унеможлиблює комплексний моніторинг та об'єктивну оцінку здоров'я населення і ресурсів системи охорони здоров'я, що стає перешкодою для ефективного оперативного управління та стратегічного планування.

Неефективна система кадрового забезпечення, яка не відповідає потребам галузі у відновленні та підвищенні кадрового потенціалу системи охорони здоров'я в його кількісному та якісному аспектах, характеризується нівелюванням етичних засад у професійному медичному середовищі через неможливість адекватно захищати права пацієнтів. Замість розвитку інституту сімейного лікаря/лікаря загальної практики, який довів свою ефективність на первинному рівні медичної допомоги, перевага надається вузькопрофільним спеціалістам. Розростання медичного штату системи призвело до низького

рівня заробітних плат, і, як результат, спричинило відтік медичного персоналу в країни ближнього і далекого зарубіжжя.

Низька фінансова спроможність переважної більшості населення України перешкоджає його доступу до лікарських засобів та медичних виробів, що фактично нівелює вторинну профілактику захворювань і зумовлює надмірну потребу в стаціонарному лікуванні через ускладнення хронічних захворювань, яким можна було запобігти [4].

В системі охорони здоров'я має місце асиметрія інформації, що є одним із основних факторів обмеженості ринкових механізмів. Зокрема, споживачі медичних послуг не можуть виконувати функцію інформованих покупців послуг охорони здоров'я на відміну від сторони, яка фінансує надання медичної допомоги.

Стан медичних закладів та якість медичних послуг не відповідають інноваційному рівню розвитку науки. Залишається низькою інвестиційна синергія у сфері охорони здоров'я, відсутня належна мотивація та достатні ресурсні стимули для медичних працівників.

Ідентифікуючи проблеми охорони здоров'я України експерти наголошують на модернізаційному дисбалансі організаційних, правових, фінансових, управлінських, економічних, структурних, кадрових, інформаційних інструментів, наголошують на існуванні значних внутрішньо регіональних відмінностей, які породжують певні деструктивні явища у сфері охорони здоров'я. Це обумовлює пошук шляхів зменшення витрат, більш раціонального використання наявних ресурсів, які належить спрямовувати перш за все на забезпечення доступності та якості медичної допомоги населенню.

Підсумовуючи наведене, варто наголосити, що державна політика України з охорони здоров'я повинна вирішувати два найважливіших завдання: удосконалення діяльності власне системи охорони здоров'я і забезпечення координації спільних дій сектору охорони здоров'я та інших секторів суспільної діяльності, державних і приватних структур та громадян в ім'я спільних інтересів – те, що позначається терміном «стратегічне керівництво в інтересах здоров'я» (governance for health) [3].

#### *Список використаних джерел:*

1. Лібанова Е.М. Демографічний прогноз: що очікувати українцям до 2050 року? / Е.М. Лібанова, І.О. Курило. НАН України. Ін-т демогр. та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи // Урядовий кур'єр. 2012. № 18. С. 2-3.
2. Отчет о работе пятдесят второй сессии Европейского регионального комитета ВОЗ, Копенгаген, 16-19 сентября 2002. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/117324/rreport.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/117324/rreport.pdf).

3. Стратегическое руководство в интересах здоровья в XXI веке [Электронный ресурс] / Региональное Бюро Всемирной организации здравоохранения, 2014 г. Режим доступа: <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/governance-for-health-in-the-21st-century>, с. 10.

4. Information from NAHSTE (Navigational Aids for the History of Science Technology & the Environment). Lewis, John J. The Physical Society and Institute of Physics 1874-2002. Institute of Physics Publishing, 2003. URL: <https://evolutionnews.org>.

5. Menec V, Bell S, Novek S, Minnigaleeva GA, Morales E, Ouma T et al. Making rural and remote communities more agefriendly: experts' perspectives on issues, challenges, and priorities. J Aging Soc Policy. 2015; 27(2):173–91 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25647697>, accessed 11 May 2016).

6. Vang J. The Change that has Reshaped Europe's Health Care (WHO EURO). Copenhagen, 2017. P.45–48.

**Юлія НАЗАРЕНКО,**  
*аспірантка ІПК ДСЗУ*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ**

17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила в цілому проект Постанови «Про утворення і ліквідацію районів», який підтримали 238 народних депутатів. Проект Постанови Верховної Ради України № 3650 «Про створення та ліквідацію районів» розроблено відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, реалізація якої здійснюється з 2014 року. Він передбачає утворення в 24-х областях та Автономній Республіці Крим 136 нових районів і ліквідацію існуючих 490 районів та визначає, що межі районів встановлюються по зовнішній межі території сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району. Місцеві вибори 25 жовтня вже проходитимуть у нових районах, де обиратимуть нові районні ради. У ліквідованих районах райради в жовтні вже не обиратимуть [1].

Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль

об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою.

Реформа децентралізації отримала доволі широку підтримку громадськості та експертного середовища України. Причому найвищу підтримку реформи зафіксовано у регіонах, що є лідерами у формуванні об'єднаних територіальних громад.

За даними опитування в рамках Моніторингу сприйняття прогресу реформ, проведеного у березні 2017 р. компанією Kantar TNS в Україні для Національної ради реформ, ставлення до запровадження реформи децентралізації утримує позитивну тенденцію і більшість опитаних підтримують реформу. Так, більше половини опитаних (55 %) підтримують впровадження децентралізації, лише 15% - не підтримують. За результатами другої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» у грудні 2016 р.6, зафіксовано зростання рівня обізнаності, підтримки та позитивних очікувань від реформи децентралізації. Загалом 67 % опитаних відчули зміни на краще чи очікують на них від реформи децентралізації [2, 3].

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати дворічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ. Таким чином, станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування [4].

Найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ), Житомирській (32 ОТГ), Хмельницькій (26 ОТГ), Львівській (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій (по 24 ОТГ) областях. Сумарна частка перших трьох із зазначених регіонів становить чверть (24,6 %) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5 ОТГ) області.

Наведені вище дані дозволяють констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні, зроблені у 2017 р.

суттєві кроки щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ. Водночас, існує низка невирішених проблем, як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи. Зокрема, відзначимо наступні проблемні питання:

1) не завершено розробку перспективних планів формування територій громад регіонів;

2) потребує доопрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад;

3) процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт;

4) не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади зокрема, розподілу функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ;

5) відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування ОТГ, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій;

6) потребує доопрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

Одне з головних питань функціонування майбутніх районів – повноваження і фінансування районних рад. Експертами передбачено, що частину повноважень, які громадам самим буде важко виконувати, можна залишити за райрадами. Це і спеціальна загальна середня освіта, і підтримка закладів охорони здоров'я вторинного рівня, і соціальний захист, тобто основні напрямки, що формують конкурентоспроможність людського капіталу, планування території тощо.

Розвиток людського капіталу в Україні визнано одним з найголовніших завдань, визначених Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року [5]. Тому актуальним завданням в новостворених районах є: підвищення якості послуг систем охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення та соціальної підтримки; створення нової організації системи охорони здоров'я; реформування системи освіти. Вважаємо актуальним для розвитку людського капіталу в ОТГ вирішення наступних проблем: створення та забезпечення умов підвищення загального добробуту українського населення, передовсім за рахунок державної політики регулювання рівня доходів на засадах науково обґрунтованої оцінки вартості робочої сили, тарифної системи оплати праці, професійних і соціальних нормативів та стандартів; подолання диспропорцій ринку праці за рахунок: постійного



моніторингу та прогнозування попиту та пропозиції робочої сили на ринку (за галузями економіки і сферами зайнятості, у розрізі професійно-кваліфікаційних груп); підвищення ефективності державної міграційної політики за рахунок заходів щодо стимулювання повернення українських емігрантів і залучення в Україну висококваліфікованих іммігрантів для роботи в ОТГ.

*Список використаних джерел:*

1. Нові райони: як Верховна Рада перекроїла мапу України //BBC news Україна від 17.07.2020 р.).

2. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? / Сайт Національної ради реформ [Електронний ресурс] URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakuh-regionah-naubilsh-pozytyvno-ocinyuyut-reformu>;

3. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування : результати другої хвилі соціологічного опитування / Київський міжнародний інститут соціології [Електронний ресурс] URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitychnyi>.

4. Сайт Центр. виборчої комісії [Електронний ресурс] URL: [https://www.driv.gov.ua/portal!/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_gromada&prejim=1&pmn\\_id=145](https://www.driv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145).

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України (2017). Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік. План від 03.04.2017 № 275-р., available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>. (Accessed 30 March 2020).

ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ

*Науково-практичне видання*

**Проблематика процесу децентралізації  
надання послуг в об'єднаних  
територіальних громадах**

матеріали доповідей та тез круглого столу  
**(15 квітня 2020 року)**

За наукової редакції  
докторів наук з державного управління  
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

Комп'ютерна верстка: Бобрицький Л. В.  
Дизайн обкладинки: Фандєєв М. Ю.

Підписано до друку з оригінал макету 02.06.2020.  
Формат 60/84/16. Обл. вид. арк. 10,3. Ум. друк. арк. 12,4  
Тираж 100 прим. Друк офсетний.  
Виготовлено в друкарні ТОВ «Видавничий дім «АртЕк»  
04050, м. Київ, вул. Мельникова, буд. 63  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої  
справи до державного реєстру  
серія ДК №4779 від 15.10.14 р.