УДК 351.858:316.66
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198729

Гук Оксана Іванівна
кандидат філософських наук, доцент,
докторант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-3351-6324
email: oskalych.hook@gmail.com

ПРІОРИТЕТНИЙ ВПЛИВ СОЦІОКУЛЬТУРНИХ ЧИННИКІВ НА РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано основні чинники впливу у системі соціальних детермінант. Доведено, що пріоритетними за силою впливу на розвиток публічного управління є соціокультурні чинники. Розроблено авторську модель соціокультурної матриці відповідно до синергетичної моделі розвитку суспільства як відкритої системи. Обґрунтовано вагомість таких соціокультурних чинників на розвиток публічного управління: історичний чинник, ментальність, колективна пам'ять, національно-культурна ідентичність; світогляд із ціннісною системою координат, громадянська культура, економічна активність, соціальний капітал.

Ключові слова: публічне управління; розвиток; соціокультурні чинники; ментальність; колективна пам'ять; національно-культурна ідентичність; світогляд; громадянська культура; економічна активність; соціальний капітал.

Постановка проблеми. Сучасне українське суспільство переживає важливий період оновлення всіх сфер свого життя і потребує вироблення насамперед чітких стратегічних підходів у цьому напрямку. Публічне управління посідає одне з найважливіших місць у соціальній системі і потребує не просто якісного оновлення, а власне становлення у його орієнтації на кращі зразки країн розвиненої демократії. Задекларованe Українською державою прагнення приєднатися до загальноєвропейського простору не тільки в географічному, а й, що набагато важливіше, політико-правовому аспекті вимагає визначення основної стратегії розвитку країни. А це потребує, насамперед, детального осмислення наявної ситуації та скрупульозного аналізу основних чинників цього розвитку.

Неможливо визначити єдину детермінанту розвитку людського суспільства. У системі гуманітарних наук виділяють різноманітні концепції щодо визначальних чинників суспільного розвитку, однак, на нашу думку, пріоритетне місце у формуванні нової системи соціальних відносин, насамперед публічного управління, займають соціокультурні чинники. Ця проблема набуває дедалі більшого значення і потребує серйозних соціально-емпіричних досліджень та їх скрупульозного наукового аналізу і

осмислення. Стаття є спробою автора обґрунтувати вагомість поставленої проблематики та розглянути її найважливіші аспекти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню закономірностей, принципів і чинників вибору, які характерні для управлінських процесів, зокрема публічного управління, присвячені численні роботи сучасних українських науковців, зокрема таких, як: В. Атаманчук, Е. Афонін, В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, А. Ліпенцев, П. Петровський, Ю. Сурмін. До питання важливості, навіть пріоритетності, впливу соціокультурних чинників на всі процеси розвитку суспільного життя зверталися такі відомі мислителі, як: М. Вебер, П. Сорокін, М. Крозьє, П. Бурдьє, М. Гальбвакс, Г. Гофстеде. Саме їхні ідеї наштовхнули нас на припущення, що саме соціокультурні чинники є пріоритетними за силою свого впливу на розвиток публічного управління.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження основних аспектів розвитку такого важливого його структурного елементу, як публічне управління, є непростим в силу низки причин. По-перше, наука публічне управління – нова галузь у спектрі гуманітарного циклу української науки; вона не просто є міждисциплінарною, а є новою в силу тих кардинальних змін, які відбуваються у посттоталітарному суспільстві. По-друге, більшість науково-теоретичних розробок за всі роки незалежності проводилося у межах наукової галузі під назвою “Державне управління”, яка успадкувала всі теоретико-методологічні установки радянської науки. Її основним завданням було утвердження і зміцнення стабільності управлінської системи, яка по своїй суті була тоталітарно-авторитарною і базувалася на основних засадах діалектико-історичного матеріалізму, вчення К. Маркса про соціально-економічні формації та класову боротьбу. Очевидно, що визначальними чинниками розвитку суспільства, відповідно до цих ідей, були соціально-економічні. Натомість проблемам взаємозв’язку соціуму та культури, а також впливу соціокультурних чинників на управлінські процеси не приділялася достатня увага у вітчизняній науці. Тому метою статті є обґрунтування пріоритетної ролі саме соціокультурних чинників на процес розвитку публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система публічного управління перебуває у постійному розвитку, тобто у постійній зміні. Будучи складовою частиною суспільства як відкритої соціальної системи, вона вимагає з’ясування питання причин, умов, рушійних сил цього процесу, які передаються різними науковими термінами, такими як фактор, чинник, детермінанта. По суті, вони є синонімами, однак поняття “чинник”, відповідно до Тлумачного словника української мови та Філософського енциклопедичного словника, має власне українське походження, бо вважається похідним від понять “чинити”, “діяти”, тобто це умова і рушійна сила будь-якого процесу. Саме тому вважаємо за доцільне використовувати саме його при розгляді проблеми рушійних сил розвитку такої важливої складової соціальної системи, як публічне управління.

Сучасне розуміння управлінських процесів і утвердження публічного управління не лише за формою, а й за змістом пов'язане з переходом від "державоцентризму" до "людиноцентризму". З огляду на це, головним критерієм ефективності публічного управління має бути рівень суспільного розвитку в людському вимірі, що може забезпечити практичне втілення концепції доброго врядування ("good governance").

Очевидно, що цей складний трансформаційний процес вимагає вагомих соціальних перетворень і залежить від багатьох чинників, що мають як особистісне, так і загальносоціальне спрямування, випливають із логіки внутрішнього розвитку суспільства і, водночас, залежать від світових глобалізаційних процесів. Однак, слідом за дослідником П. Петровським, ми стверджуємо, що проблема детермінації всієї державно-управлінської діяльності ускладнюється тим, що ми повинні розробляти не просто теоретичні основи науки, а й дотримуватися ключової позиції про пріоритетність й реальну можливість втілення цих ідей у практичній діяльності [1]. Це означає, що реалістичне ставлення до управлінських процесів передбачає відповідальний науковий підхід до виокремлення системи чинників за пріоритетністю їхнього впливу на публічне управління в світлі сучасних розробок із урахуванням методологічного синергетичного підходу.

Існує низка чинників впливу на розвиток суспільства та управлінську систему. Класичний детермінізм, зокрема у радянському варіанті марксистської філософії, рушійною силою будь-яких суспільних явищ визначав соціально-економічні чинники. Натомість, М. Вебер, критикуючи цей підхід, у своїй відомій праці "Протестантська етика і дух капіталізму" відстоює думку, що основою розвитку як економічної, так і політичної сфери суспільства є саме культурний чинник, сформований релігійним ціннісним ядром протестантської етики. Не випадково він надзвичайно велику увагу приділяє характеристиці такого важливого поняття, як "дух капіталізму", аналізуючи сучасну йому економічну систему і ті морально-етичні та культурно-соціальні феномени, які її сформували [2]. У цьому питанні ми абсолютно погоджуємося з М. Вебером, вважаючи, що основою всієї економічної активності людини є, насамперед, такі соціокультурні феномени, як: мотиваційний чинник, економічна ментальність, дух підприємництва, ініціативність. Вони закладають основи всієї господарської діяльності суспільства і сприяють її прогресивному поступу.

Близькими до веберівської традиції осмислення проблем суспільного розвитку є ідеї відомого французького соціолога XX ст. М. Крозьє. У своїй соціальній теорії він робить акцент на людських аспектах, визначаючи суспільство як систему людських взаємовідносин. Окрему увагу він приділяє проблемі реформування системи управління, визначаючи це нелегкою справою. Тому обґрунтовує необхідність застосування нового підходу до використання людських ресурсів через "обережну" стратегію "навчання" індивідів новій поведінці і новим моделям взаємин у соціальному просторі [3]. Змінити управлінську систему можна лише через підвищення

рівня культури загалом суспільства, що дасть змогу успішного впровадження інноваційних структур. Очевидно, що цей процес є дуже тривалим, але його успіх залежить, насамперед, від розвитку людських духовних сил і здібностей, на чому й робить дослідник основний акцент.

Тут ми можемо також провести паралель із ідеями відомого українського мислителя І. Франка, який приділяв значну увагу проблемі загального поступу українського суспільства і, насамперед, самоорганізації на рівні громади. Він наголошував на тому, що суспільна самореалізація українців є абсолютно необхідною в контексті загального розвитку людської цивілізації, але при цьому вона становить невід'ємну, "органічну", "натуральну" складову процесу "емансипації людської одиниці" [4]. Без індивідуального розвитку і зростання саме в сенсі духовному є неможливим загальний соціокультурний розвиток і будь-які прояви соціальної взаємодії та самоорганізації, а отже і публічного управління.

У цьому аспекті доцільно використовувати поняття "соціокультурна сфера", "соціокультурний простір", "соціокультурна динаміка", введені у науковий обіг відомим соціологом П. Сорокіним як складові його інтегральної соціокультурної системи. Важливим є усвідомлення глибинного сенсу всіх цих явищ соціокультурного спрямування. Сам П. Сорокін наголошує, що вони не вимагають пояснення з огляду на психологічні характеристики своїх членів, а навіть навпаки, "психологічні характеристики повинні пояснюватися з точки зору властивостей соціокультурної взаємодії, в матрицю якої вони закладені" [5]. Тобто, структурні та динамічні властивості соціальної системи не є простою сумою окремих індивідів. Взаємодія змінює їх біологічні і психологічні характеристики та виробляє соціокультурну реальність, тобто дослідник розглядає суспільство і культуру як один феномен, через призму якого потрібно досліджувати всі форми життєдіяльності людини.

Схожу позицію займає також П. Бурдьє – відомий дослідник соціального простору чи так званого соціального поля. Соціальний простір у нього є своєрідним ансамблем різного типу полів, зокрема політичних, релігійних, економічних, культурних, етнічних, які живуть за своїми власними законами. Він трактує простір як поле сил, а точніше – "сукупність об'єктивних відносин сил, які нав'язуються всім, хто входить до нього і котрі не зводяться до намірів індивідуальних агентів, рівно як і до їх взаємодії" [6]. По суті, це поняття перегукується із соціокультурним простором П. Сорокіна з акцентом унікальності й об'єктивності самого процесу взаємодії. Очевидно, що П. Бурдьє при цьому пропонує свій варіант класичної структури соціальної системи, в якій традиційно виділяють три сфери: економічну, політичну і духовну, які насправді тісно взаємопереплетені.

Питання структури соціальної системи напряму пов'язано з проблемою визначення основних чинників розвитку як системи загалом, так і окремо взятої її складової, в цьому випадку – це публічне управління. Ми

обґрунтували свою позицію з приводу соціально-економічних чинників, визначаючи їх похідними від соціально-культурних. Щодо класичної системи політичних чинників, то вони пов'язані, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а з іншого – з розробкою і реалізацією державної політики. Аналіз та врахування впливу політичного чинника на процес розвитку публічного управління, формування та розвиток, відповідно до нового наукового напряму, є важливими і актуальними для розуміння найширшого спектру соціокультурної системи та соціокультурної динаміки. Адже його основою є такі соціокультурні процеси, як: довіра громадян до влади, політична активність, відповідальність держаних та місцевих органів влади, діяльність і рівень розвитку громадянського суспільства, верховенство права, рівень свободи та справедливості у суспільстві, рівень громадянської культури. Саме під їхнім впливом і формується система публічного управління в її горизонтальному (мережевому) вимірі.

У процесах соціальної взаємодії надзвичайно важливу роль відіграє такий чинник, як соціальний капітал. П. Бурдьє, який власне ввів це поняття у науковий обіг, визначає його як систему існуючих соціальних взаємозв'язків. Водночас він наголошує, що основною рушійною силою економічного розвитку є людський ресурс, а рівень освіти і культурний розвиток загалом є визначальними чинниками всіх процесів соціальної динаміки, зокрема економічної та політичної підсистем. Тому найвагомішою складовою соціального капіталу у нього є капітал культурний. Саме через культурний капітал можна реалізувати основну ціль реформування сучасної системи управління – перехід від складної вертикальної структури до простих організацій, які складаються з горизонтальної мережі автономних самокерованих спільнот. Влада визначається мірою володіння капіталом, але капітал може бути різним. Місце, де з'єднуються різні поля і капітали, соціолог називає полем влади – це та точка, в якій стикаються агенти, які займають домінуюче положення в різних полях, це "поле боротьби за владу між володарями різних форм влади" [7]. Тобто, дослідник демонструє єдність і взаємозалежність таких важливих понять, як влада та політичні відносини; капітал і економічні відносини з поняттям "культура" у найширшому її сенсі, що об'єднує всі знання, вміння і систему цінностей, вироблених певним суспільством.

Отже, і процес економічного розвитку, що базується на діяльності людини як активної істоти, творця культури, і процес політичного розвитку, оскільки передбачає розгляд проблеми політичної активності, формування політичних інституцій, правової системи та цілісної системи управління цим суспільством, за своєю глибинною сутністю є складовими соціокультурних явищ та процесів.

Таким чином, для з'ясування всіх глибинних чинників, що впливають на розвиток публічного управління, потрібно зануритися в найглибший рівень, найглибший зріз у структурі поняття "культура суспільства", що

містить систему цінностей, яка настільки глибоко вкоренилася у людській свідомості, що стала невід'ємним атрибутом людської сутності.

Соціальне буття і процеси формування культури перебувають у діалектичній єдності. Свідченням цієї єдності є наявність у культурі соціальних детермінант. Серед основних чинників, які впливають на її розвиток, є спадковість, тобто зв'язок поколінь. Вплив культури на її майбутній розвиток розглядається дослідниками, як один із "внутрішніх механізмів культурної динаміки". Без цього неможливий культурний розвиток та формування національної культури.

Насамперед доцільно зауважити, що поняття "культура" ми трактуємо як унікальний феномен, що загалом охоплює всю життєдіяльність людини і всю систему людських взаємовідносин. Культура є своєрідним механізмом, вбудованим в інформаційний процес і здійснює вироблення та трансляцію соціально значимої інформації. Іншими словами, продуктом культури є соціальна інформація, яка виробляється і зберігається в суспільстві за допомогою знакових засобів. Тобто, за словами відомого голландського дослідника Г. Гофстеде, є програмним забезпечення розуму *(Software of the Mind*) [8]. І хоча людська поведінка лише частково обумовлена її психічними програмами, особа має базову здатність відхилятися від них і реагувати іншим чином: новим, творчим, руйнівним чи несподіваним. Проте культура завжди була колективним явищем, розподіляючись між людьми, які живуть або жили в одному соціальному середовищі. Вона складається з неписаних правил соціальної гри. Тобто це колективне програмування розуму, що відрізняє членів однієї групи чи категорії людей від інших. Окрім того, кожна окрема спільнота володіє здатністю до збереження своєї самобутньої культури через покоління наступників, незважаючи на різноманітні та численні сили змін, бо глибші шари залишаються стабільними, а саме вони є основним ядром цієї самобутності.

І саме тому соціокультурні чинники відіграють провідну роль у загальному впливі на розвиток суспільства і управлінської системи зокрема. Перед нами постає завдання їхньої класифікації.

Приховані в соціосвідомих індивідів і суспільства культурні якості виявляються у всіх досягненнях людської цивілізації і формують у комплексі соціокультурний простір, якому притаманна власна оригінальна ментальність, власна система знань, релігійних вірувань, власний світогляд і своя унікальна система цінностей. Саме тому ціннісний чинник, на нашу думку, є не просто найвагомішим у системі соціокультурних чинників, що впливають на розвиток публічного управління. Ціннісний чинник є таким смисловим ядром у соціокультурному просторі, що саме його сучасні дослідники визначають ключовим критерієм у будь-якій класифікації.

Дедалі більшого поширення в сучасному світі набувають емпіричні дослідження проблеми цінностей та ціннісних очікувань, які є смисловим ядром кожного окремого культурного організму. Серед таких емпіричних досліджень одним із найпопулярніших й найефективніших на сьогодні

вважаються крос-культурні дослідження в напрямку процесу глобалізації людства загалом та кожної країни окремо.

Два головних завдання крос-культурного дослідження чітко сформулював дослідник Е. Аронсон. Перша ціль полягає у тому, щоб з'ясувати, наскільки певний психологічний феномен чи процес вважається всезагальним і його можна застосувати для пояснення поведінки і розуміння функціонування психіки всіх людей на планеті. Друга ціль полягає у пошуку відмінностей між людьми, які належать різним культурам, і перевірці того, як культура впливає на основні психічні явища і процеси [9]. Враховуючи ці важливі завдання, такі відомі дослідники, як Ш. Шварц, Г. Гофстеде, Р. Інґлегарт розробили оригінальні практичні методики, на основі яких у сучасному світі в умовах глобалізаційного розвитку проводяться порівняльні дослідження на визначення ціннісної системи координат у різних країнах. А це, своєю чергою, дає змогу робити припущення стосовно економічного та політичного розвитку цих країн, так само як і розвитку публічного управління.

Узагальнення доробку всіх вищезгаданих дослідників дало змогу нам сформувати власну класифікацію основних соціокультурних чинників, що впливають на розвиток публічного управління на сучасному етапі. На нашу думку, основою будь-яких процесів певного суспільства є, насамперед, історичний чинник. Розуміння всієї складної соціальної системи на сучасному етапі існування Української держави та системи публічного управління зокрема є неможливим без глибокого історичного екскурсу та аналізу процесів державотворення в минулому, процесів становлення та формування суспільної свідомості. Однак доцільно наголосити на тому, що правдивий історичний аналіз полягає не просто у констатації історичних фактів, а вимагає детального переосмислення ключових ідей, базових цінностей, які мають визначальний вплив формування всієї складної системи соціальної взаємодії сучасних суспільств. Саме тому історичний чинник – це потужний соціокультурний фактор розвитку публічного управління.

Наступні три чинники в нашій класифікації настільки взаємопереплетені, що ми вважаємо за доцільне об'єднати їх в певну підгрупу під назвою "соціально-психологічна база публічного управління". Однак вони належать до когорти соціокультурних чинників, оскільки ми дотримуємося позиції П. Сорокіна, що психологічні характеристики є складовою загальної соціокультурної матриці суспільства. По суті, це заглиблення в шари колективного несвідомого нації, аналіз якого є надзвичайно важливим для усвідомлення специфіки ціннісного ядра культури, на якій і виросло конкретне суспільство та сформувалася власна оригінальна система соціальних відносин.

Основними складовими цієї соціально-психологічної бази ми визначили три компоненти: 1) ментальність; 2) колективна пам'ять; 3) національно-культурна ідентичність.

Ментальність – це особливий спосіб мислення, притаманний певній спільноті, не завжди усвідомлюваний; це система цінностей, якою живуть, але яка не прописана (тобто вони є глибинною основою досвіду співжиття певної спільноти). Формується вона, насамперед, як складова психологічної бази соціального буття людини конкретної культури. Йдеться про можливості людської свідомості сприймати світ у певних межах, своєрідній матриці, на якій формується система цінностей, манера поведінки, спосіб сприйняття світу й інші важливі складові соціокультурної надсистеми.

Колективну пам'ять ми визначаємо за дослідником М. Гальбваксом як активне минуле, що формує нашу ідентичність. Процес, завдяки якому індивідуальні спогади інтегруються у колективну пам'ять, дослідник пов'язує із традицією, яка зберігає, закріплює чи модифікує соціальні межі: "наше індивідуальне мислення є здатним пам'ятати тільки тому, що перебуває у цих, соціальних рамках і бере участь у колективній пам'яті" [10]. "Соціальними рамками" автор вважає цілу систему суспільних цінностей, традицій, ідеалів, які окреслюють межі світогляду людини відповідно до соціальної групи, з якою вона себе ідентифікує.

Культурно-національна ідентичність, формуючись у певному соціокультурному середовищі у конкретному просторово-часовому континуумі, ґрунтується на свідомому виборі і залежить від раціонального усвідомлення окремою особою, етнічною групою, нацією спільних історичних, політичних, громадянських цінностей.

Ця група чинників, що становить соціально-психологічну базу соціокультурної матриці, впливає безпосередньо на формування світогляду суспільства, що є вже на вищому, видимому рівні, визначальним соціокультурним чинником, бо його основою є певна система ціннісних координат. Система цінностей, що закладається в ході історичного розвитку та глибинних психологічних процесів, є основою національно-культурної ідентичності та основним проявом ментальності, пронизуючи визначальним вектором колективної пам'яті глибинні пласти психіки і закладаючи основи світогляду суспільства. Саме через ціннісний компонент світогляду закладається громадянська культура суспільства, проявляється специфіка економічної активності та формується соціальний капітал, які в комплексі соціальної взаємодії впливають безпосередньо на систему публічного управління, визначаючи його якість, тобто є основними соціокультурними чинниками його розвитку вже безпосередньо на функціональному рівні. Очевидно, що ця взаємодія потребує детальнішого і системнішого аналізу, що буде предметом наших подальших наукових розвідок.

Висновки і перспективи подальших розвідок.

1. Розкрито актуальність проблематики в контексті вирішення важливого стратегічного завдання, що стоїть перед українським суспільством – переходу від вертикальної ієрархії до горизонтальної мережі управління, що формується в автономних самокерованих спільнотах.

2. Обґрунтовано доцільність виокремлення системи чинників за пріоритетністю їхнього впливу на публічне управління в світлі сучасних розробок із урахуванням методологічного синергетичного підходу.

3. Проведено порівняльний аналіз основних чинників у системі детермінант публічного управління з їх змістовою характеристикою і доведено, що їх можна об'єднати під загальною назвою "соціокультурні чинники".

4. Розроблено авторську модель соціокультурних чинників розвитку публічного управління як оригінальну матрицю соціокультурної реальності, основою якої є стала система базових суспільних цінностей.

5. Визначено основні соціокультурні чинники впливу на розвиток публічного управління: історичний чинник як основа розвитку будь-яких соціальних процесів; ментальність, колективна пам'ять та національно-культурна ідентичність як складові глибинної психологічної бази, що у своїй єдності формують світогляд як визначальний соціокультурний чинник розвитку, оскільки його основою є система ціннісних координат. Саме світогляд проявляється на рівні соціальної взаємодії у суспільстві, де група таких важливих соціокультурних чинників, як: громадянська культура, економічна активність та соціальний капітал, впливають безпосередньо на формування та якість публічного управління.

6. Накреслено плани подальших досліджень у цьому напрямку, а саме необхідності детального аналізу таких вагомих соціокультурних чинників, як громадянська культура, економічна діяльність та соціальний капітал у їхній безпосередній взаємодії із публічним управлінням.

Список використаної літератури

1. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 180.

2. Вебер М. Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 25—43.

3. Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Свободная мысль. 1993. № II. С. 35—43.

4. Франко І. На склоні віку [Розмова вночі перед новим роком 1901] // Зібрання творів : у 50 т. Т. 45. Київ : Наукова думка, 1986. С. 292.

5. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / общ. ред., сост. и предисл., А. Ю. Согомонова. Москва : Политиздат, 1992. С. 144.

6. Бурдье П. Социальное пространство: поля и практики. Санкт-Петербург : Алетейя, 2005. С. 217.

7. Там же. С. 461.

8. Hofstede G., Hofstede G. J., Minkov M. Cultures and Organizations. Software of the mind. Intercultural Cooperations and Its Importance for Survival. [S. p.] : McGraw-Hill eBooks, 2010. P. 5.

9. Аронсон Э., Уилсон Т., Эйкерт Р. Социальная психология: Психологические законы поведения человека в социуме. Санкт-Петербург : Прайм-Еврознак, 2002. С. 71, 72.

10. Хальбвакс М. Социальные рамки памяти / пер. с франц. и вступ. ст. С. Н. Зенкина. Москва : Новое издательство, 2007. С. 340.

Статтю подано: 25.11.2019 *Статтю схвалено: 02.12.2019*

Huk Oksana Ivanivna

Associate Professor, PhD in Philosophy, Doctoral student of the Department of Public Administration of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

ORCID: 0000-0002-3351-6324

e-mail: oskalych.hook@gmail.com

PRIORITY INFLUENCE OF SOCIO-CULTURAL FACTORS ON DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNANCE

Problem setting. Public administration in Ukraine is an integral part of social system, but it needs to be modernized efficiently. This implies the need for a deep understanding of the current situation and a thorough analysis of the main factors of this development, especially socio-cultural ones.

Recent research and publications analysis. Laws, principles and factors of choice, which are characteristic of administrative processes, particularly public administration, have been researched in numerous works of modern Ukrainian scientists, such as V. Atamanchuk, E. Afonin, V. Bakumenko, V. Knyazev, Y. Kovbasyuk, A. Kolodiy, A. Lipentsev, P. Petrovsky, Yu. Surmin.

The question of the importance, or even the priority of the influence of socio-cultural factors on all processes of development of social life, has been raised by such famous thinkers as M. Weber, P. Sorokin, M. Crozier, P. Bourdieu, M. Halbvachs, and G. Hofstede.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Public administration is a new area in the humanitarian cycle of Ukrainian science. It is multidisciplinary in nature, and it is new because of the dramatic changes that are taking place in post-totalitarian society. Most of the scientific and theoretical studies during all years of independence were conducted within the framework of the scientific field, which inherited all theoretical and methodological installations of Soviet science. Its main task was to assert and strengthen the stability of the management system on the basis of Marx's theory of ideas, according to which the socio-economic factors of society were considered crucial. Therefore, the purpose of this scientific article is to substantiate the priority role of socio-cultural factors in the process of development of public administration in Ukraine.

Paper main body. The article focuses on the idea that socio-cultural factors underlying social development perform the integral function in society. The author uses the concepts of "social space" and "social dynamics" by P. Sorokin, "social

field" by P. Bourdieu and the ideas of Max Weber and Michel Crozier about a crucial role of raising the level of culture in society and the development of individual personality.

The market economy is based on the activity of a man, an active creator of culture, and requires the development of such important qualities as initiative and responsibility. The processes of democratic development involve consideration of the problem of political activity, the formation of relevant political institutions, the legal system and an integrated system of public administration. Both economic and political processes are socio-cultural by their nature. They function effectively through a system of social interconnections or social capital, according to Pierre Bourdieu. The main driving force of both economic and political development is a human resource. The level of education and cultural development in general is a determining factor in all processes of social dynamics, including the economic and political subsystems.

The author offers his own classification of the main socio-cultural factors influencing the development of public administration on the basis of all aforementioned ideas. In her opinion, the historical factor is at the heart of any process of society. Understanding the complex social system at the present stage of existence of the Ukrainian state and the system of public administration, in particular, is impossible without a deep historical excursion and analysis of the processes of formation of public consciousness.

The following three factors in the classification are grouped into a subgroup called "social and psychological base of public administration". The three main components of this socio-psychological base are: 1) mentality, 2) collective memory, 3) national and cultural identity. The author defines mentality as a special way of thinking inherent in a particular community and as a system of values, according to which people live, collective memory as an active past that shapes national identity on the basis of social traditions, values and ideals of the social group with which people identify themselves. This leads to the conclusion that cultural and national identity, formed in a certain socio-cultural environment, is based on a conscious choice and depends on the rational awareness of the individual, ethnic group, nation of shared historical, political, and civic values.

This group of factors directly influences the formation of the worldview of the society, which is a defining socio-cultural factor at a higher, visible level. Its core is a certain value coordinate system through which the civic culture of society is laid, the specificity of economic activity is manifested and social capital is formed. They directly influence the system of public administration in the complex of social interaction defining its quality. This means that they are the main socio-cultural factors for its development at the functional level.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The main conclusion of this scientific article is that socio-cultural factors play a leading role in the overall impact on the development of society and the public administration in particular. Cultural qualities formed in the course of historical development are manifested in all achievements of human civilization, which all form a socio-cultural space, characterized by its own original mentality, collective memory and

national-cultural identity. The next factor is our own public outlook with a unique value system formed on this basis. It manifests itself at the level of social interaction in society and directly influences the formation and quality of public administration through the action of socio-cultural factors such as civic culture, economic activity and social capital.

Key words: public administration; development; socio-cultural factors; mentality; collective memory; national-cultural identity; outlook, civic culture; economic activity; social capital.

References

1. Petrovskyi, P. M. (2015). *Metodologiya naukovogo doslidzhennya v galuzi derzhavnogo upravlinnya*. Lviv: LRIDU NADU. pp. 180 [in Ukrainian].

2. Veber, M. (2006). *Izbrannoe: Protestantskaia etika i dukh kapitalizma*. Moskva: Rossyiskaia polytycheskaia entsyklopediia (ROSSPEN). pp. 25-43 [in Russian].

3. Krozie, M. (1993). Sovremennoe gosudarstvo – skromnoe gosudarstvo. Drugaia strategiia izmeneniia. *Svobodnaya mysl*, № II, pp. 35-43 [in Russian].

4. Franko, I. (1986). Na skloni viku [Rozmova vnochi pered novym rokom 1901]. *Zibrannya tvoriv.* (Vol. 45, pp. 292). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

5. Sorokin, P. A., Sohomonov, A. Yu. (Eds.) (1992). *Chelovek. Cyvilizacyia.* Moskva: Politizdat. pp. 144 [in Russian].

6. Burdie, P. (2005). *Socyalnoe prostranstvo: polia i praktiki*. Sankt-Peterburg: Aleteiia. pp. 217 [in Russian].

7. Ibid. p. 461.

8. Hofstede, G., Hofstede, G. J., Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations. Software of the mind. Intercultural Cooperations and Its Importance for Survival.* [S. p.]: McGraw-Hill eBooks. pp. 5 [in Russian].

9. Aronson, E., Uilson, T., Eikert, R. (2002). *Sotsyalnaia psikholohiia: Psikhoolohicheskie zakony povedeniia cheloveka v socyume.* Sankt-Peterburg: Prajm-Evroznak. pp. 71, 72 [in Russian].

10. Khalbvaks, M., Zenkina, S. N. (2007). *Socyalnye ramki pamiati*. Moskva: Novoe izdatelstvo. pp. 340 [in Russian].

Paper submitted: 25.11.2019 *Paper accepted: 02.12.2019*

Цитування: Гук О. І. Пріоритетний вплив соціокультурних чинників на розвиток публічного управління // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198729).

Citation: Huk, O. I. (2019). Priority influence of socio-cultural factors on development of public governance. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198729).

УДК 352:374;37.07
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198732

Калашник Надія Сергіївна
доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0003-0814-0246
e-mail: kalashnykn@ukr.net

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Проаналізовано проблеми, з якими стикаються органи державної влади, місцевого самоврядування, працівники сфери освіти та громадяни в процесі реалізації регіональної освітньої політики. У причинно-наслідкових зв'язках досліджено короткострокові та довгострокові стратегії, які можуть сприяти розвитку освіти в регіонах. Базуючись на висновках українських та міжнародних експертів, аналізі звітної документації структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, які відповідають за реалізацію освітньої політики на регіональному рівні, запропоновано авторську класифікацію проблемних напрямів.

Ключові слова: освітня політика; регіон; стратегія; регіональне управління; ризики; місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Основними завданнями політики реформування освіти на регіональному рівні в умовах сьогодення є пошук дієвих механізмів впровадження, поєднання інтересів громади (населення певної території) відповідно до пріоритетів розвитку регіону. Нині вся освітня галузь переживає етап трансформації, основною рисою якої є передача регіональним (обласним), місцевим органам влади повноважень, відповідно до програм децентралізації, розробка і впровадження регіональних стратегій розвитку освітньої політики, залучення громадськості до процесу управління освітою на всіх рівнях.

Проблемними аспектами сучасного стану формування та впровадження регіональної освітньої політики є пошук балансу інтересів державних, регіональних і громадських важелів впливу, відсутність належних умов для участі територіальної громади в управлінні навчальними закладами, маніпулювання громадською думкою, брак ресурсів, фокус на матеріальній доцільності в процесі реформування, опір процесам реформ тощо. Зважаючи на викладене вище, одним із основних завдань регіональної освітньої політики є створення нової за своїм змістом, формою та інституційною структурою сучасної регіональної системи освіти. Для цього

необхідно розробити та поступово впроваджувати освітні програми, які відповідатимуть пріоритетам певного регіону, та враховувати його особливості; сформувати систему державно-громадського управління регіональною освітою та впровадження сучасного менеджменту в управління закладами освіти; визначити та гарантувати умови, які забезпечать функціонування, розвиток і дієвість сучасної регіональної освітньої політики; швидко реагувати на зміни, залежно від потреб регіону. На перший погляд це все є зрозумілим і навіть зафіксованим у нормативних документах на державному та регіональному рівні, але постає питання, що ж заважає реалізації вже окреслених намірів. Необхідність визначення та усвідомлення перешкод реформування, їх чинників та можливих наслідків і обумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проаналізувавши стан наукової розробки проблематики, можна стверджувати, що проблеми реалізації певного аспекту освітньої політики згадуються майже у кожному дослідженні з цієї тематики. Але ці дослідження є сфокусованими на одному чи декількох питаннях. Досліджень, які б розглядали проблеми впровадження освітньої політики комплексно, ще й у причино-наслідковому ракурсі чинників проблем та можливих перспективах, не так вже і багато. Здебільшого джерелами цієї інформації є звіти відділів освіти, комплексні дослідження (звіти) міжнародних чи вітчизняних експертів. Хочемо звернути увагу на дослідження Н. Рашитової, яка досліджує проблеми впровадження державно-громадського управління освітою та шляхи їх вирішення в Україні [1]. У цій роботі висвітлюються проблеми взаємодії рідних суб'єктів освітньої політики, що важливо для усвідомлення проблем впровадження регіональної освітньої політики на місцях. Група дослідників (В. Базілюк, Т. Бойченко, Л. Забродська) підготувала масштабний аналіз освітньої політики на місцевому рівні, в ньому розглядають як теоретичні аспекти регіональної освітньої політики, так і проблеми управлінського спрямування на місцях [2]. Одним із найновіших програмних документів є Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018. Його підготували: М. Мазорчук, Т. Вакуленко, В. Терещенко, Г. Бичко, К. Шумова, С. Раков, В. Горох,у звіті на підставі аналізу результатів України в PISA-2018 й дієвих міжнародних практик окреслено конкретні пропозиції щодо політик, реалізація яких має сприяти зменшенню розриву в навчальних досягненнях українських учнів/студентів різних категорій і регіонів, а також забезпечити підвищення якості освіти в Україні загалом [3].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для реалізації регіональної освітньої політики необхідний пошук індивідуальних та загальних інструментів задля подолання перешкод у реформуванні освітньої галузі, а також визначення крізь призму причино-наслідкових зв'язків проблем та можливих перспектив розвитку регіональної освітньої політики, пошук балансу інтересів між всіма суб'єктами.

Виклад основного матеріалу. Суспільний розвиток вимагає постійного розвитку людських ресурсів. Потужну державу і

конкурентноздатну економіку створює згуртована спільнота творчих особистостей, відповідальних громадян, ініціативних та заповзятих. І це є стратегічною метою. Міністерство освіти та науки стверджує: таких громадян можна тільки “виростити”. Особистість, громадянська позиція, моральні якості, соціальні контакти формуються під час першої системної самостійної діяльності – упродовж навчання. Для досягнення стратегічної мети необхідно створити дієву систему освіти на всіх рівнях. Зрозуміло, що розгалуженим та базовим рівнем системи освіти є регіональний рівень. Відповідно, виникає питання про розвиток освітньої політики на регіональному рівні.

На сьогодні, за звітами експертів та відділів освіти органів місцевого самоврядування, до чинників, які заважають реалізовувати регіональну освітню політику, належать: відсутність досвіду та знань аналізу політики, управління на регіональному та місцевому рівнях; нерозуміння владою на місцях змісту освітніх реформ (відсутність належної інформаційної підтримки щодо їх проведення з боку центральних органів влади, громадських організацій); брак ресурсів та недосконаліть механізмів їх залучення; неврахування фактору балансу інтересів всіх зацікавлених сторін (частою є конфронтація органів влади центрального, регіонального та місцевого рівнів); відсутність традиції активної участі громади у процесі ініціювання змін; низька активність освітян у процесі обговорення реформ, домінування авторитаризму в службово-управлінських відносинах у закладах освіти, що призводить до пасивності персоналу освітніх закладів при прийнятті рішень про реформування та подальшого несприйняття реформ; безсистемність у впровадженні інноваційних технологій тощо. Отже, можна зауважити, що за розробку та впровадження регіональної освітньої політики відповідальні органи державного управління всіх рівнів, заклади освіти, наукові установи, органи громадського самоврядування, громада, освітяни.

Основне питання полягає у тому, щоб випрацювати оптимальні механізми регіональної освітньої політики та зробити якомога менше помилок на шляху її реалізації. Важливість цієї проблематики посилюється з наростанням тенденцій децентралізації та розвитком місцевого самоврядування в Україні.

З іншого боку, актуалізуються ризики, пов’язані, по-перше, з інтеграційними процесами національної освіти в світовий та європейський освітній простір, а по-друге – з її конкурентоспроможністю на внутрішньому ринку. Зауважимо, що для ефективного впровадження завдань освітньої політики, пов’язаних із європейською та світовою інтеграцією, однаково важливим є розвиток на всіх рівнях – на загальнодержавному, регіональному і на місцевому рівнях.

Ще однією проблемною сферою формування та реалізації регіональної освітньої політики є прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності. Складнощі періоду становлення держави, соціально-економічна нестабільність у розвитку держави і, відповідно, брак

фінансування та інших ресурсів, періодична зміна вектору розвитку, пов'язана із зміною влади, ускладнюють та сповільнюють реформування. За цих умов загрозами для успішного реформування є: обмеженість ресурсів для забезпечення системної реалізації усіх завдань і заходів, передбачених реформуванням чи певним його етапом; розшарування суспільства за матеріальним становищем сімей, відповідно, наявність різниці в запитах на освітні послуги, якості їх надання, можливостях розвитку; несприйняття частиною суспільства запропонованих реформ, зокрема і освітянами; недостатня підготовленість відповідальних за управління освітою в органах місцевого самоврядування до комплексного вирішення поточних та стратегічних завдань тощо.

До суспільних ризиків реформування у галузі освіти, на нашу думку, належить чинник очікувань представників громади. Люди очікують, що зміни в освіті мають допомагати їм та їхнім дітям покращити їх життя, зберегти територіальну громаду, завадити відтоку молоді, дати необхідних фахівців для розвитку тощо. Тому невиправдання цих очікувань зумовлює негативне сприйняття системи освіти загалом, ігнорування її потреб з боку місцевих управлінців. Це призводить до соціальних і ментальних негативних ефектів у підтримці реформування системи освіти на місцевому рівні. Ми вже наголошували на важливості підтримки освітянами на місцевому рівні процесів реформування та їх готовності до роботи в нових умовах [4]. І хоча педагогічні колективи можуть і здатні впливати на формування освітньої політики на місцевому рівні, збереження свого соціального статусу, відсутність потреби в реформах, що потребують зміни соціального балансу в громаді, є головним критерієм оцінювання ними ефективності впровадження регіональної освітньої політики.

Аналіз звітів про роботу управлінь та департаментів освіти при міських радах із різних областей України (Київської, Львівської, Миколаївської, Рівненської, Харківської, Херсонської) продемонстрував певні характерні риси. Наведемо декілька прикладів: Аналіз роботи освітньої галузі міста у 2017 – 2018 н. р. управління освіти Херсонської міської ради [5]; Звіт про роботу Департаменту освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) за 2018 рік [6]; Звіт Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради про роботу у 2018 році у галузі освіти [7]. Звітуючи про свою роботу, зазначені впровадники освітньої політики на регіональному рівні розглядають великий спектр питань, таких як: розвиток інфраструктури освіти, харчування, стипендії, правове забезпечення, кадрове забезпечення, контрольно-аналітична та організаційна робота, діяльність навчально-реабілітаційних центрів, ремонт площ тощо. Характерною рисою є відсутність у звітах та планах (у тих документах, де вони є) заходів щодо підтримки та роз'яснення реформ, роботи з громадою та освітянами, розвитку систем цільових показників ефективності функціонування різних типів закладів освіти, з урахуванням особливостей місцевості в межах регіону, упровадження в практику закладів освіти нових методик і методів

роботи зі здобувачами освіти тощо. Тобто, весь напрям інформаційної підтримки реформ та впровадження освітньої політики на регіональному рівні, роз'яснювальної роботи, нематеріального компоненту якості надання освітніх послуг, співробітництва з громадою здійснюється стихійно, на рівні чуток.

Звернемося до висновків Міжнародного дослідження якості освіти PISA, яке майже 20 років тому започаткувала Організація економічного співробітництва і розвитку. Звіти цієї організації є одним із найавторитетніших джерел інформації про середню освіту у світі. На сьогодні в дослідженні беруть участь понад 80 країн/економік. Їхні урядовці довіряють результатам PISA і використовують їх для прийняття обґрунтованих політичних рішень у галузі освіти. Україна долучилася до PISA в циклі 2018 р.

Отримані за підсумками PISA-2018 результати є об'єктивним підґрунтям для критичного осмислення політики останніх десятиліть у галузі освіти в Україні й формулювання деяких рекомендацій, реалізація яких може сприяти підвищенню освітніх показників. Більшість рекомендацій, які були надані Україні, можна об'єднати за трьома напрямами:

– рекомендації щодо формування стратегічних рішень задля підвищення рівня грамотності учнів/студентів, зокрема на основі аналізу досвіду інших країн;

– рекомендації щодо проведення подальших досліджень із метою виявлення причин і чинників, які впливають на якість освітнього процесу й на рівень успішності учнів/студентів;

– рекомендації щодо заходів із інформування суспільства з приводу наявності певних проблем у галузі вітчизняної освіти й перспективних шляхів їх подолання [8].

Рекомендації PISA-2018 представлено у двох вимірах планування: короткостроковому й довгостроковому. Більшість варіантів рішень, які пропонуються, є рішеннями на зразок "дослідити", "сприяти", "рекомендувати" й лише деякі з них позначені модальністю "розробити" й "упровадити". Такий підхід, за поясненнями групи експертів, мотивований складністю й певною інертністю будь-якої системи освіти, а також значною вартістю будь-яких швидких змін, яка, до того ж, може зростати в разі поспіху в реалізації якихось заходів, ефективність яких не було попередньо належно вивчено.

Експерти наголошують, що досвід успішних реформ однієї країни найчастіше не можна використати в іншій країні як готовий рецепт, попередньо не врахувавши економічних, соціальних і культурних особливостей цих країн. У різних країнах успішність учнів/студентів може залежати від зовсім різних чинників. Здебільшого наслідки тих чи тих рішень, що можуть бути прийняті за підсумками врахування результатів PISA, можна буде оцінити лише за 5 – 7 років. Швидкі рішення можуть зумовити втрату значної кількості можливостей якісних освітніх реформ, а

постраждати від недостатньо продуманих рішень можуть цілі покоління дітей [9].

Експертна оцінка та рекомендації PISA позиціонуються як інструмент, що дає змогу визначити, що ж найбільше впливає на успішність учнів/студентів, а отже, потребує особливої уваги, щоб країні не довелося витрачати зусилля на виправлення тих проблем, наявність яких підтверджена не статистичними висновками, а лише, наприклад, відчута інтуїтивно або визначена на основі не зовсім якісних досліджень чи сумнівних експериментів.

Результати, отримані за підсумками PISA-2018, засвідчили, що в Україні є різниця в результатах 15-річних підлітків. Ці зміни здебільшого пов'язані з такими чинниками, як:

– соціально-економічний статус;

– місцевість, де розташовано заклад освіти, який вони відвідували;

– тип закладу освіти, у якому вони навчалися [10].

Ми бачимо, що висновки міжнародних експертів співпадають із думкою вітчизняних дослідників, що ми аналізували на початку статті. Таким чином, важливою стратегічною метою для України має стати скорочення розриву в показниках успішності різних груп здобувачів освіти. При цьому першочерговим завданням можна вважати підвищення рівня сформованості предметної грамотності учнів із низьким рівнем соціально-економічного статусу. Загальні рекомендації, на думку експертів, для зменшення різниці в рівнях якості надання освітніх послуг між різними групами здобувачів освіти, які мають несприятливі передумови для навчання:

– у короткостроковій перспективі: сприяти активізації проведення тих реформ в Україні, що спрямовані на скорочення розриву в рівнях оволодіння предметною грамотністю різними групами учнів/студентів, які навчаються у різних типах закладів освіти, що розташовані в різних регіонах (створення опорних шкіл із відповідним викладацьким складом та ефективним освітнім процесом, забезпечення рівного доступу до закладів освіти за територіальним принципом, пропорційне фінансування закладів освіти й підтримка дітей із багатодітних родин і низьким соціально-економічним статусом); дослідити, які заходи можуть вплинути на підвищення показників сформованості предметної грамотності учнів/студентів із низьким соціально-економічним статусом; дослідити методи й методики викладання, які застосовують вчителі/викладачі в ліцеях, гімназіях і спеціалізованих школах, й оцінити можливості використання цього досвіду у звичайних закладах освіти (диференційований підхід, гнучкий підхід до розподілу навчального часу, реорганізація освітнього простору, залучення учнів/студентів до різних напрямів діяльності закладу освіти тощо);

– у довгостроковій перспективі: дослідити методи, які здатні сприяти скороченню розриву в доступі до якісної освіти учнів/студентів із різним соціально-економічним статусом; розробити й запровадити систему заходів, спрямовану на забезпечення опанування на базовому рівні предметною

грамотністю учнями/студентами із різними рівнями соціально-економічного статусу; розробити програми щодо підвищення рівнів сформованості предметної грамотності учнів/студентів із низьким соціально-економічним статусом; розробити систему цільових показників ефективності функціонування різних типів закладів освіти, розташованих у різних типах місцевості; упровадити в практику закладів освіти нові методики й методи роботи з учнями/студентами із низьким соціально-економічним статусом [11].

Метою досліджень та експертиз PISA є також визначення чинників, що впливають на рівень сформованості грамотності здобувачів освіти у різних країнах світу. Більшість показників, які було оцінено за допомогою анкет для учнів/студентів і керівників закладів освіти, надають нову інформацію щодо навчального середовища українських учнів/студентів. Основні питання постають з огляду на розуміння того, які саме чинники було оцінено під час анкетування PISA, що для кожного здобувача освіти чи освітянина означають такі поняття, як "відчуття приналежності до закладу освіти", "задоволеність життям", "підтримка з боку вчителя", "цькування" тощо. Велика відмінність між значеннями індексів, які розраховано за результатами опитування учнів/студентів для різних їх категорій, свідчить, що в Україні присутній вплив певних факторів і на результати навчання в різних типах закладів освіти, розташованих у різних типах місцевості. Основні рекомендації, що можуть бути запропоновані згідно з результатами аналізу даних PISA щодо якості викладання в закладах освіти в Україні, стосуються вчителів/викладачів. Залучення в професію й утримання в ній педагогів високої кваліфікації має стати першочерговою політикою країни. Учителі/викладачі – це найважливіший ресурс. Про це свідчить те, що в тих країнах, де повага до педагогічних працівників на високому рівні й де вони мають гідні умови праці та високу заробітну плату, учні/студенти мають найвищі показники успішності. Тому необхідно не тільки проводити дослідження з пошуку ефективної системи залучення педагогічних працівників у професію й утримання їх у ній, використовуючи досвід інших країн, але й сприяти будь-яким ініціативам щодо впровадження ефективних методів підтримки, мотивації й захисту інтересів освітян.

Окремим блоком питань є проблеми з дисципліною на заняттях, а також підтримка дисципліни вчителями/викладачами під час навчання. На перший погляд це виходить за межі формування та реалізації регіональної освітньої політики на місцях. Але, на думку фахівців, ці проблеми можуть бути пов'язані, з одного боку, з низькою мотивацією вчителів/викладачів, недостатнім рівнем поваги до вчительської професії в суспільстві, а з іншого – з низькою мотивацією підлітків до навчання, несформованою здатністю їх до самоаналізу, із несприйняттям ними освіти як цінності й відсутністю в них прагнення до її здобуття, тобто стратегічними напрямами реформування освіти в Україні.

Одне з найактуальніших питань системи освіти на всіх рівнях – її фінансування. Правильна політика фінансування закладів освіти має одне з

вирішальних значень для забезпечення якості, справедливості освіти та досягнення нею своїх цілей. Брак фінансових і матеріальних ресурсів – це проблема, що характерна не лише для України, а й для багатьох інших країн у світі. Значною мірою це пов'язано із тим, що як в Україні, так і в інших країнах більшість закладів освіти є бюджетними установами, які фінансуються здебільшого лише з державних джерел, а уряди країн та органи місцевого самоврядування не завжди готові чи мають змогу збільшувати витрати саме на освіту. Унаслідок цього заклади освіти часто вимушені працювати в умовах обмеженості ресурсів, що, своєю чергою, призводить до незадовільних результатів. Означений стан речей не можна вважати нормальним, якщо зважати на те, що: а) вищий рівень освіти й кращі результати в навчанні надають молоді більше можливостей для опанування ними бажаних професій та ефективного ведення бізнесу, а це, урешті, призводить до отримання державою більших доходів і збереження нею людських ресурсів; б) високий рівень грамотності сприяє підвищенню загальної культури населення, скороченню витрат на соціальні програми підтримки безробітних, підвищенню рівня життя й добробуту населення; в) інвестування в освіту підвищує соціальні й економічні результати країни. Тому проблема задовільного фінансування освіти є однією з першочергових, що має бути позитивно вирішена в Україні.

Результати попередніх циклів PISA показали, що чіткого зв'язку між розподілом ресурсів і навчальними досягненнями країни не простежується, проте певні стратегічні рішення щодо фінансового забезпечення закладів освіти й ефективності використання ресурсів, які було реалізовано в країнах, що мають найвищі показники успішності в PISA, усе ж варто проаналізувати з метою визначення їхньої потенційної ефективності в Україні. Серед них такі:

– більшість фінансових ресурсів закладів освіти розподіляються між різними групами "акторів": фінансування закладів освіти здійснюється як за бюджетні кошти, так і за кошти осіб, які зацікавлені в отриманні вищих навчальних показників. Це можуть бути батьківські кошти, кошти приватних компаній, асоціацій університетів, міжнародних інвесторів тощо;

– у більшості успішних країн функціонує децентралізована система фінансування закладів освіти. Вона ґрунтується на чіткому узгодженні ролей і обов'язків, що дає можливість ефективно використовувати ресурси. Відповідальною за прийняття рішень значною мірою є адміністрація закладів освіти, однак система побудована так, щоб скоротити адміністративну тяганину;

– заклади освіти мають відкритий механізм контролю використання коштів. Система фінансування й розподілу коштів є публічною;

– система планування витрат є відкритою й враховує як короткострокові, так і довгострокові плани; використовуються фінансові формули для розрахунку витрат; планування бюджету є гнучким; механізм оцінювання є прозорим;

– заклади освіти мають певну автономію як у розподілі коштів, так і в прийнятті рішень, які стосуються залучення кваліфікованих учителів/викладачів, вибору освітніх програм, проведення різноманітних заходів тощо;

– усі стратегічні рішення й програми їхньої реалізації підлягають постійному моніторингу та оцінюванню їх ефективності. Політика звітності має місце на різних рівнях управління й на різних етапах планування. Оцінювання ефективності й справедливості використання коштів здійснюється як державою, так і незалежними експертами [12].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Базуючись на висновках українських та міжнародних експертів, аналізі звітної документацій структурних підрозділів міських рад, які відповідають за реалізацію освітньої політики на регіональному рівні, можна зробити певні висновки. Проблеми, властиві для реалізацій регіональної освітньої політики на сьогодні можна об'єднати в декілька груп: проблеми, пов'язані із формуванням освітньої політики на регіональному рівні (особливу увагу необхідно звернути на зміну підходів, від політики "звіту по факту" на політику "аналіз причино-наслідкових зв'язків"); проблеми, пов'язані із браком ресурсів, недосконалістю механізмів розподілу фінансування; проблеми, пов'язані із недостатнім рівнем інформаційної підтримки реформ; проблеми комунікації із учасниками освітніх процесів (освітяни, батьки, учні/студенти, адміністрація закладів освіти, громада, управлінці тощо), до них належить і пасивність громади у процесі ініціювання та впровадження змін; проблеми, пов'язані з впровадженням інновацій в освіту; різниця в якості освіти залежно від місцевості набуття освіти, соціально-економічного статусу, типу закладу освіти. Зазначимо, що хоча фінансовий чинник є і важливим, проте не завжди вирішальним. Низка проблем пов'язані саме з неправильною організацією комунікації або ігноруванням цієї сфери у реалізації освітньої політики на регіональному рівні.

Для успішності впровадження освітньої політики на регіональному рівні у подальшому потребують дослідження причини великої різниці в навчальних досягненнях здобувачів освіти, які мають схожі показники соціально-економічного статусу; вплив регіональних особливостей на процес впровадження інновацій; причино-наслідкові зв'язки у передумовах успішного досвіду управління закладами освіти та управлінських практик певних регіонів.

Список використаної літератури

1. Рашитова Н. Проблеми впровадження державно-громадського управління освітою та шляхи їх розв'язання в Україні // Збірник наукових праць ДРІДУ НАДУ. 2010. № 1. URL : http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10rnksru.pdf (дата звернення: 20.11.2019).

2. Аналіз освітньої політики: теорія і практика управління на місцевому рівні : наук. посіб. / авт. кол. : В. Г. Базілюк, Т. Є. Бойченко,

Л. М. Забродська [та ін.] ; Держ. вищ. навч. заклад “Ун-т менедж. освіти”. Київ : Вид-во ДВНЗ “Ун-т менеджменту освіти” НАПН України, 2014. 306 с.

3. Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018 / кол. авт. : М. Мазорчук (осн. автор), Т. Вакуленко, В. Терещенко, Г. Бичко, К. Шумова, С. Раков, В. Горох [та ін.] ; Український центр оцінювання якості освіти. Київ : УЦОЯО, 2019. 439 с.

4. Рашитова Н. Проблеми впровадження…..

5. Аналіз роботи освітньої галузі міста у 2017 – 2018 н. р. управління освіти Херсонської міської ради. URL : https://gorono.ftl.kherson.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6199:analiz-roboty-osvitnoi-haluzi-mista-u-2017-20 (дата звернення: 20.11.2019).

6. Звіт про роботу Департаменту освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) за 2018 рік. URL : https://don.kyivcity.gov.ua/files/2019/1/9/1.pdf (дата звернення 20.11.2019).

7. Звіт Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради про роботу у 2018 році у галузі освіти. URL : https://city-adm.lviv.ua/news/government/260463-departament-humanitarnoi-polityky-lmr-prozvituvav-pro-robotu-u-2018-rotsi-u- (дата звернення: 20.11.2019).

8. Національний звіт за результатами... 439 с.

9. Education and Training 2020 (ET 2020). 2010. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ef0016 (date of using: 20.11.2019)

10. Національний звіт за результатами...

11. Там само. 439 с.

12. Там само. 439 с.

Статтю подано: 26.11.2019 *Статтю схвалено: 11.12.2019*

Kalashnyk Nadiia Serhiivna
Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Regional Management and Local Self-Government of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0003-0814-0246
e-mail: kalashnykn@ukr.net

PROBLEMS OF EDUCATION POLICY IMPLEMENTATION AT THE REGIONAL LEVEL

Problem setting. Nowadays, the main task of reforming education at the regional level is the searching for effective mechanisms of implementation, combining the interests of the community (population of a certain territory) in accordance with the priorities of the development of the region. The need to

identify and understand the obstacles to reform, their factors and possible consequences, and determines the relevance of the article.

Recent research and publications analysis. The sources of this article are reports from education departments, comprehensive studies (reports) from international or national experts. Currently, research is conducted in the following areas: problems of implementation of state-public education management and ways of their solution in Ukraine (N. Rashitova etc.); theoretical aspects of regional educational policy, problems of managerial character on the ground (V. Basiluk, T. Boychenko, L. Zabrodska etc.); policies and mechanisms, the implementation of which should contribute to reducing the gap in educational achievement of Ukrainian students (M. Mazorchuk, T. Vakulenko, V. Tereshchenko, G. Bychko, K. Shumova etc.)

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. We need to search for individual and common tools to overcome obstacles in the reform of the educational sector, identify through the prism the causes and consequences of problems and possibilities for the development of regional education policy.

Paper main body. In article is discovered the responsibility of the bodies of state administration of all levels, educational institutions, scientific institutions, bodies of public self-government, community, and educators for the development and implementation of regional education policy. The main issue is to work out optimal mechanisms for regional education policy and make as few mistakes as possible in implementing it. The importance of these issues is compounded by the increasing trend of decentralization and the development of local self-government in Ukraine.

The problem areas of the formation and implementation of regional education policy, decision making under uncertainty are considered.

The article discusses recommendations for the development of education in Ukraine, namely:

– recommendations for strategic decision-making to increase student / pupils education level, in particular by analyzing the experience of other countries;

– recommendations for further research to identify causes and factors that affect the quality of the educational process and the student/student success rate;

– recommendations on measures to inform society about the existence of certain problems in the field of national education and prospective ways of overcoming them.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Based on the findings of Ukrainian and international experts, the analysis of the reporting documentation of the structural units of the city councils responsible for the implementation of educational policy at the regional level, we can draw the following conclusions. The problems inherent in the implementation of regional education policy today can be combined in several directions: problems related to the formation of education policy at the regional level (special attention should be paid to changing the approaches, from the policy “report on fact” to the policy “cause-and-effect” relations); problems related to lack of resources and funding

allocation mechanisms; problems with insufficient information support for reforms; problems of communication with participants of educational processes (educators, parents, pupils/students, administration of educational institutions, community, administrators, etc.), this can include the passivity of the community in the process of initiating and implementing changes; problems related to innovations in education; the difference in the quality of education, that depending on the place of education, socio-economic status of pupils/students, type of educational institution.

Education policy at the regional level further requires needs to explore of the causes of the large difference in educational achievement of education recipients who have similar indicators of socio-economic status; the impact of regional characteristics on the process of innovation implementation; "cause-and-effect" relationships in the preconditions for successful experience in managing educational institutions and management practices in specific of regions.

Key words: educational policy; region; strategy; regional management; risks; local self-government.

References

1. Rashytova, N. (2010). Problemy vprovadzhennia derzhavno-hromadskoho upravlinnia osvitoiu ta shliakhy yikh rozviazannia v Ukraini. *Zbirnyk naukovykh prats DRIPA NAPA*, № 1. URL : http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10rnksru.pdf [in Ukrainian].

2. Baziliuk, V. H., Boichenko, T. Ie., Zabrodska, L. M. et al. (2014). *Analiz osvitnoi polityky: teoriia i praktyka upravlinnia na mistsevomu rivni*. Derzh. vyshch. navch. zaklad "Un-t menedzh. osvity". Kyiv: Vyd-vo DVNZ "Un-t menedzhmentu osvity" NAPN Ukrainy. 306 p. [in Ukrainian].

3. Mazorchuk, M. (osn. avt.), Vakulenko, T., Tereshchenko, V., Bychko, H., Shumova, K., Rakov, S., Horokh, V. et al. (2019). *Natsionalnyi zvit za rezultatamy mizhnarodnoho doslidzhennia yakosti osvity PISA-2018*; Ukrainskyi tsentr otsiniuvannia yakosti osvity. Kyiv: UTsOIaO. 439 p. [in Ukrainian].

4. Rashytova, N. (2010). Problemy vprovadzhennia...

5. Analiz roboty osvitnoi haluzi mista u 2017 – 2018 n. r. upravlinnia osvity Khersonskoi miskoi rady. (2019). URL : https://gorono.ftl.kherson.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6199:analiz-roboty-osvitnoi-haluzi-mista-u-2017-20 [in Ukrainian].

6. Zvit pro robotu Departamentu osvity i nauky vykonavchoho orhanu Kyivskoi miskoi rady (Kyivskoi miskoi derzhavnoi administratsii) za 2018 rik. (2019). URL : https://don.kyivcity.gov.ua/files/2019/1/9/1.pdf [in Ukrainian].

7. Zvit Departamentu humanitarnoi polityky Lvivskoi miskoi rady pro robotu u 2018 rotsi u haluzi osvity. (2019). URL : https://city-adm.lviv.ua/news/government/260463-departament-humanitarnoi-polityky-lmr-prozvituvav-pro-robotu-u-2018-rotsi-u- [in Ukrainian].

8. Mazorchuk, M. (osn. avt.), Vakulenko, T., Tereshchenko, V., Bychko, H., Shumova, K., Rakov, S., Horokh, V. et al. (2019). *Natsionalnyi zvit za rezultatamy*… 439 p.

9. *Education and Training 2020 (ET 2020).* (2010). URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ef0016.

10. Mazorchuk, M. (osn. avt.), Vakulenko, T., Tereshchenko, V., Bychko, H., Shumova, K., Rakov, S., Horokh, V. et al. (2019). *Natsionalnyi zvit za rezultatamy*… 439 p.

11. Ibid. 439 p.

12. Ibid. 439 p.

Paper submitted: 26.11.2019 *Paper accepted: 11.12.2019*

Цитування: Калашник Н. С. Проблеми реалізації освітньої політики на регіональному рівні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198732).

Citation: Kalashnyk, N. S. (2019). Problems of education policy implementation at the regional level. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198732).

УДК 351.851:373.5:340
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198733

Форкуца Олена Анатоліївна
аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
ORCID: 0000-0002-6786-1361
e-mail: osvita075@ukr.net

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ ЗАГАЛЬНООСВІТНЬОГО КОМПЛЕКСУ

Розглянуто теоретико-правові засади організації освітнього процесу в умовах загальноосвітнього комплексу. Розкрито сутність освіти та її мету в сучасних умовах розвитку українського суспільства. Проаналізовано нормативно-правову базу, яка існує в сфері надання освітніх послуг в Україні. Аргументовано, що освітній процес в освітній галузі підкріплений достатньою кількістю правових норм, проте в зазначеній сфері існує низка проблем, які потребують вирішення. Обґрунтовано, що проблеми, які існують в освітній сфері, потрібно вирішувати комплексно відповідно до реалізації державної політики в освітній сфері.

Ключові слова: освітній процес; законодавча база; освіта; загальна середня освіта; освітні послуги.

Постановка проблеми. У системі державних цілей освіта була і є одним із пріоритетів розвитку будь-якого цивілізованого суспільства. Освітні послуги та їх якість є індикатором і, водночас, показником рівня конкурентоспроможності національного господарства. Адже належний рівень цих послуг на ринку впливає на рівень зайнятості населення та якості робочої сили, здатної гнучко реагувати на суспільні виклики, що прямо впливає на загальні показники соціально-економічного розвитку держави. З огляду на це, підвищення якості та ефективності освітнього процесу на всіх стадіях його реалізації, а також засоби впливу на цей процес є надзвичайно важливими в контексті розбудови сучасного суспільства, насамперед на стадії кардинальних трансформаційних змін, здатних забезпечити підвищення добробуту населення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти, пов'язані з дослідженням проблем, як існують у сфері освіти в Україні, відображені у науковій літературі. Серед вітчизняних вчених різні аспекти функціонування освітньої галузі розглядаються у наукових працях таких дослідників, як: В. Базилевич, Й. Бексид, Т. Боголіб, Є. Бойко, Я. Бучковська, Л. Добровольська, О. Куклін, М. Малик, К. Павлюк, В. Сафонова.

Однак стрімкі соціально-економічні перетворення, а також зрушення у світових тенденціях надання освітніх послуг потребують подальшого теоретичного та прикладного дослідження особливостей надання освітніх послуг та організації освітнього процесу в умовах загальноосвітнього комплексу.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема покращення правового забезпечення освітнього процесу в умовах загальноосвітнього комплексу потребує значної уваги з боку науковців у контексті пошуку шляхів удосконалення реалізації правовідносин в освітній сфері.

Відповідно до цього, метою статті є обґрунтування теоретико-правових засад організації освітнього процесу, оцінка правової бази, яка регламентує здійснення правовідносин у сфері загальної середньої освіти та представлення пропозицій щодо покращення правового забезпечення освітнього процесу в умовах загальноосвітнього комплексу.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічний поступ суспільства визначається багатьма чинниками, ключовим із яких є рівень та якість надання освітніх послуг. Система освіти, яка діє в певній країні, сформувалася під впливом низки особливостей історичного, географічного, національно-традиційного, етнічного, культурного спрямування та інших чинників, що в комплексі визначає умови функціонування ринку освітніх послуг.

Мета освіти полягає у тому, щоб забезпечити громадянам всебічний розвиток особистості, розкриття її культурного та творчого потенціалу та талантів, збагачення інтелекту, формування високих моральних якостей і, як наслідок, підвищення освітнього рівня нації та постачання національного ринку висококваліфікованими спеціалістами, здатними забезпечувати належний рівень соціально-економічного розвитку держави.

Освітня галузь України функціонує на основі чинної нормативно-правової бази. В Основному Законі України (ст. 53) зазначено, що "…держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам…" [1].

Конституція визначає загальні засади надання освітніх послуг у державі, право кожного громадянина отримати освіту, незважаючи на свій соціальний статус, віросповідання та світоглядні переконання. Конкретнішими є закони, які визначають особливості освітнього процесу в окремих ланках освіти. Так, нормативно-правова база в сфері загальної середньої освіти складається із Конституції України, Законів "Про освіту", "Про загальну середню освіту", підзаконних актів, міжнародних договорів України, укладених відповідно до чинного законодавства.

Доцільно також акцентувати увагу на спеціальних законодавчих актах, які стосуються застосування правових норм в окремих питаннях освітнього процесу. Таким законом, наприклад, можна вважати Закон України "Про забезпечення функціонування української мови як державної", згідно з яким навчання та викладання в освітніх закладах України здійснюється державною мовою [2].

Закон України "Про освіту" є універсальним нормативним актом, який регламентує сутність освітніх послуг, їх цілі та завдання, суб'єктно-об'єктний склад, принципи навчально-виховної діяльності в освітній сфері, а також визначає основні ланки освітньої системи в державі. Зокрема, в цьому законі йдеться про право українських громадян на отримання безкоштовної освіти в державних навчальних закладах незалежно від обставин, визначених у законодавстві.

Реалізовувати це право повинні наукові установи та освітні заклади усіх форм власності, які діють на засадах відкритості та створення умов для навчально-виховного процесу відповідно до інтересів та здібностей осіб, що прагнуть отримати освітні послуги. Ці послуги можна отримати за допомогою різних форм навчання: екстернату, стаціонарної, вечірньої чи заочної форм навчання чи відповідно до умов педагогічного патронажу.

Основними принципами, на яких базується здійснення навчально-виховної діяльності освітніх закладів відповідно до Закону України "Про освіту" (ст. 6), є такі:

– доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою, зокрема доступність для осіб із особливими освітніми потребами освітніх послуг, зокрема інклюзивного навчання, за місцем проживання;

– рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;

– гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;

– органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями;

– незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім навчальних закладів, заснованих релігійними організаціями);

– наукове, а також світське спрямування освіти (крім навчальних закладів, заснованих релігійними організаціями);

– інтеграція з наукою і виробництвом;

– взаємозв'язок із освітою інших країн;

– гнучкість і прогностичність системи освіти;

– єдність і наступність системи освіти;

– безперервність і різноманітність освіти;

– поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті [3].

Отже, зазначені принципи дають підставу стверджувати, що в Україні на законодавчому рівні всебічно підтримується можливість доступу громадян до якісних та повноцінних освітніх послуг. Це також свідчить про те, що основою традицій освітнього процесу в Україні є загальнолюдські цінності, окрім того, вони враховують ті завдання і виклики, які потрібно вирішувати Україні на сучасному етапі розвитку.

Згідно з ст. 29 Закону України "Про освіту", структура освіти в Україні має такі ланки: дошкільна освіта, загальна середня освіта, позашкільна освіта, професійна технічна освіта, вища освіта, післядипломна освіта та самоосвіта. Детальніше ці ланки та їх коротка характеристика представлені в табл. 1 [4 – 8].

Отже, Закон України "Про освіту" є різноплановим, визначає правові засади функціонування освітньої сфери загалом і стосується усіх освітніх рівнів та ланок, які існують в Україні.

Таблиця 1

Основні ланки освіти в Україні

Назва ланки освіти	Коротка характеристика
Дошкільна освіта	Цілісний процес, спрямований на забезпечення різнобічного розвитку дитини дошкільного віку відповідно до її задатків, нахилів, здібностей, культурних потреб; формування у дитини дошкільного віку моральних норм, набуття нею життєвого соціального досвіду
Загальна середня освіта	Цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності. Результатом цієї ланки освіти є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності
Позашкільна освіта	Спрямована на розвиток здібностей, талантів дітей, учнівської та студентської молоді, задоволення їх інтересів, запитів, потреб у професійному визначенні у позашкільних навчальних закладах у час, вільний від навчання в загальноосвітніх та інших навчальних закладах
Професійно-технічна освіта	Комплекс педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями та навиками в обраній ними галузі професійної діяльності
Вища освіта	Забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку відповідно до покликань, інтересів і здібностей громадян, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації
Післядипломна освіта	Дає змогу набути нову кваліфікацію, нову спеціальність та професію на основі наявної з використанням досвіду практичної діяльності, а також поглибити професійні навики
Самоосвіта	Для самоосвіти громадян державні органи, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, окремі громадяни створюють відкриті та народні університети, лекторії, бібліотеки, центри, клуби, навчальні теле-, радіопрограми тощо

Стосовно такої ланки, як загальна середня освіта, то правовідносини у ній регламентуються Законом України "Про загальну середню освіту". У цьому нормативному документі зазначено, що загальна середня освіта – це "цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про

природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності" (ст. 3) [9].

Зазначений вище закон визначає основні завдання, які стоять перед українським законодавством про загальну середню освіту (ст. 2):

– забезпечення права громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти;

– забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку загальної середньої освіти;

– забезпечення нормативно-правової бази щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти;

– визначення структури та змісту загальної середньої освіти;

– визначення органів управління системою загальної середньої освіти та їх повноважень;

– визначення прав та обов'язків учасників освітнього процесу, встановлення відповідальності за порушення законодавства про загальну середню освіту;

– створення належних умов для здобуття освіти дітьми з особливими освітніми потребами з урахуванням їхніх індивідуальних потреб в умовах інклюзивного навчання [10].

Також аналізований закон визначає основні завдання загальної середньої освіти, її систему, регламентує діяльність закладів у цій сфері та роз'яснює процедуру отримання загальної середньої освіти українськими громадянами.

Доповнює правову базу проект закону "Про повну загальну середню освіту", який також визначає основні завдання освітнього процесу в загальній середній освіті:

– регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації права особи на повну загальну середню освіту;

– забезпечення права особи на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти;

– забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку системи загальної середньої освіти;

– забезпечення обов'язковості здобуття громадянами України повної загальної середньої освіти;

– забезпечення якості повної загальної середньої освіти та якості освітньої діяльності;

– визначення структури та змісту повної загальної середньої освіти;

– визначення органів управління у сфері загальної середньої освіти та їх повноважень;

– визначення прав та обов'язків учасників освітнього процесу;

– встановлення відповідальності за порушення законодавства України про загальну середню освіту [11].

Отже, короткий огляд нормативно-правової бази, яка стосується освітнього процесу та надання освітніх послуг у сфері загальної середньої освіти, дає підстави стверджувати, що освітній процес у зазначеній галузі підкріплений достатньою кількістю правових норм. Проте це не свідчить про абсолютну досконаліть правовідносин, що забезпечують правовідносини в контексті надання освітніх послуг.

Наприклад, значною правовою проблемою є те, що, відповідно до Закону України "Про загальну середню освіту", загальноосвітній навчальний заклад є юридичною особою, тобто для ведення самостійної фінансово-економічної діяльності закладу достатньо здійснити державну реєстрацію, внести відповідний запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, оформити та отримати Свідоцтво про державну реєстрацію і виписку із зазначеного реєстру та відкрити в органах Державної казначейської служби України реєстраційний та спеціальний реєстраційний рахунки для обліку операцій із виконання загального та спеціального фонду кошторису. Також кожною установою повинні бути складені індивідуальні кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани спеціального фонду тощо [12].

Такі процедури становлять значні перешкоди для ефективного фінансування загальноосвітніх навчальних закладів та їх потреб. Адже лише індивідуальний підхід до потреб кожного закладу дає підстави розглядати результативність його фінансування. Водночас законодавство визначає фінансування на загальних засадах, виділяючи кошти окремим закладам без індивідуалізації їх проблем.

Потребують уніфікації питання автономії навчальних закладів та механізму управління ними і надання в цьому контексті освітніх послуг. Також необхідно привести законодавчу базу у відповідність до норм та стандартів європейського законодавства. Ці та інші питання потрібно вирішувати комплексно, відповідно до основних засад реалізації державної політики в освітній сфері.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, організація освітнього процесу в умовах загальноосвітнього комплексу в Україні базується на достатній нормативно-правовій базі, яка регламентує здійснення освітніх послуг у сфері загальної середньої освіти. Так, Основний Закон визначає право кожного громадянина на отримання освіти та її доступність для кожної особи. Закон України "Про освіту" є загальним нормативно-правовим актом у галузі освіти, на основі якого населення України отримує освітні послуги та функціонують навчально-виховні заклади. Стосовно спеціалізованого законодавчого акту, то Закон України "Про загальну середню освіту" встановлює ті правові норми, які регулюють правовідносини в сфері отримання освітніх послуг у закладах загальної середньої освіти.

Незважаючи на те, що освітній процес забезпечений достатньо нормативно-правовою базою, все ж у цій сфері існує немало проблем. Правові норми не деталізують процедуру фінансування освітніх закладів,

також потребує удосконалення законодавство, яке стосується розширення автономії навчальних закладів.

Перспективою подальших наукових досліджень у зазначеній сфері є вивчення особливостей інституційного забезпечення освітнього процесу в загальній середній освіті.

Список використаної літератури

1. Конституція України : Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL : http://zakon4.rada. gov.ua/laws/show/254-вр (дата звернення: 01.11.2019).
2. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19 (дата звернення: 15.10.2019).
3. Про освіту : Закон України. URL : zakon.rada.gov.ua/go/1060-12 (дата звернення: 01.11.2019).
4. Про загальну середню освіту : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14 (дата звернення: 01.11.2019).
5. Про вищу освіту : Закон України. URL : zakon.rada.gov.ua/go/1556-18 (дата звернення: 01.11.2019).
6. Про дошкільну освіту : Закон України. URL : zakon.rada.gov.ua/go/ 2628-14 (дата звернення: 15.10.2019).
7. Про позашкільну освіту : Закон України. URL : zakon.rada.gov.ua/go/ 1841-14 (дата звернення: 15.10.2019).
8. Про професійно-технічну освіту : Закон України. URL : www.osvita. org.ua/pravo/law_04 (дата звернення: 01.11.2019).
9. Про загальну середню освіту…
10. Там само.
11. Про повну загальну середню освіту : проект Закону України. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7VG00A.html (дата звернення: 01.11.2019).
12. Лисяк Л. В., Дубовська О. В. Удосконалення механізму фінансового забезпечення закладів загальної середньої освіти в Україні. URL : http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=3489 (дата звернення: 01.11.2019).

Статтю подано: 28.11.2019 *Статтю схвалено: 27.12.2019*

Forkutsa Olena Anatoliyivna
Doctoral candidate of the Department of European Integration and Law of the Lviv Regional Institute of State Administration of National Academy for Government Control under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-6786-1361
e-mail: osvita075@ukr.net

THEORETICAL & LEGAL FOUNDATIONS OF THE EDUCATIONAL PROCESS ORGANIZATION IN THE CONDITIONS OF A COMPREHENSIVE COMPLEX

Problem setting. In the system of government goals, education has always been and still is one of the priorities of development of any civilized society. Educational services and their quality are an indicator and at the same time a marker of the level of competitiveness of the national economy. After all, the proper level of these services in the market influences the level of population employment and the quality of labor force, able to flexibly respond to social challenges, which directly affects the general indicators of socio-economic development of the state. In this regard, improving the quality and efficiency of the educational process at all stages of its implementation, as well as the means of influencing it, are extremely important in the context of building a modern society, especially at the stage of crucial transformational changes, being able to ensure higher well-being among the population of the Ukrainian state.

Recent research and publications analysis. The theoretical and practical aspects related to the study of problems, existing in the field of education in Ukraine, have been reflected in the scientific literature. Among national scientists, various aspects of functioning of the educational field are considered in the scientific works of such researchers as V. Bazylevych, Y. Beksyd, T. Bogolib, Ye. Boyko, Ya. Buchkovska, L. Dobrovolska, O. Kuklin, M. Malyk, K. Pavliuk, V. Safonova. However, rapid socio-economic transformations, as well as shifts in the global trends of educational services provision, require further theoretical and applied study of peculiarities of educational services provision and educational process organization in the conditions of a comprehensive complex.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The purpose of this article is substantiating the theoretical and legal foundations of the educational process organization in the conditions of a comprehensive complex and evaluating the legal basis, governing the execution of legal relations in the sphere of general high education.

Paper main body. The educational system, existing in any particular country, was formed under the influence of a number of peculiarities of historical, national-traditional, ethnic, cultural nature, thus determining the conditions of functioning of the educational services market within the complex.

The purpose of education is providing citizens with all-sided growth of personality, revealing cultural-creative potential and talents, enriching intelligence, forming high moral qualities, as a consequence, raising the educational level of the

nation and supplying the national market with highly qualified specialists, capable of ensuring the proper level of socio-economic advancement of the state.

The educational sector is functioning on the basis of the current regulatory-legal foundation. The Constitution defines the general principles of provision of educational services in the state, every citizen's right to get education, regardless of his/her social status, religion and world view. The regulatory-legal foundation in the field of general high education consists of the Constitution of Ukraine, laws "On Education", "On General High Education", by-laws, international treaties of Ukraine, concluded in accordance with the current legislation.

The Law of Ukraine "On Education" is a universal normative act that regulates the essence of educational services, their tasks, subject-object composition, principles of educational activity in the educational sphere and also defines the basic links of the educational system. Article 3 of the Law refers to Ukrainian citizens' right to get education free of charge at public educational institutions regardless of the circumstances specified in the legislation.

Legal relations in the field of general high education are regulated by the Law of Ukraine "On General High Education". It states that general high education should be interpreted as a targeted process of mastering systematic knowledge about nature, man, society, culture and production through the means of cognitive and practical activity, the result of which is the intellectual, social and physical development of a personality, being the basis for further education and labor activity. Besides, the Law defines the main tasks of general high education, its system, regulates the activity of institutions in this field and clarifies the procedure of getting general high education by Ukrainian citizens.

A brief overview of the regulatory-legal foundation pertaining to the educational process and provision of educational services in the field of general high education gives the grounds to declare that the educational process in this field is supported by the sufficient number of legal norms. However, this does not prove absolute perfection of legal relationship, provided in the context of educational services.

The issues of autonomy of educational institutions, mechanism of their management and provision of educational services in this context require unification. It is also necessary to bring the legal basis in correspondence with the rules and standards of the European legislation. These issues and others need to be resolved comprehensively in accordance with public policy implementation in the educational field.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Thus, organization of educational process in the conditions of a comprehensive complex in Ukraine is based on the sufficient regulatory-legal foundation that regulates the provision of educational services in the field of general high education. Despite the fact that the educational process is sufficiently provided with the regulatory-legal foundation, there are still many problems in this area. The legal standards do not detail the procedure for financing the educational institutions, the legislation concerning the extension of autonomy of educational institutions also needs to be improved.

Key words: educational process; legislative foundation; education; general high education; educational services.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy. № 254k/96-VR. (1996) [in Ukrainian].
2. Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukrainskoi movy yak derzhavnoi. (2019) [in Ukrainian].
3. Pro osvitu. (2019) [in Ukrainian].
4. Pro zagalnu serednyu osvitu. (2019) [in Ukrainian].
5. Pro vyschu osvitu. (2019) [in Ukrainian].
6. Pro doshkilnu osvitu. (2019) [in Ukrainian].
7. Pro pozashkilnu osvitu. (2019) [in Ukrainian].
8. Pro profesiyno-tehnichnu osvitu. (2019) [in Ukrainian].
9. Pro zagalnu serednyu osvitu…
10. Ibid.
11. Pro povnu zagalnu serednyu osvitu. (2019) [in Ukrainian].
12. Lysyak, L. V., Dubovska, O. V. (2019). *Udoskonalennya mehanizmu finansovogo zabezpechennya zakladiv zagalnoyi serednyoyi osvitu v Ukraini*. URL : http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z =3489 [in Ukrainian].

Paper submitted: 28.11.2019 *Paper accepted: 27.12.2019*

Цитування: Форкуца О. А. Теоретико-правові засади організації осітнього процесу в умовах загальноосвітнього комплексу // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198733).

Citation: Forkutsa, O. A. (2019). Theoretical & legal foundations of the educational process organization in the conditions of a comprehensive complex. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198733).

УДК 336:352.07](045)
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198734

Блажівська Мар'яна Анатоліївна
аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0001-5573-7577
e-mail: blazhivskam@gmail.com

ПРИНЦИПИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Досліджено принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Проаналізовано основні дефініції територіальної громади та запропоновано власне визначення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад як надання фінансової дієздатності шляхом залучення інструментів, важелів та засобів впливу на фінансовий стан територіальної громади для ефективного функціонування всіх сфер її життєдіяльності. З'ясовано правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах бюджетної децентралізації. Проаналізовано основні принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, серед яких: єдності системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; гласності та відкритості в процесі формування і функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів; конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади. Запропоновано додаткові принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, серед яких: об'єктивності, цілепокладання, результативності, ефективності, пріоритетності, компетентності, комплексності, спадкоємності, прозорості та ситуаційності.

Ключові слова: бюджетна децентралізація; розвиток; територіальна громада; фінансове забезпечення.

Постановка проблеми. Формування дієвого місцевого самоврядування, що відповідало б основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, – одне з найважливіших та, водночас, складних питань розвитку України як демократичної держави. Відомо, що базовою ланкою місцевого самоврядування є територіальні громади, від дієздатності яких залежить розвиток країни. Без термінового реформування місцевого самоврядування і, зокрема, територіальних громад здійснення процесів децентралізації є неможливим, як і не можливим є подолання негативних

процесів у соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад. На сьогодні вкрай важливим для забезпечення дієздатності територіальних громад є їх фінансове забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні займалися такі провідні науковці, як О. Бобровська [1], Ю. Молодожен [2], О. Ольшанський [3], Є. Остром [4], Л. Сухарська Л. [5], О. Крайник та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нагальним на сьогодні є дослідження основних принципів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, що і слугувало мотивом вибору теми цієї наукової статті.

Мета статті полягає у дослідженні основних принципів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток територіальних громад неможливий без належного ресурсного забезпечення, насамперед фінансового. Водночас органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад, насамперед невеликих, не мають того обсягу фінансових ресурсів, який відповідав би функціям, передбаченим законодавством, що заважає реалізації повною мірою Європейської хартії місцевого самоврядування, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Концепції сталого розвитку територій [6, 7].

Окрім того, система міжбюджетних відносин в Україні є досить складною, а процес їх формування – багатогранним, пов'язаним не лише з безпосереднім розподілом фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи, а й з існуючим, згідно із законодавством, розподілом певних функцій з управління територіальним розвитком за центральними і місцевими органами виконавчої влади, а також виконанням власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Питання фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування актуалізується також необхідністю оптимізації відносин між бюджетами різних рівнів унаслідок неузгодженості розподілу видаткових повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, неадекватності завдань щодо розвитку територій та ресурсного потенціалу громад [8].

Економіка України перебуває на стадії активних перетворень, залишаючись у надзвичайно складному положенні, пошуку напрямів і чинників залучення господарюючих суб'єктів, народу та влади до збереження стабільності і підвищення ефективності господарювання. Платформу реформування місцевого самоврядування в Україні закладено. Верховною Радою України ухвалено низку законодавчих актів, які спрямовані на децентралізацію владних та фінансових повноважень: Закони України "Про засади державної регіональної політики", "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин", "Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів щодо

податкової реформи", інші законодавчі акти України з питань реформування бюджетної та податкової систем на шляху до децентралізації влади в Україні [9].

З такими твердженнями неможливо не погодитись, адже на сьогодні ми маємо низку реформ, які ведуть українське суспільство до проєвропейських цінностей і якості життя. Саме децентралізація є однією з базових передумов розвитку територій і підвищення рівня життя населення провідних європейських країн, і Україна впевнено іде до її реалізації.

Для дослідження основних принципів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні необхідно зупинитися на визначенні територіальної громади.

Поняття "територіальна громада" є відносно новим для сучасної української державно-управлінської науки, хоча традиції "громадівського" співіснування, спільного консенсусного прийняття рішень щодо питань місцевого значення існували в Україні здавна. Так, в Україні у XIV – XVII ст. функціонували найпрогресивніші моделі європейського самоврядування, яке з часом було знищене в період перебування території України у складі Російської імперії [10].

Водночас у західній науці накопичено значний доробок у дослідженні громад ("community") як територіальних спільностей людей. Громада розглядається як первинний осередок суспільства, у якому виникають основні соціально-політичні й економічні відносини. Відповідно, самоврядна громада є гарантією захисту особистості від державного централізму [11].

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування локальних територіальних спільностей людей зробила відомий науковець, лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром. Особливістю її методологічного підходу є вивчення індивідуальних особливостей різних територіальних громад при здійсненні управління спільними ресурсами. Е. Остром ідентифікує інституції колективного використання спільної власності ("громади") так: чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, відповідно до локальних умов, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій [12].

Відповідно, на основі аналізу дефініції територіальної громади як ключового об'єкта фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні можна визначити поняття "фінансове забезпечення розвитку територіальних громад".

Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад – це надання фінансової дієздатності шляхом залучення інструментів, важелів та засобів впливу на фінансовий стан територіальної громади для ефективного функціонування всіх сфер її життєдіяльності.

Надзвичайно важливим у контексті цього дослідження є правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах бюджетної децентралізації.

У Конституції України визначено основні засади діяльності органів місцевого самоврядування. Так, у ст. 142 зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад [13].

У Бюджетному кодексі України регламентовано функціонування бюджетної системи України, порядок фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та відносини щодо місцевого боргу, організацію бюджетного процесу та повноваження його учасників. Третій розділ Бюджетного кодексу України присвячений місцевим бюджетам. У цьому розділі чітко визначений склад надходжень та витрат місцевих бюджетів, а також регламентовано складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів. Не менш важливі положення регламентує четвертий розділ Бюджетного кодексу – міжбюджетні відносини. Розділ містить статті, які визначають: загальні положення; розмежування видатків між бюджетами; фінансові нормативи бюджетної забезпеченості; міжбюджетні трансферти [14].

У Податковому кодексі України регламентовані важливі правовідносини стосовно справляння обов'язкових платежів до місцевих бюджетів та взаємовідносини учасників цього процесу. Особливе значення для правового регламентування фінансового забезпечення розвитку територіальних громад має ст. 10 "Місцеві податки", у якій визначений перелік місцевих податків і зборів, а також повноваження місцевих рад щодо їх встановлення [15].

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" конкретизує положення щодо фінансового забезпечення територіальних громад, закріплені в Конституції України [16]. У ньому затверджено, що до прав та повноважень органів місцевого самоврядування належить самостійна розробка, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Важливим принципом місцевого самоврядування, закріпленим у законі, є принцип самостійності місцевих бюджетів, тобто невключения одного бюджету до складу бюджету іншого рівня. Також закріплюються основні засади бюджетної політики на місцевому рівні, зокрема поділ бюджету на бюджет розвитку та поточний бюджет, поділ коштів у видатковій та дохідній частинах на кошти для виконання власних та делегованих повноважень. Важливим є те, що в цьому законі передбачений певний стимулюючий механізм для залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансів до бюджету. Так, відповідно до законодавства, додаткові кошти, отримані за результатами виконання місцевих бюджетів (це може бути наслідком збільшення надходжень або економії коштів), не підлягають вилученню і мають використовуватися відповідно до рішення місцевої ради. Водночас, у разі нестачі коштів у місцевому бюджеті, держава бере на себе обов'язок здійснити відповідний перерозподіл фінансів шляхом надання

дотацій, субвенцій, субсидій, які дадуть змогу збалансувати бюджет. Це, своєю чергою, може стати стримуючим чинником, адже органи місцевого самоврядування можуть не активізувати свою діяльність, якщо вартість цієї активізації значно не перевищує гарантований державою мінімум.

Отже, процеси бюджетної децентралізації, які на сьогодні відбуваються в Україні, загалом сприяють формуванню дієздатних територіальних громад. Позитивним у цьому контексті є об'єднання територіальних громад, яке повинно поліпшити їх фінансову ситуацію [17].

Однією з умов успішної інтеграції України до європейського співтовариства є забезпечення для територіальних громад права на місцеве самоврядування, яке має супроводжуватися наданням відповідних реальних важелів реалізації ними власних повноважень. До таких важелів належить, передусім, фінансове забезпечення, яке сприятиме досягненню самостійності та самодостатності територіальних громад. Не випадково відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні визначені як ключові цілі державної політики у сфері децентралізації, згідно зі Стратегією сталого розвитку "Україна-2020" [18].

У 2014 – 2019 рр. Україною вже зроблено вагомі кроки на шляху до реформування місцевого самоврядування: почався процес об'єднання територіальних громад, децентралізації державного управління та фінансів, затверджена низка нормативно-правових актів, якими здійснюється правове регулювання в цій сфері, проведені бюджетна та податкова реформи, які забезпечили зміцнення фінансового підґрунтя для життєзабезпечення територіальних громад. Водночас важливим питанням на сьогодні є подальше системне вдосконалення основних засад фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, адже цей розвиток забезпечується не лише органами місцевого самоврядування, а й низкою інших суб'єктів, які, згідно зі своїми інтересами і повноваженнями, сприяють цьому розвиткові або стримують його.

Таким чином, базуючись на принципах, визначених у Бюджетному кодексі України, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших положеннях чинної нормативно-правової бази, а також наукових джерелах, можна сформулювати такі принципи ефективного фінансового забезпечення розвитку територіальних громад:

– єдності системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;

– гласності та відкритості в процесі формування і функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад;

– достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади;

– ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів;

– конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади.

Дія принципу єдності системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдиним порядком виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності тощо.

Принцип гласності та відкритості в процесі формування і функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад передбачає:

– обов'язкове інформування членів територіальної громади про затверджені місцеві бюджети, публікування звітів про їх виконання;

– громадський контроль за виконанням місцевих бюджетів;

– відкритість для членів територіальних громад щодо розрахунку планових показників бюджетів, складання проектів бюджетів, процедур розгляду і прийняття рішень щодо затвердження проектів бюджетів тощо.

Принцип достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади відображає достовірність показників щодо стану соціального й економічного розвитку на відповідній території та реалістичність прогнозних розрахунків доходів і видатків бюджету. Цей принцип також означає, що бюджет місцевого самоврядування має бути головним фінансовим документом територіальної громади, до якого належатимуть всі доходи і видатки, що здійснюються на рівні цієї територіальної громади, а це, відповідно, сприятиме достовірності даних.

Згідно з принципом ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів, управління бюджетними коштами територіальних громад здійснюється в межах встановлених бюджетних повноважень із забезпеченням ефективного, результативного, цільового та економного використання бюджетних коштів, належної організації та координації роботи розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

Принцип конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади, сприяє реалізації законодавчо закріпленого права територіальних громад об'єднувати кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування установ та організацій. Згідно з діючою практикою, територіальна громада як ключовий елемент і первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування взаємодіє з іншими суб'єктами фінансових відносин і може стимулювати реалізацію інтегративного фінансового потенціалу територіальної громади, а отже, поліпшувати результативність.

Також пропонуємо додаткові принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, серед яких можемо назвати такі:

– об'єктивності, що передбачає врахування попереднього досвіду та інформації, яка зібрана в ході забезпечення розвитку територіальних громад;

– цілепокладання, що передбачає чітке формування конкретних цілей та мети їх досягнення;

– результативності, що передбачає спрямування повної сукупності заходів на отримання результату, а саме досягнення визначених цілей;

– ефективності, що передбачає визначення ефективності реалізації фінансового забезпечення розвитку територіальних громад шляхом співвідношення витрат на реалізацію та отриманих після реалізації результатів поліпшення економічного та соціального стану територіальної громади;

– пріоритетності, що передбачає зарахування до переліку основних напрямків фінансування найважливіших завдань, реалізація яких дасть змогу досягти гармонійного розвитку територіальної громади;

– компетентності, що означає залучення до цього процесу широкого кола експертів, що володіють знаннями у всіх сферах соціально-економічного розвитку;

– комплексності, що передбачає створення інноваційної економічної структури, що базується на постулатах соціального консенсусу;

– спадкоємності, що передбачає залучення до процесу розробки фінансових планів представників усіх зацікавлених сторін із метою забезпечення спадковості щодо їх реалізації;

– прозорості, що передбачає відкритість та прозорість дій всіх суб'єктів під час фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, широке висвітлення їх діяльності у ЗМІ, залучення стейкхолдерів;

– ситуаційності, що передбачає виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх та зовнішніх чинників, а також сценаріїв дій, у результаті виникнення можливих варіантів розвитку, залежно від їх комбінації.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, проведений аналіз основних принципів фінансового забезпечення місцевого самоврядування свідчить, що процеси бюджетної децентралізації, які на сьогодні відбуваються в Україні, загалом сприяють формуванню дієздатних територіальних громад. Позитивним у цьому контексті є й об'єднання територіальних громад, яке повинно поліпшити їх фінансову ситуацію. Основними принципами фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні є такі: єдності системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; гласності та відкритості в процесі формування і функціонування системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; достовірності даних про наявні фінансові ресурси територіальної громади; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів; конструктивної взаємодії власників фінансових ресурсів, що впливають на розвиток територіальної громади. Також у контексті цієї статті виокремлено додаткові принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні, серед яких: об'єктивності, цілепокладання, результативності, ефективності, пріоритетності, компетентності, комплексності, спадкоємності, прозорості та ситуаційності.

Список використаної літератури

1. Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 84—92.
2. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. 2006. № 2. С. 347—352.
3. Ольшанський О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад. URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/3/04.pdf (дата звернення: 15.06.2019).
4. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / пер. с англ. Москва : ИРИСЭН ; Мысль, 2010. С. 447.
5. Сухарська Л. Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах бюджетної децентралізації // Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 3. С. 144—151.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-Вр (дата звернення: 12.06.2019).
7. Європейська хартія місцевого самоврядування / Рада Європи. Відділ видань і документів. № 92-971-0804-8. Страсбург, 1990.
8. Ольшанський О. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад… С. 111.
9. Бобровська О. Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації… С. 85.
10. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД, 2016. С. 61.
11. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України… С. 348.
12. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности… С. 447.
13. Конституція України. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254К/96-Вр (дата звернення: 12.07.2019).
14. Бюджетний кодекс України. URL : http://zakon5.rada.gov.ua /laws/show/2456-17 (дата звернення: 20.07.2019).
15. Податковий кодекс України. URL : http://zakon.rada. gov.ua/go/2755-17 (дата звернення: 12.06.2019).
16. Про місцеве самоврядування в Україні…
17. Сухарська Л. Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад… С. 145.
18. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : http://zakon3.rada.gov.Ua/lavvs/show/5/2015 (дата звернення: 17.07.2019).

Статтю подано: 28.11.2019 *Статтю схвалено: 15.12.2019*

Blazhivska Mariana Anatoliivna
Ph.D. candidate of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-5573-7577
e-mail: blazhivskam@gmail.com

PRINCIPLES OF FINANCIAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Problem setting. Formation of effective local self-government, which would be in line with the basic principles of the European Charter of Local Self-Government, is one of the most important and, at the same time, complex issues of Ukraine's development as a democratic state. It is well known that the key element of local self-government is territorial communities which efficiency influences the development of the country. Without urgent reform of local self-government and, in particular, of territorial communities, decentralization processes are impossible, as well as it is not possible to overcome negative processes in the socio-economic and cultural development of territorial communities. At present, the financial support of territorial communities is crucial to ensure their capacity to work.

Recent research and publications analysis. Leading scholars, such as O. Bobrovska, Yu. Molodozhen, O. Olshanskyi, Ye. Ostrom, L. Sukharska, O. Krainyk, and others have researched into the issue of financial support for the development of territorial communities in Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Today it is urgent to study the basic principles of financial support for the development of territorial communities in Ukraine, which served as a motive for choosing the topic of this scientific article.

The purpose of the article is to explore the basic principles of financial support for the development of territorial communities in Ukraine.

Paper main body. The development of territorial communities is impossible without adequate resources, above all financial resources. At the same time, local self-government bodies of most territorial communities, especially small ones, do not have the amount of financial resources that would correspond to the functions stipulated by the legislation, which impedes the full implementation of the European Charter of Local Self-Government, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and concepts of sustainable development of territories.

Financial support for the development of territorial communities is the provision of financial capacity through the involvement of tools, levers and means of influencing the financial status of the territorial community for the effective functioning of all spheres of its life.

Based on the principles set out in the Budget Code of Ukraine, the European Charter on Local Self-Government and other provisions of the current legal framework, as well as scientific sources, the following principles of effective

financial support for the development of territorial communities are formulated: unity of the system of financial support for the development of territorial communities; publicity and openness in the process of formation and functioning of the system of financial support for the development of territorial communities; reliability of data on available financial resources of the territorial community; efficient, economical and targeted use of financial resources; and constructive interaction of the owners of financial resources that affect the development of the territorial community.

There are additional principles of financial support for the development of territorial communities in Ukraine, including: objectivity, goal setting, effectiveness, efficiency, priority, competence, complexity, continuity, transparency and situation orientation.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The analysis of the basic principles of financial support of local self-government shows that the processes of budgetary decentralization, which are taking place in Ukraine today, generally contribute to the formation of efficient territorial communities. The unification of territorial communities, which aims to improve their financial situation, is also positive in this context. The basic principles of financial support for the development of territorial communities in Ukraine are: the principle of unity of the system of financial support for the development of territorial communities; the principle of publicity and openness in the process of forming and functioning of the system of financial support for the development of territorial communities; the principle of reliability of data on available financial resources of the territorial community; the principle of efficient, economical and targeted use of financial resources; the principle of constructive interaction of the owners of financial resources that affect the development of the territorial community. Also in the context of this article, additional principles of financial support for the development of territorial communities in Ukraine are highlighted, including: objectivity, goal setting, effectiveness, efficiency, priority, competence, complexity, continuity, transparency and situation orientation.

Key words: budget decentralization; development; territorial community; financial support.

References

1. Bobrovska, O. Yu., Munko, A. Yu. (2015). Finansovo-ekonomichne zabezpechennia terytorii v umovakh detsentralizatsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, № 4, pp. 84-92 [in Ukrainian].

2. Molodozhen, Yu. B. (2006). Poniattia i sutnist terytorialnoi hromady v systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. *Universytetski naukovi zapysky: Chasopys Khmelnytskoho universytetu*, № 2, pp. 347-352 [in Ukrainian].

3. Olshanskyi, O. (2019). *Finansove zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad.* URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/3/04.pdf [in Ukrainian].

4. Ostrom, E. (2010). *Upravliaia obshchym: evoliutsyia institutov kollektyvnoi deiatelnosti*. Moskva: YRYSEN ; Mysl, 2010. 447 p. [in Russian].

5. Sukharska, L. (2016). Pravove rehuliuvannia finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Issue 3, pp. 144-151 [in Ukrainian].

6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. № 280/97-VR. (1997) [in Ukrainian].

7. Rada Yevropy. Viddil vydan i dokumentiv. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. (1990). Strasburh [in Ukrainian].

8. Olshanskyi, O. (2019). *Finansove zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad*…

9. Bobrovska, O. Yu. (2015). Finansovo-ekonomichne zabezpechennia terytorii v umovakh detsentralizatsii… pp. 85.

10. *Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia*. (2016). Kyiv: NISD. pp. 61 [in Ukrainian].

11. Molodozhen, Yu. B. (2006). Poniattia i sutnist terytorialnoi hromady v systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy…pp. 348.

12. Ostrom, E. (2010). *Upravliaia obshchym: evoliutsyia ynstytutov kollektyvnoi deiatelnosty*… pp. 447.

13. Konstytutsiia Ukrainy. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254K/96-Bp [in Ukrainian].

14. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy. (2019). URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 [in Ukrainian].

15. Podatkovyi kodeks Ukrainy. (2019). URL : http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17 [in Ukrainian].

16. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini…

17. Sukharska, L. (2016). Pravove rehuliuvannia finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad… pp. 145.

18. Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina-2020". № 5/2015. (2015) [in Ukrainian].

Paper submitted: 28.11.2019 *Paper accepted: 15.12.2019*

Цитування: Блажівська М. А. Принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198734).

Citation: Blazhivska, M. A. (2019). Principles of financial support for the development of territorial communities in Ukraine. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198734).

УДК 351.811.123:656
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198735

Бурик Зоряна Михайлівна
д. держ. упр., професор кафедри управління та бізнес-адміністрування
Інституту післядипломної освіти та довузівської підготовки
Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника
ORCID: 0000-0002-4394-6766
e-mail: z.burik@ukr.net

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО ТРАНСПОРТУ ВЕЛИКОГО МІСТА

Проведено визначення вихідних умов функціонування громадського транспорту в сучасних умовах. Проаналізовано зарубіжний досвід діяльності громадського транспорту, рівня його прибутковості. Визначено сутність Концепції розвитку громадського транспорту, а також її типові структурні елементи. Досліджено етапи розробки та прийняття цієї концепції. Розкрито особливості реалізації згаданої вище концепції у містах України, а також проаналізовано результати її впровадження на прикладі міста Києва.

Ключові слова: громадський транспорт; розвиток; концепція; етапи формування; структура; результати.

Постановка проблеми. Сучасний рівень інтеграційних та глобалізаційних процесів вимагає суттєвої оптимізації наявної транспортної системи та її максимальної адаптації до вимог європейських стандартів надання транспортних послуг щодо переміщення пасажирів у межах міських агломерацій. Ліквідування вертикального державного планування, фінансування та контролю у сфері громадського транспорту спричинило своєрідний хаос у транспортній сфері, адже нова модель управління та розвитку не була сформована. Саме тому необхідно було запровадити ефективну концепцію розвитку громадського транспорту, особливо у великих містах. Важливою рисою формування та реалізації концепції стало врахування наявних протиріч між вимогами органів місцевого самоврядування та приватними перевізниками, а також забезпечення своєрідної рівноваги між соціальною необхідністю збиткових перевезень та економічною життєздатністю суб'єктів надання транспортних послуг усіх форм власності, і передусім – комунальних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Структурні зміни життя населення країни, спричинені насамперед посиленням ролі міст у їхньому житті, поруч із зменшенням сільського населення спричинили модифікацію потреб споживачів транспортних послуг, що своєю чергою зумовило необхідність перебудови маршрутних систем більшості українських міст, яка до цього часу мала здебільшого стихійне спрямування. Водночас цей процес

є надзвичайно складним, оскільки стосується інтересів значної кількості громадян і має велике соціальне та економічне значення. Відтак виникає необхідність наукового обґрунтування та дослідження процесу формування транспортних систем, а також виділення критеріїв ефективного та безперебійного функціонування громадського транспорту. Цим та іншим питанням у сфері громадського транспорту присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема В. Димченка, Ю. Косого, А. Радзюка, В. Штанова, Л. Булавіної, Л. Рябко, О. Стельмаха, С. Дубової, В. Федорова, Дж. Беррі, Дж. Форрестера, А. Саллівана, К. Годфріна, Б. Гріншильдса та інших.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Існуючі напрацювання в окресленій сфері дослідження охоплюють широке коло питань, однак новостворені умови господарювання та постійно зростаюча кількість наявних проблем у транспортній сфері вимагають ґрунтовнішого вивчення шляхів їх вирішення. Зокрема в таких умовах постає гостра необхідність пошуку принципово нових шляхів вирішення суперечностей та недоліків наявної системи громадського транспорту. Задля вирішення наявної ситуації виникає необхідність детального вивчення процесу розробки концепції розвитку громадського транспорту, її складових елементів, а також дослідження практичних досягнень її впровадження на прикладі великих міст.

Виклад основного матеріалу дослідження. Роль міського громадського транспорту в життєдіяльності сучасних міст важко переоцінити, адже на нього покладається функція забезпечення нормальної діяльності місцевих суб'єктів господарювання та підтримка комфортного життя населення за рахунок надання якісних транспортних послуг [1].

Поширення на території України засад ринкової економіки не оминає і транспортну сферу. Відтак виникає необхідність кардинального перегляду та зміни наявних підходів організації громадських перевезень із метою розробки таких основ, які б забезпечували конкуренцію між різними видами транспорту, та створення свободи вибору пасажирами транспортних послуг із урахуванням змін попиту, залежно від зміни обсягу доходу та інших факторів.

В таких умовах значна увага повинна зосереджуватись і на вивченні транспортних систем розвинутих країн. Так, для прикладу, цікавим є той факт, що для більшості країн громадський транспорт є неприбутковим, а отже, метою його здійснення має бути не отримання економічної вигоди, а зосередження на задоволенні потреб населення [2]. Функцію покриття збитків у цій сфері перед перевізниками повинна взяти на себе держава. Реальні доходи від надання послуг громадським транспортом отримують у Швейцарії (72%), Великобританії (68%), Німеччині (60%), Австрії (48%), Франції (43%), Швеції (40%), США (97%), Італії (30%), Нідерландах (22%). Визначальною характеристикою державної політики у сфері громадського транспорту в цих країнах є забезпечення його соціального значення шляхом

встановлення низьких тарифів та пільг, що дозволяє забезпечити доступність до нього пасажирів із низьким рівнем доходу [3].

В Україні напрямки реформування наявної транспортної мережі закладаються Транспортною стратегією України до 2030 р., якою визначається: розвиток транспортної інфраструктури; оновлення рухомого складу транспорту; поліпшення інвестиційного клімату; забезпечення доступності та підвищення якості транспортних послуг; інтеграція вітчизняної транспортної системи до європейської та міжнародної транспортних систем тощо. Згідно із планом заходів на 2019 – 2021 рр. із реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р., на міські ради відповідних міст покладено обов'язок розробки концепцій розвитку громадського транспорту міста [4].

Таким чином, на виконання згаданої транспортної стратегії, розробка Концепції розвитку громадського пасажирського транспорту здійснюється департаментом житлово-комунального господарства міської ради відповідного міста. Після її формування настає етап затвердження цієї концепції на сесії міської ради, результатом чого є прийняття рішення "Про затвердження Концепції розвитку міського громадського транспорту" на певний період. Окрім того, в межах даного рішення покладається обов'язок на заступника директора департаменту житлово-комунального господарства із контролю за ефективністю реалізації затвердженої концепції.

Умовно процес розробки Концепції розвитку громадського транспорту можна поділити на певні етапи, які розглянемо нижче [5].

1. На першому етапі визначається роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління регіоном, зокрема через розробку і реалізацію концепцій розвитку громадського транспорту.

2. Другий етап формує основні перешкоди реалізації цієї концепції на місцевому рівні (від держави до рівня окремої території).

3. На третьому етапі визначаються особливості участі у процесі формування та реалізації цієї концепції юридичних та фізичних осіб, задіяних у сфері громадського транспорту.

Із метою кращого розуміння сутності Концепції розвитку громадського транспорту, розглянемо її типову структуру із детальним описом складових елементів на рис. 1.

Структура концепцій може змінюватись, залежно від потреб та особливостей конкретного регіону. Проте основа її побудови залишається незмінною. Таким чином, обов'язковими елементами розробки концепції повинні бути: загальна характеристика мети та цілей; аналіз наявної ситуації; формування визначених стадій впровадження концепції; критерії оцінки очікуваних результатів її реалізації.

Із кожним роком кількість індивідуального транспорту зростає. Це впливає на значну завантаженість доріг, відсутність місць для паркування транспортних засобів, не говорячи вже про шкідливий вплив автомобільних викидів на екологію. З метою впливу на ситуацію, яка склалась, міськими

радами деяких міст прийнято рішення розробити Концепцію розвитку громадського транспорту, яка має на меті простимулювати використання жителями міста маршрутних транспортних засобів, поруч із зменшенням використання особистих автомобілів. Концепція направлена передусім на підвищення зручності громадського транспорту для населення, а також розширення наявної мережі сполучень. Містами, в яких ефективно впроваджується ця концепція, є: Львів, Черкаси, Харків, Київ, Одеса, Полтава, Маріуполь. Розглянемо детальніше, особливості реалізації цієї концепції на прикладі Маріуполя, Львова та Полтави.

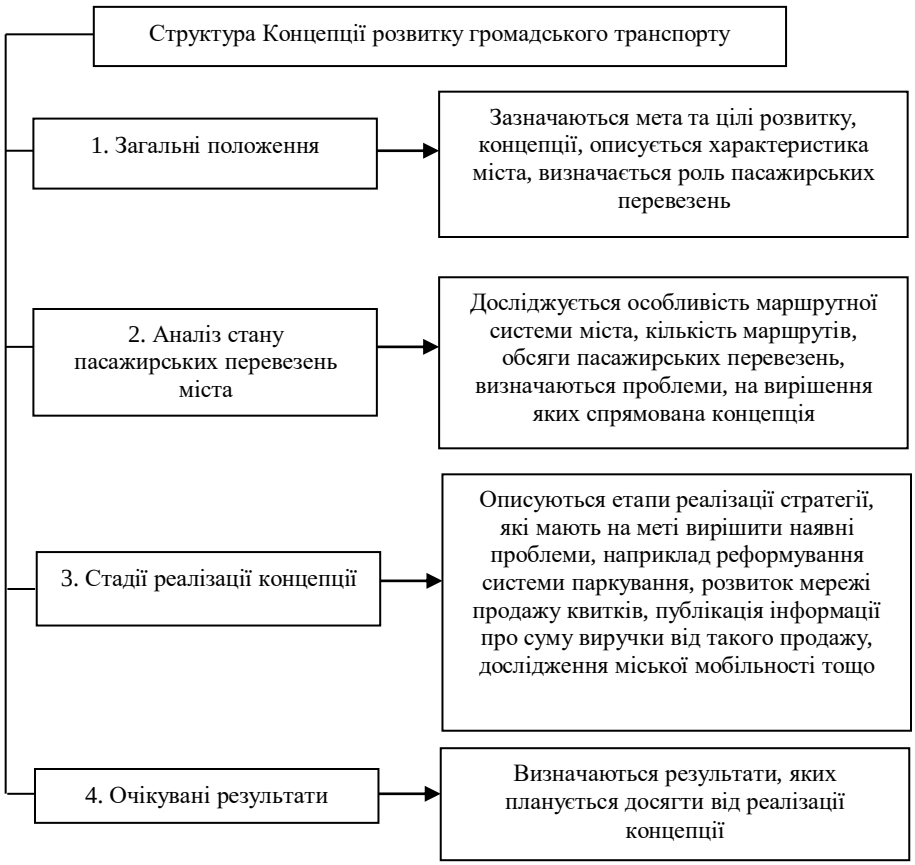

Рис. 1. Типова структура Концепції розвитку громадського транспорту

Так, структуру переміщень населення Маріуполя зобразимо за допомогою рис. 2 [6]. Із наведеного рисунку бачимо, що станом на кінець 2018 р. більшість населення міста користувалась громадським транспортом (56,00), значна частина ходила пішки – 30,00%, користувались власним автомобільним транспортом – 11,00%, інші види переміщення складають приблизно 3,00% [7].

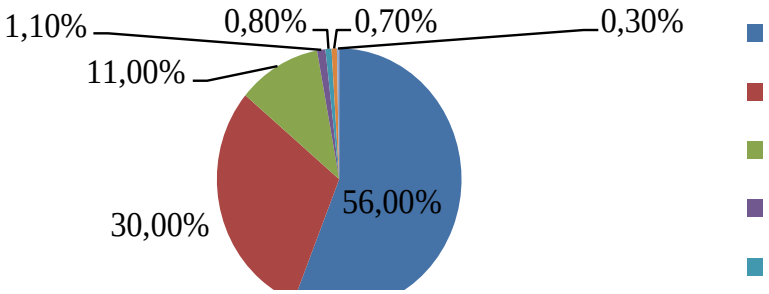

Рис. 2. Структура переміщень населення м. Маріуполь [8]

Ґрунтуючись на вищенаведеному, можемо зробити висновок, що реалізація Концепції реформування громадського транспорту в м. Маріуполь має на меті провести оптимізацію громадських перевезень, оскільки вони є основним джерелом переміщень для населення міста. З урахуванням цього, необхідно усіма способами підтримувати перевізників для забезпечення їх безперебійної роботи, а також для підвищення прибутковості даного сектору як важеля для залучення до роботи більшої кількості працівників, а також інвестицій для оновлення автомобільного парку.

Окрім того, згадана концепція реформування направлена на запровадження у місті єдиного електронного білета, монетизацію або обмеження надання пільг (наприклад запровадити пільговий проїзд, обмежений у часі, з 09:00 до 15:00), організацію руху громадського транспорту, а також усунення закоркувань у так званий “час пік” [9].

На вирішення наявних проблем запропоновано оптимізувати наявну мережу маршрутів, зокрема за рахунок скасування та розширення деяких із них, а також запровадження нових маршрутів, сезонних напрямків руху, створення експрес-автобусів та нічних експрес-маршрутів тролейбуса тощо.

Продовжуючи окреслену лінію дослідження, проаналізуємо особливості розробки та впровадження Концепції розвитку громадського транспорту у м. Львові. Вихідними проблемами, які повинні бути вирішені в ході реалізації, є [10]:

– оновлення рухомого складу електричного міського транспорту (з 1990 р. цей транспорт практично не оновлювався);

– стрімке зростання кількості автомобілів на 1000 одиниць населення, поруч із зростанням середньодобової завантаженості вулиць, значення якого сягає більше одиниці при нормативних параметрах 0,65;

– проблема транспортного сполучення районів міста, яке проходить переважно через центр і впливає на значне завантаження доріг;

– наявність трамвайних колій по всьому місту, що також утруднює проїзд;

– наявність факту ухилення перевізників від роботи в час, коли пасажиропотік знижується (наприклад пізно ввечері);

– проблема паркування автомобілів; при цьому паркомісцями забезпечено лише 55% автомобілів.

Концепцією розвитку громадського транспорту та паркування приватного транспорту у м. Львові, затвердженою 14 травня 2019 р., запропоновано стадії усунення наявних проблем. Серед них: створення відокремлених смуг для руху громадського транспорту, із неможливістю заїзду приватного транспорту на них, оптимізація маршрутної мережі, підвищення об'ємів перевезень пасажирів електричним транспортом, запровадження електронних квитків, а також покілометрової оплати, що дасть змогу усунуту проблему відхилення перевізника від графіку через малу кількість людей [11]. У сфері усунення проблем із паркуванням запропоновано провести інвентаризацію усіх наявних паркомісць, а також розробку схем дорожнього руху вулицями, які належать до відповідної зони із урахуванням потреб всіх користувачів (знаки, розмітка, паркомати, фізичні обмежувачі тощо).

Під час розробки напрямків удосконалення громадського транспорту, органами державної влади може залучатись стороння допомога. Таким шляхом здійснюється реформування транспортної мережі Полтави, де до процесу залучені німецькі спеціалісти. За висновками спеціалістів, запропоновано новий напрямок реформування (табл. 1) [12].

Таблиця 1

Напрямки реформування громадського транспорту м. Полтава [13]

Показник	Існуюча мережа	Пропонована
Кількість маршрутів	65	52
Кількість зупинок	407	406
Кількість транспортних засобів	313 (162 автобуси малої місткості, 81 середньої, 15 великої, 55 тролейбусів)	226 (3 автобуси малої місткості, 79 середньої, 78 великої, 64 тролейбуси)
Середній час у дорозі	30 хв.	30 хв.
Середній час очікування	5 хв.	5 хв.
Середня швидкість громадського транспорту	24 км/год.	24 км/год.
Середня відстань переміщення	6 км	6 км
Об'єм пасажиропотоку	278 000	284 000

На думку експертів, потрібно зробити чотири ключові зміни в громадському транспорті Полтави:

– змінити пролягання маршрутів;

– замінити тісні маршрутки великими автобусами;

– створити співвідношення тролейбусів до автобусів 50/50%;

– встановити на транспорт валідатори [14].

Окрім того, з метою оптимізації пропонується скасувати ті маршрути, які дублюються, щоб потім об'єднати їх із новими маршрутами для підсилення.

Проте якщо у Маріуполі та у Львові перейшли до реальних дій, то інформація, наведена стосовно оптимізації транспортної мережі Полтави, наразі є лише планом, який має бути затверджений у найближчому майбутньому.

Щодо оцінки ефективності реалізації Концепції розвитку громадського транспорту, в описаних нами вище містах це зробити не можливо, адже це план дій на найближчі пару років і результат його впровадження зможемо оцінити повною мірою ще не скоро.

Проте результати впровадження Концепції розвитку громадського транспорту можемо оцінити на прикладі м. Києва за 2015 р. (на основі звіту про стан сталого розвитку міського транспорту) [15]. Відповідно до цього документа, проведено оптимізацію деяких маршрутів м. Києва з метою кращого реагування на попит із боку споживачів транспортних послуг. При розробці сценаріїв оптимізації, які були перевірені (і багаторазово поліпшені) за допомогою моделі транспортної системи Києва, проектна група також прагнула переглянути місцеву ієрархію наземних засобів громадського транспорту. Було зазначено, що трамваї повинні забезпечувати швидке стратегічне сполучення за підтримки автобусів і тролейбусів, які можуть здійснювати тривалі рейси та короткі поїздки за принципом "зайшов – вийшов". Невеликі за розміром маршрутки призначені для підвезення пасажирів до маршрутів із більшою пропускною здатністю, а також для роботи за принципом "зайшов – вийшов", для якого підходить транспорт меншої ємності [16]. Загалом, впровадження згаданих заходів дало змогу:

– збільшити середню кількість пасажирів на кожен автомобіле-кілометр пробігу на 44% і збільшити середньоденну кількість пасажирів на кожен транспортний засіб перевізників на 25%;

– підвищити на 30 – 50% рівні доступності транспортних послуг для людей, які їздять із Хрещатика (центру міста), Троєщини, промрайону "Відрадний" і ТРЦ "Ocean Plaza" або мешкають у цих районах;

– зменшення на 15% узагальнених річних експлуатаційних витрат, пов'язаних із перевезенням такої ж кількості пасажирів, яка спостерігається в поточній мережі громадського транспорту. За оцінками, це призведе до чистої річної економії 348 млн грн або 14,67 млн дол. США (3,47 млн дол. США в показниках ПКС) тощо [17].

Це все є лише першими кроками до усунення транспортного колапсу м. Києва та налагодження ефективної системи громадського транспорту. Адже, незважаючи на велику кількість концепцій та проектів розвитку міського транспорту, ще залишається багато невирішених проблем, усунення яких – справа не одного року [18].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Враховуючи вищенаведене, можемо зробити висновки, що розробка та формування концепції – це складний багатокомпонентний процес, який починається із розробки конкретного плану реформування, потім переходить у стадію дослідження та затвердження на рівні органів місцевого самоврядування, транформується у стадію практичного впровадження та аналізу отриманих результатів. Практика поширення Концепцій розвитку громадського транспорту в містах України протягом останніх років набула більшого розмаху. Постійно зростаюча кількість міського населення, збільшення

приватних автомобілів на дорогах міст ставлять перед органами місцевої влади завдання вирішення проблем, спричинених цими процесами. Саме тому згадана концепція вже запроваджена у Києві, Львові, Маріуполі, Полтаві, Черкасах, Одесі та інших містах України і зараз перебуває на етапі реалізації. Позитивним фактором для розробки і подальшого впровадження концепцій розвитку громадського транспорту в містах України є позитивний досвід м. Києва, який підтверджує можливість усунення деяких проблем, за допомогою цього плану дій. Проте життя не стоїть на місці, виникають нові, нагальніші проблеми, на які необхідно спрямовувати свої зусилля в майбутньому.

Список використаної літератури

1. Ейсмунт В. У Львові затвердили концепцію розвитку громадського транспорту та паркування // Твоє місто. 2019. URL : http://tvoemisto.tv/news/u_lvovi_zatverdylykontseptsiyu_rozvytku_gromadskogo_transportu_ta_parkuvannya_100881.html (дата звернення: 25.01.2020).
2. Бройде З. С. Проблемы устойчивого пространственного развития транспортных систем в зоне новых границ ЕС и НАТО. URL : http://www.ecologylife.ru/transport-konf/ (дата обращения: 24.01.2020).
3. Гукетлев Ю. Х., Ткачева Я. С., Гукетлев Э. Ю. Зарубежный опыт развития городского пассажирского транспорта // Новые технологии. 2016. URL : https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-razvitiya-gorodskogo-passazhirskogotransporta (дата обращения: 24.01.2020).
4. План заходів на 2019 – 2021 роки з реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. URL : https://mtu.gov.ua/projects/193/ (дата звернення: 24.01.2020).
5. Габрель М., Хром'як Й., Лисяк Н. Система громадського транспорту для міст із різними просторовими характеристиками // Формування ринкових відносин в Україні. 2014. № 8. С. 137.
6. Отчет о результатах 2 воркшопа по оптимизации маршрутов общественного транспорта в Мариуполе. URL : https://bespalov.me/2018/10/23/otchjot-o-rezultatah-2-go-vorkshopa-po-optimizacii-marshrutov-obshhestvennogo-transporta-v-mariupole (дата обращения: 25.01.2020).
7. Там же.
8. Там же.
9. Там же.
10. Ейсмунт В. У Львові затвердили концепція розвитку громадського транспорту та паркування...
11. Концепція розвитку громадського транспорту та паркування приватного транспорту у м. Львові : затверджена рішенням виконкому № 514 від 14.06.2019 р. URL : https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/abd51db1d1_3348ff422566_e6004002dd_/ 1b246b04a97c0b94c22584190042f36d?OpenDocument (дата звернення: 25.01.2020).

12. Експерти з України та Німеччини розробили нову схему руху громадського транспорту Полтави. URL : https://poltava.to/news/51382 (дата звернення: 25.01.2020).
13. Там само.
14. Там само.
15. Остаточний звіт сталого розвитку міського транспорту м. Київ за 2015 рік. URL : https://drive.google.com/file/d/0B7uddYrt2RQEZWFBMDd WWjIyRUk/view (дата звернення: 26.01.2020).
16. Там само.
17. Там само.
18. Габрель М., Хром'як Й., Лисяк Н. Система громадського транспорту для міст із різними просторовими характеристиками… С. 137.

Статтю подано: 15.11.2019 *Статтю схвалено: 22.12.2019*

Buryk Zoriana Mykhailivna
Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Management and Business Administration of the Institute of Graduate Studies and Pre-university Education of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University
ORCID: 0000-0002-4394-6766
e-mail: z.burik@ukr.net

FORMATION OF THE CONCEPT OF DEVELOPMENT OF PUBLIC TRANSPORT IN A BIG CITY

Problem setting. In general, the current level of integration and globalization processes requires a significant optimization of the existing transport system and its maximum adaptation to the requirements of European standards for the provision of transport services for the movement of passengers within urban agglomerations. The elimination of vertical state planning, financing and control in the field of public transport has caused a kind of chaos in the transport sector, because a new model of management and development has not been formed. That is why it was necessary to implement an effective concept for the development of public transport, especially in large cities.

Recent research and publications analysis. Structural changes in the life of the country's population, caused primarily by the strengthening of the role of cities in their lives, along with a decrease in the rural population, led to a modification of the needs of consumers of transport services, which in turn necessitated the restructuring of the route systems of most Ukrainian cities, which until this time was mostly spontaneous. At the same time, this process is extremely complex, as it affects the interests of a significant number of citizens and is of great social and economic importance. Therefore, there is a need for scientific justification and research of the process of formation of transport systems, as well as the selection of criteria for effective and uninterrupted functioning of public transport. The works of Russian and foreign scientists, in particular, are devoted to

these and other issues in the field of public transport: V. Dymchenko, Yu. Kossogo, A. Radzyuka, V. Shtanova, L. Bulavinoy, L. Ryabko, A. Stelmakha, S. Dubovoy, V. Fedorova, J. Berry, J. Forrester, A. Sullivan, K. Godfrin, B. Greenshields and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Existing developments in the outlined area of research cover a wide range of issues, but the new economic conditions and the constantly growing number of existing problems in the transport sector require a thorough study of ways to solve them. In particular, in such circumstances, there is an urgent need to find fundamentally new ways to solve the contradictions and shortcomings of the existing public transport system. To solve the current situation, there is a need for a detailed study of the process of developing the concept of public transport development, its constituent elements, as well as the study of practical achievements of its implementation on the example of large cities.

Paper main body. Conditionally, the process of developing the concept of public transport can be divided into several stages. The first stage determines the role and place of local governments in the organization and implementation of the process of managing the region, in particular through the development and implementation of concepts of development of public transport. The second stage forms the main obstacles to the implementation of the concept at the local level (from the state to the level of a separate territory). At the third stage, the features of participation in the process of forming and implementing the concept of legal entities and individuals involved in the field of public transport are determined.

The structure of the concept of development of public transport includes: general provisions, analysis of the state of passenger transportation of the city, stages of implementation of the concept and expected results.

Every year the number of individual transport is growing. This has a significant impact on the congestion of roads and the lack of parking spaces, not to mention the harmful effects of car emissions on the environment. In order to influence the situation that has developed, the city councils of some cities decided to develop a concept for the development of public transport. Such cities are: Lviv, Cherkasy, Kharkiv, Kyiv, Odessa, Poltava, Mariupol.

Regarding the evaluation of the effectiveness of the implementation of the concept of public transport development, it is not possible to do this in the cities described above, because this is an action plan for the next couple of years, and the result of its implementation will not be fully evaluated soon.

However, the results of the implementation of the concept of public transport development can be estimated on the example of Kyiv in 2015, based on the report on the state of sustainable development of urban transport. According to this document, optimization of some routes of the city of Kyiv was carried out in order to better respond to the demand from consumers of transport services. When developing optimization scenarios that were tested (and repeatedly improved) using the Kyiv transport system model, the project team also sought to revise the local hierarchy of land-based public transport facilities. These are only the first steps towards eliminating Kyiv’s traffic collapse and establishing an efficient

public transport system. After all, despite the large number of concepts and projects for the development of urban transport, there are still many unsolved problems that have been eliminated for more than a year.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Given the above, it can be concluded that the development and formation of the concept is a complex multi-component process that begins with the development of a specific reform plan, then goes to the stage of research and approval at the level of local governments, flows into the stage of practical implementation and analysis of the results obtained. The practice of spreading the concepts of public transport development in Ukrainian cities has become more widespread in recent years. The constantly growing number of urban population and the increase in private cars on the roads of cities set local authorities the task of solving the problems caused by these processes. A positive factor for the development and further implementation of Public Transport Development Concepts in Ukrainian cities is the positive experience of Kyiv, which confirms the possibility of eliminating some problems with the help of this action plan. However, life does not stand still, and new, deeper problems arise that need to be addressed in the future.

Key words: public transport; development; concept; stages of formation; structure; results.

References

1. Eismunt, V. (2019). U Lvovi zatverdyly kontseptsiiu rozvytku hromadskoho transportu ta parkuvannia. *Tvoie misto*. URL : http://tvoemisto. tv/news/u_lvovi_zatverdylykontseptsiyu_rozvytku_gromadskogo_transportu_ta_parkuvannya_100881.html [in Ukrainian].

2. Broide, Z. *Problemy ustoichyvoho prostranstvennoho razvytyia transportnykh system v zone novykh hranyts ES y NATO*. URL : http://www.ecologylife.ru/transport-konf [in Russian].

3. Huketlev, Yu. Tkacheva, Ya. Huketlev, E. (2016). Zarubezhnui opyt razvytyia horodskoho passazhyrskoho transporta. *Novyie tekhnolohii*. URL : https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-razvitiya-gorodskogo-passazhirskogotransporta [in Russian].

4. Plan zakhodiv na 2019 – 2021 roky z realizatsii Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 roku. URL : https://mtu.gov.ua/projects/193 [in Ukrainian].

5. Habrel, M. Khromiak, Y. Lysiak, N. (2014). Systema hromadskoho transportu dlia mist iz riznymy prostorovymy kharakterystykamy. *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, Issue 8, pp. 137 [in Ukrainian].

6. Otchet o rezultatakh 2 vorkshopa po optymyzatsyy marshrutov obshchestvennoho transporta v Maryupole. URL : https://bespalov.me/2018/10/23/otchjot-o-rezultatah-2-go-vorkshopa-po-optimizacii-marshrutov-obshhestvennogo-transporta-v-mariupole [in Russian].

7. Ibid.

8. Ibid.

9. Ibid.

10. Eismunt, V. (2019). U Lvovi zatverdyly kontseptsiiu rozvytku hromadskoho transportu ta parkuvannia...

11. Kontseptsiia rozvytku hromadskoho transportu ta parkuvannia pryvatnoho transportu u m. Lvovi. № 514. (2019). URL : https://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/abd51 db1d1 3348ff422566e6004002dd /1b246b04a97c0b94c22584190042f36d?OpenD ocument [in Ukrainian].

12. *Eksperty z Ukrainy ta Nimechchyny rozrobyly novu skhemu rukhu hromadskoho transportu Poltavy*. URL : https://poltava.to/news/51382 [in Ukrainian].

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Ostatochnyi zvit staloho rozvytku miskoho transportu m. Kyiv za 2015 rik. URL : https://drive.google.com/file/d/0B7uddYrt2RQEZWFB MDdWWjIy RUk/view [in Ukrainian].

16. Ibid.

17. Ibid.

18. Habrel, M., Khromiak, Y., Lysiak, N. (2014). Systema hromadskoho transportu dlia mist iz riznymy prostorovymy kharakterystykamy... [in Ukrainian].

Paper submitted: 15.11.2019 *Paper accepted: 22.12.2019*

Цитування: Бурик З. М. Формування концепції розвитку громадського транспорту великого міста // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198735).

Citation: Buryk, Z. M. (2019). Formation of the concept of development of public transport in a big city. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198735).

УДК 351.84:316.4
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198737

Кривачук Людмила Федорівна
доктор наук з державного управління, професор надзвичайний
Інституту соціальних справ Педагогічного університету ім. КНО в Кракові
ORCID: 0000-0002-3083-4781
e-mail: lkryvachuk@gmail.com

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МЕДІАЦІЇ В ПОЛЬЩІ: ГЕНЕЗА І ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ

Розглянуто проблематику становлення та розвитку інституту медіації в Польщі, процес інституціалізації процесу медіації в Польщі з виокремленням та характеристикою окремих періодів. Запропоновано авторський підхід до періодизації цього процесу. Проаналізовано особливості функціонування інституту медіації в Польщі в сучасних умовах, зосереджено увагу на діяльності конкретних інституцій, які надають послуги з медіації, зокрема розглянуто діяльність Польського центру медіації, регіональних центрів з медіації.

Ключові слова: медіація; медіатор; центри медіації; відновне правосуддя; сімейна медіація.

Постановка проблеми. У сучасних умовах загострення соціальних проблем та підвищення соціальних ризиків в Україні значно підвищується роль соціальної функції держави, яка пов'язана також із розвитком інституту медіації в Україні. Дослідження проблематики медіації є досить важливим та актуальним, дає можливість удосконалення процесу інституціалізації процесу медіації в Україні, розробки та впровадження нових підходів, механізмів у цій сфері. Особливо це стосується розвитку сфери соціальних послуг в Україні. У цьому контексті принагідно звернемо увагу на те, що, відповідно до Закону України "Про соціальні послуги" № 2671-VIII від 17.01.2019 р., який набирає чинності 1 січня 2020 р., однією із базових соціальних послуг є власне "посередництво (медіація)" [1].

Безумовно, що розвиток соціальних послуг із медіації має свою специфіку, що зумовлює необхідність створення відповідних центрів із медіації, існує необхідність у підготовці фахівців у цій сфері, розробки відповідних програм навчання, удосконалення нормативно-правової бази, вивчення та впровадження кращих міжнародних практик. Як цілком слушно з цього приводу зазначає Н. Романова, Україна відкрита до впровадження кращого міжнародного досвіду, однак технології надання соціальних послуг вимагають не лише їх адаптації до українських реалій, але й наукового обґрунтування й доопрацювання. Відповідно, виникає потреба у постійному розширенні існуючих технологій, їх вдосконаленню та внесенню змін, ґрунтуючись на оцінці потреб й моніторингу якості проведеної роботи [2]. З

огляду на зазначене, важливим видається вивчення досвіду становлення та розвитку інституту медіації в інших країнах, зокрема розглянемо досвід Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика медіації привертала увагу дослідників різних галузей знань, зокрема: педагогіки, психології, права, політології, соціології, державного управління. Серед вітчизняних дослідників доцільно звернути увагу на праці Н. Дараганової, С. Запари, В. Землянської, А. Каршиєвої, М. Костицького, С. Кравцова, З. Красіловської, С. Фурси та інших. Серед польських дослідників суттєвий інтерес у цій сфері становлять праці таких науковців, як: К. Антоляк-Шиманьскі, Е. Беньковська, С. Влодика, Е. Гмужиньська, Р. Морек, Й. Млиньскі, І. Подобас, О. Пясковска тощо.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на певний інтерес до проблематики медіації в науковій літературі, малодослідженими залишаються питання становлення інституту медіації у сфері публічного управління, розвитку та впровадження технологій та інновацій у сфері надання соціальних послуг із медіації, особливостей та механізмів діяльності центрів із медіації, вивчення міжнародного досвіду у сфері медіації.

Мета статті – дослідити процес становлення та розвитку інституту медіації в Польщі в контексті формування його нормативно-правового та інституційного забезпечення, розглянути особливості діяльності Польського центру медіації та його регіональних відділень.

Виклад основного матеріалу. Медіація не є новим явищем, вона безпосередньо пов’язана з проблематикою вирішення конфліктів та спорів, які супроводжували людство з моменту його виникнення. Тому можна припустити, що форми, подібні до сучасної медіації, почали з’являтися разом із створенням організованих соціальних груп. Вже в давнину ця ефективна форма мирного врегулювання конфліктів та спорів широко застосовувалася у Римській імперії, Єгипті, Китаї та Японії [3].

Медіація в її сучасному розумінні почала розвиватися у другій половині XX ст., передусім у країнах англосаксонської системи права – США, Австралії, Великобританії, пізніше і в інших країнах. Зокрема, на сьогодні на національному рівні інститут медіації активно функціонує в таких державах, як: Німеччина, Нідерланди, Польща, Австрія, Нова Зеландія, Канада, Франція тощо. Перші спроби використання медіації, як правило, застосовувалися лише при вирішенні спорів у сфері родинних, сімейних відносин. Згодом медіація отримала визнання при вирішенні ширшого кола спорів, починаючи від сімейних конфліктів і закінчуючи складними багатосторонніми конфліктами в комерційній та публічній сферах [4].

Термін “медіація” походить від слова “medius” (лат.), що означає “перебувати всередині”, саме тому “медіатор” – це “посередник”, а слово “mediare” (лат.) означало “особу, яка була посередником в конфлікті з метою досягнення згоди” [5].

Відомий дослідник медіації К. Мур трактує медіацію як “втручання в переговори або конфлікт прийнятної третьої сторони, яка має мінімальні можливості прийняття рішень або взагалі позбавлена цієї можливості, що супроводжує сторони, які беруть участь у добровільному досягненні взаємно прийнятної угоди. Окрім вирішення конкретних проблем, медіація може встановлювати або зміцнювати відносини, засновані на взаємній довірі та повазі між сторонами, або припиняти відносини таким чином, що мінімізує емоційні витрати та психічні втрати” [6].

У польській науковій літературі існує низка трактувань поняття медіація, розуміння цього феномену у різних аспектах, у різних контекстах та з урахуванням специфіки та виду медіації. Зокрема, Е. Беньковська визначає медіацію як “добровільні переговори між особами чи групами, що перебувають у конфлікті за участю медіатора, завданням якого є підтримка та полегшення поточних переговорів без нав’язування сторонам рішення” [7]. К. Антоляк-Шиманьскі та О. Пясковска трактують медіацію як “діяльність, в якій третя особа (медіатор) допомагає і заохочує сторони до розв’язання спору” [8]. Р. Морек окреслює медіацію як “процес, який вимагає участі неупередженої третьої сторони, яка допомагає спірним сторонам у досягненні взаємоприйнятного рішення, узгодженні відмінностей своїх позицій” [9]. Е. Гмужинська розуміє медіацію як “процедуру посередництва в спорі, спрямовану на приведення конфліктуючих сторін до порозуміння” [10]. С. Влодика стверджує, що медіація є “діяльністю третьої сторони, яка не є стороною конфлікту, що полягає в створенні умов для прямих переговорів між сторонами конфлікту та відповідного впливу на них з метою вирішення спору мирним шляхом” [11].

Зауважимо, що багатогранність медіації, різноманітність її прийомів та цілей, специфіка застосування пояснюють різноаспектність у формуванні понятійно-категоріального апарату у цій сфері. Як бачимо, у польській науковій літературі поняття “медіація” трактується з різних позицій, зокрема: як “добровільні переговори між особами чи групами…”, “діяльність, в якій третя особа (медіатор) допомагає і заохочує…”, “процес, який вимагає участі неупередженої третьої сторони…”, “процедура посередництва…”, “діяльність третьої сторони…” тощо. Однак спільними рисами є наявність певного процесу за участю третьої сторони (посередника), який діє на засадах неупередженості з метою досягнення взаємоприйнятного рішення між учасниками конфлікту (спору). Таким чином, розглянувши сутність поняття “медіація”, перейдемо безпосередньо до питання генезису, творення та розвитку інституту медіації в Польщі.

Медіація в Європі функціонувала з IX ст. як спосіб запобігання та пом’якшення політичних конфліктів, де роль медіаторів відігравали шановані особи або представники церкви. Однак у сімейних, господарських чи кримінальних справах ідея медіації набула поширення лише у 80-х рр. XX ст. і була принесена з Північної Америки. Наразі медіація у практичній площині функціонує у більшості країн Західної Європи, тоді як у країнах Центральної та Східної Європи відбувається процес формування та розвитку

інституту медіації. З одного боку, досі немає законодавчих норм щодо медіації, а також осіб, які професійно займалися б цією формою вирішення спорів. З іншого боку, ще потрібен час для популяризації медіації (посередництва) у свідомості потенційних клієнтів.

У Польщі, як і в більшості країн Європи, медіація почала застосовувалась спочатку на практиці, а вже пізніше була закріплена на законодавчому рівні. Розвиток медіації в Польщі бере початок з ідеї впровадження постулатів відновного правосуддя, яку ініціював польський правник, соціолог Л. Петражицкі. У цьому контексті зазначимо, що однією з перших країн Східної Європи, де запроваджено відновне правосуддя в середині 90-х рр. ХХ ст., була Польща. Орієнтиром для польської системи медіації були німецькі центри медіації. У 1992 р. група працівників тодішнього Бюро інтервенції Сенату та представники Головного управління Пенітенціарного товариства "Патронат" на запрошення німецької Фундації Г. Бьолля виїхали до Кельна. Там вони ознайомилась з діяльністю німецьких центрів медіації, які працювали з неповнолітніми правопорушниками [12].

Початок процесу інституціалізації медіації в Польщі датують 1995 р., власне саме тоді при Пенітенціарному товаристві "Патронат" було створено Групу з упровадження медіації в Польщі, яка у межах своєї діяльності сприяла створенню центрів медіації у всій країні.

Важливою складовою процесу становлення та розвитку інституту медіації в Польщі було проведення пілотної програми медіації між неповнолітніми правопорушниками та потерпілими, яка проводилася за підтримки Міністерства юстиції Польщі та через діяльність новостворених центрів медіації. Надалі, у 1997 р. у Польщі було ухвалено Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси, в яких, на підставі позитивних результатів пілотної програми, було впроваджено в польську систему права ідею відновного правосуддя із застосуванням методу медіації. Таким чином, формально медіація запроваджена в кримінальну систему Польщі у 1997 р., однак медіація проводилася лише на стадії підготовчого судового провадження.

Група з упровадження медіації в Польщі проводила навчально-інформаційну діяльність, а також, що важливо, саме в цей період розпочала роботу над розробкою теоретико-методологічних засад медіації, зокрема щодо систематизації принципів медіації з урахуванням специфіки цивільних справ, зокрема сімейних і господарських.

У 2000 р. Група з упровадження медіації в Польщі була реорганізована, відтак на її основі було створено Польський центр медіації – неурядову організацію з філіями та відділеннями медіації в Польщі. Тоді ж розпочато було розробку Кодексу етики медіатора, робота над яким закінчилася тоді ж, у 2000 р., відповідно у 2001 р. вийшло перше видання, у 2003 р. – друге, і далі у 2006 р. – третє. Окрім того, Група з упровадження медіації у 2000 р. підготувала пропозиції та звернулася до Сенату стосовно внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу Польщі щодо провадження медіації.

У 2001 р. за ініціативою Департаменту справ сімейних і неповнолітніх Міністерства юстиції Польщі була створена пілотна Група у справах сімейних медіацій. Головною метою Групи у справах сімейних медіацій була робота над внесенням змін до законодавства, що дало б змогу запровадити сімейні медіації у польську систему права. Тоді ж, у 2001 р. було регламентовано процес медіаційного провадження у справах неповнолітніх, відповідно до затвердженого Розпорядження Міністра юстиції Польщі "У справі медіаційного провадження в справах неповнолітніх" від 18.05.2001 р. [13].

У 2003 р. було внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу Польщі, щодо яких зверталася у 2000 р. Група з упровадження медіації, відповідно закон було змінено. Завдяки цьому доповненню, медіація була дозволена на кожній стадії розгляду кримінальної справи. Зазначимо, що в Кримінально-процесуальний кодекс Польщі було введено ст. 23а "Процедура медіації", яка мала важливе значення щодо правового регулювання інституту медіації. Тоді ж було видано Розпорядження "Про порядок проведення процедури медіації у кримінальних справах" від 13.06.2003 р., яким було регламентовано процедуру медіаційного провадження у кримінальних справах [14]. Зокрема, цим розпорядженням було встановлено:

– умови, яким повинні відповідати установи та особи, уповноважені до ведення медіаційного провадження;

– спосіб призначення установ та осіб, уповноважених до ведення медіаційного провадження;

– обсяг та умови надання доступу до матеріалів справ установам та особам, уповноваженим до ведення медіаційного провадження;

– спосіб і процедуру медіаційного провадження.

Польський центр медіації сприяв створенню у 2004 р. Товариства сімейних медіаторів та створенню при Міністерстві юстиції Польщі Соціальної ради у справах альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів [15, 16].

Стосовно діяльності Товариства сімейних медіаторів зазначимо, що в структурі цього товариства є:

1) комісія в справах стандартів і сертифікації;
2) рада в справах навчання і розвитку;
3) комісія в справах рекомендацій для осередків медіаційних;
4) комісія етично-регуляційна.

Важливою віхою в розвитку і становленні інституту медіації в Польщі був 2005 р., власне тоді було дозволено застосовувати медіації в цивільних справах, тобто медіації у сімейних справах (розлучення, опіка над дітьми, права контакту з дітьми, розподіл майна, питання спадщини тощо), господарських справах (виплата дебіторської заборгованості, визначення суми компенсації, виконання договору тощо) тощо.

Інститут медіації розвивався досить активно, відповідно постало питання стандартизації процесу медіації, вироблення певних чітких

стандартів, що зумовило ухвалення у 2006 р. Соціальною радою у справах альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів при Міністерстві юстиції Польщі Стандартів проведення медіації і діяльності медіатора [17].

Ефективність медіації як методу вирішення конфліктів багато в чому залежить від професіоналізму медіаторів та високого рівня їх професійної етики. З цією метою у 2007 р. Соціальною радою у справах альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів при Міністерстві юстиції Польщі було ухвалено Стандарти навчання медіаторів [18]. Стандарти скеровані, насамперед, до осіб, установ та організацій, які беруть участь у підготовці та сертифікації медіаторів з усіх питань, що стосуються медіації.

У 2008 р. Соціальна рада у справах альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів ухвалила Кодекс етичний медіаторів польських [19].

У наступні роки відбувалося подальше становлення та розвиток інституцій у сфері медіаційного провадження, розширювалася їх мережа, відбувалося напрацювання відповідних методик, технологій, удосконалювалася нормативно-правова база у цій сфері. Відтак, було видано Розпорядження Міністра юстиції Польщі "У справі медіаційного провадження у карних справах" від 07.05.2015 р. [20]. Документ регламентує низку питань, які стосуються медіації, однак звернемо увагу лише на окремий аспект, який стосується вимог до особи – медіатора. Зокрема, до ведення медіаційного провадження має право особа, яка:

1) має польське громадянство, громадянство іншої держави-члена Європейського Союзу, держави-члена Європейської угоди про вільну торгівлю – сторони угоди про Європейський економічний простір або Швейцарську конфедерацію чи громадянство іншої країни, якщо на підставі правових норм Європейського Союзу надається їй право працевлаштування на території Польщі на засадах, окреслених у цих правових нормах;

2) користується публічними правами та має повну дієздатність;

3) старша 26 років;

4) знає польську мову (усну і письмову);

5) не була засуджена за умисний злочин чи умисне податкове правопорушення;

6) має знання та вміння у сфері медіаційного провадження, вирішення конфліктів та встановлення міжособистісних контактів;

7) гарантує належне виконання обов'язків;

8) внесена до списку медіаторів ("уповноважена особа" до медіаційного провадження) [21].

Дослідження процесу становлення та розвитку інституту медіації в Польщі дає можливість запропонувати авторську періодизацію цього процесу з виокремленням окремих етапів (табл. 1).

Таблиця 1

Періодизація процесу становлення та розвитку інституту медіації в Польщі

№ з/п	Період	Коротка характеристика періоду
1	I етап (1995 – 2004 рр.): формування головних засад та створення інституцій у сфері медіації	1995 р. – створено Групу з упровадження медіації в Польщі; 1997 р. – медіація запроваджена в кримінальну систему Польщі на стадії підготовчого судового провадження; 2000 р. – створено Польський центр медіації; 2000 р. – розроблено Кодекс етики медіатора (видання – 2001, 2003, 2006 рр.); 2001 р. – створено пілотну Групу у справах сімейних медіацій; 2001 р. – регламентовано процес медіаційного провадження у справах неповнолітніх; 2003 р. – внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу Польщі (медіація дозволена на кожній стадії розгляду кримінальної справи); 2004 р. – створено Товариство сімейних медіаторів; 2004 р. – створено при Міністерстві юстиції Польщі Соціальну раду у справах альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів
2	II етап (2005 – 2014 рр.): розробка стандартів та розвиток мережі центрів і осередків із медіації	2005 р. – дозволено і регламентовано застосування медіацій у цивільних справах (сімейних, господарських тощо); 2006 р. – ухвалено Стандарти проведення медіації і діяльності медіатора; 2007 р. – ухвалено Стандарти навчання медіаторів; 2008 р. – ухвалено Кодекс етичний медіаторів польських
3	III етап (2015 – 2024 рр.): розвиток технологій із медіації та удосконалення професійної підготовки медіаторів	2015 р. – регламентовано медіаційне провадження у карних справах; 2017 р. – запроваджено підліткову і шкільну медіацію в школах і освітніх установах, розроблено й ухвалено стандарти підліткової і шкільної медіації в школах і інших освітніх установах

Розглянувши генезу становлення інституту медіації в Польщі, зосередимо увагу на головній інституції у цій сфері, зокрема на діяльності Польського центру медіації, який був створений, як вище було зазначено, у 2000 р. Головними цілями Польського центру медіації визначено:

– розширення доробку з відновного правосуддя і медіації в Польщі;

– ініціювання, висловлення думок в справах, дотичних до медіації та її правового регулювання;

– пропагування ідеї медіації в польському суспільстві та на міжнародному рівні;

– навчання у сфері відновного правосуддя і медіації, профілактики конфліктів, запобігання насильству та агресії;

– розвиток і пропагування ініціатив, відносин та діяльності, пов’язаних із дотриманням прав людини;

– ініціювання та розвиток контактів Польського центру медіації з установами, організаціями та інституціями у сфері медіації;

– захист прав медіаторів, зокрема членів Польського центру медіації [22].

Дослідження діяльності центрів та осередків медіації показало, що загалом у воєводствах Польщі функціонує 54 філії та відділи Польського центру медіації, які надають послуги з медіації на місцевому рівні. Це є досить розширена мережа з надання послуг медіації, однак їх кількість у кожному воєводстві є неоднорідною. Зокрема, найбільше центрів медіації функціонує у таких воєводствах: Сілезьке – 15, Мазовецьке – 6, Малопольське – 5, Люблінське – 5, Поморське – 5, Західнопоморське – 5; найменша кількість: Підляське – 1, Опольське – 1, Любуське – 1, Великопольське – 1, Вермінсько-Мазурське – 1, Свєнтокшиське – 1 (табл. 2).

Таблиця 2

Мережа центрів медіації в Польщі
(кількість центрів медіації у кожному воєводстві,
філії та відділи, підпорядковані Польському центру медіації)

№ з/п	Назва воєводства	Кількість центрів медіації
1	Нижньосілезьке	1
2	Куявсько-Поморське	2
3	Люблінське	5
4	Любуське	1
5	Лодзьке	3
6	Малопольське	5
7	Мазовецьке	6
8	Опольське	1
9	Підкарпатське	2
10	Підляське	1
11	Поморське	4
12	Сілезьке	15
13	Свєнтокшиське	1
14	Вармінсько-Мазурське	1
15	Великопольське	2
16	Західнопоморське	4

Аналізуючи мережу інституцій у сфері медіації, доцільно зазначити, що ця мережа є значно ширшою, ніж наведено у таблиці, оскільки розглянуто лише філії і відділи Польського центру медіації. Водночас активно працюють осередки сімейної медіації, підпорядковані Товариству сімейних медіаторів, низка інших інституцій та організацій, надаючи послуги з різних видів медіації. З ініціативи Омбудсмана з прав дітей у Польщі в 2017 р. у Польщі постала шкільна медіація і, відповідно, були розроблені Стандарти підліткової і шкільної медіації в школах та інших освітніх установах [23].

Інститут медіації в Польщі розвивався досить активно, триває подальше удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері,

розширюється мережа центрів і осередків медіації, напрацьовуються нові технології та методики у сфері медіації.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Становлення та розвиток медіації в Польщі розпочалися у 1995 р., зокрема з упровадження медіації у сферу відновного правосуддя із застосуванням медіації до неповнолітніх. Запропоновано авторський підхід до періодизації процесу становлення та розвитку інституту медіації в Польщі, зокрема:

– I етап (1995 – 2004 рр.) – формування головних засад та створення інституцій у сфері медіації;

– II етап (2005 – 2014 рр.) – розробка стандартів та розвиток мережі центрів і осередків з медіації;

– III етап (2015 – 2024 рр.) – розвиток технологій із медіації та удосконалення професійної підготовки медіаторів.

З огляду на основну мету медіації та думки представників польської науки, медіація є методом вирішення конфлікту мирним шляхом, з допомогою добровільних переговорів за участі медіатора. Неупереджений і нейтральний медіатор полегшує такі переговори і допомагає сторонам дійти згоди. Медіація в Польщі є добровільним способом вирішення конфліктів і проводиться на основі угоди про медіацію (позасудова медіація) або рішення суду про направлення на медіацію. Важливе значення у становленні та розвитку інституту медіації в Польщі має діяльність Польського центру медіації, Соціальної ради в справах альтернативних методів вирішення спорів і конфліктів, Товариства сімейних медіаторів, Польського товариства професійних медіаторів.

Суттєве значення для процесу інституціалізації медіації в Польщі мало розроблення стандартів проведення медіації в Польщі, зокрема було розроблено:

– стандарти діяльності медіатора і проведення медіації у кримінальних справах та справах стосовно неповнолітніх;

– стандарти навчання медіаторів;

– стандарти проведення медіації і діяльності медіатора;

– стандарти підліткової та шкільної медіації в школах і інших освітніх установах.

Отже, медіація в Польщі є досить розвинутим правовим інститутом та одним із ефективних альтернативних способів вирішення конфліктів та спорів. Медіація застосовується у кримінальних, цивільних, сімейних, господарських справах, активно застосовується медіація у сфері соціальної роботи. Загалом досвід правового регулювання та практики проведення медіації у Польщі є цінним для України, однак його потрібно використовувати, зважаючи на вітчизняні особливості, традиції, систему права, розвитку соціальних інституцій тощо.

Список використаної літератури

1. Про соціальні послуги : Закон України № 2671-VIII від 17.01.2019 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19 (дата звернення: 12.11.2019).
2. Романова Н. Формування ринку нових послуг на сучасному етапі в Україні // Innovative processes in education: collective monograph. Łódź, 2017. S. 183.
3. Kordasiewicz S. Historyczna i międzynarodowa perspektywa mediacji // Mediacje. Teoria i praktyka / E. Gmurzyńska i R. Morek (red.). Warszawa : Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2009. S. 31.
4. Красіловська З. Теоретичні основи медіації як альтернативного способу вирішення спорів: поняття, види, принципи // Актуальні проблеми державного управління. 2013. Вип. 3. С. 10.
5. Kopaliński Wł. (red.). Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem. Warszawa : Wydawnictwo Muza S. A., 2000. S. 321.
6. Moore Ch. Mediacje praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów. Warszawa : Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2009. S. 30.
7. Bieńkowska E. Mediacja w polskim prawie karnym // PPK. 1998. № 18. S. 22.
8. Antolak-Szymański K., Piaskowska O. Mediacja w postępowaniu cywilnym // Komentarz. Warszawa, 2017. S. 18.
9. Morek R. ADR w sprawach gospodarczych. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2004. S. 75.
10. Gmurzyńska E. Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2007. S. 31.
11. Włodyka S. Ustrój organów ochrony prawnej // PWN. Warszawa, 1975. S. 17.
12. Historia Polskiego Centrum Mediacji. URL : http://www. mediator. org.pl/Polskie_Centrum_Mediacji/6 (date of using: 15.11.2019).
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich. URL : http://prawo. sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010560591 (date of using: 15.11.2019).
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. URL : http://prawo. sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20031081020 (date of using: 15.11.2019).
15. Stowarzyszenie Mediatorow Rodzinnych. URL : http://www.smr.org.pl (date of using: 17.11.2019).
16. Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporow i Konfliktow. URL : https://www.mediacja.gov.pl/Spo-eczna-Rada-do-spraw-Alternatywnych-Metod-Rozwi.html (date of using: 19.11.2019).

17. Standardy Prowadzenia Mediacji i Postępowania Mediatora. URL : https://bip.men.gov.pl/wp-content/uploads/sites/2/2019/07 (date of using: 19.11.2019).

18. Standardy szkolenia mediatorów. URL : https://www.mediacja.gov.pl/files/doc/8%20Standardy%20szkolenia%20mediator%C3%B3w (date of using: 17.11.2019).

19. Kodeks Etyczny Mediatorów Polskich. URL : https://www.mediacja.gov.pl/files/doc/7%20Kodeks%20etyczny%20mediatorow%20polskich%20 (date of using: 19.11.2019).

20. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. URL : http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150000716 (date of using: 21.11.2019).

21. Ibid.

22. Statut Stowarzyszenia Polskie Centrum Mediacji. URL : http://www.mediator.org.pl/statut/27 (date of using: 21.11.2019).

23. Standardy mediacji rówieśniczej i szkolnej w szkołach i innych placówkach oświatowych // Rzecznik Praw Dziecka. Warszawa, 2017. URL : http://brpd.gov.pl/sites/default/files/standardy_mediacji_rowiesniczej_i_szkolnej_w_szkolach.pdf (date of using: 21.11.2019).

Статтю подано: 02.12.2019 *Статтю схвалено: 27.12.2019*

Kryvachuk Liudmyla Fedorivna
Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Institute of Social Affairs of the Pedagogical University of Krakow
ORCID: 0000-0002-3083-4781
e-mail: lkryvachuk@gmail.com

DEVELOPMENT OF MEDIATION INSTITUTE IN POLAND: GENESIS AND ACTIVITY EXPERIENCE OF THE CENTERS

Problem setting. In modern conditions of exacerbation of social problems and increasing social risks in Ukraine, the role of social function of the state, which is also associated with development of the mediation institute in Ukraine, is significantly increasing. Research of mediation problem is quite important and relevant. It makes it possible to improve the institutionalization of the mediation process in Ukraine, to develop and introduce new approaches, mechanisms in the field of public management of social services.

There is no doubt that the development of social mediation services has its own specifics, which necessitates the creation of appropriate mediation centers. Based on this, there is a need to train specialists in this field, develop appropriate training programs, improve the regulatory framework, research and implement the best international practices. Given the above, it is important to research the

experience of the formation and development of the mediation institute in other countries, in particular, consider the experience of Poland.

Recent research and publications analysis. Mediation has attracted the attention of researchers of various fields of knowledge, in particular: pedagogy, psychology, law, political science, sociology, public administration. Among domestic researchers it is advisable to pay attention to the works of N. Darahanova. S. Zapara, V. Zemlianska, A. Karshyieva, M. Kostytskyi, S. Kravtsov, Z. Krasilovska, S. Fursa and others. Among Polish researchers a substantial interest in this area cause the works of: E. Bieńkowska, E. Gmurzyńska, R. Morek, J. Młyński, I. Podobas. S. Włodyka and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Despite the considerable interest to mediation in the scientific literature, little has been studied in the field of international experience in the establishment and development of the mediation institution, technology and innovation in the provision of social mediation services, features and mechanisms of mediation centers. The main goal of this article is to research the process of formation and development of mediation institute in Poland, in the context of the formation of its legal and institutional support, to consider the features of the activities of the Polish Mediation Center and its regional branches.

Paper main body. Mediation is not a new phenomenon, it is directly related to the issue of resolving conflicts and disputes that have accompanied humanity since its inception. The development of mediation in Poland begins with the idea of introducing the postulates of restorative justice, which was initiated by a Polish lawyer and sociologist L. Petrażycki. The beginning of the process of institutionalization of mediation in Poland dates back to 1995. Actually, then, in 1995, under the "Patronate" Prison Society (*Stowarzyszenie Penitencjarne "Patronat"*) a Mediation Implementation Group (*Zespoł ds. Wprowadzania Mediacji w Polsce)* was established in Poland) As part of its activities, the Group contributed to the creation of mediation centers throughout the country. Formally, mediation was introduced into the Polish criminal system in 1997. However, mediation was carried out only at the preparatory trial stage.

In 2000 the Mediation Implementation Group in Poland was reorganized, then a society was created on its basis: Polish mediation center (*Polskie Centrum Mediacji*) – a non-governmental organization with mediation branches and offices in Poland. In 2001, there has been established a Family Mediation Pilot Group. (*Zespoł Pilotażowy ds. Mediacji Rodzinnych*), the main purpose of which was to amend the law, which would allow introducing family mediation into the Polish legal system. The Polish Mediation Center contributed to the creation of the Family Mediators Society (*Stowarzyszenie Mediatorow Rodzinnych*) and to establishment of the Social Council for Alternative Dispute and Conflict Resolution (*Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporow i Konfliktow*) at the Ministry of Justice of Poland. An important milestone in the development and establishment of mediation institute in Poland was 2005, and it was then that mediation was allowed to be used in civil matters.

Essential for the process of institutionalization of mediation in Poland was provided by the development of mediation standards in Poland, in particular: mediator performance standards and mediation in criminal and juvenile cases; standards for training mediators; standards for mediation and mediator activity.

In general, the mediation institute in Poland has developed quite actively. In the future, the regulatory framework continues to be improved in this area, the network of centers and centers of mediation is expanding, and new technologies and techniques in the field of mediation are being developed.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The formation and development of mediation in Poland began in 1995, in particular on the introduction of mediation in the field of restorative justice using mediation of minors. The author's approach to periodization of the formation and development of mediation institute in Poland is proposed, in particular: Stage I: 1995 – 2004; Stage II: 2005 – 2014; Stage III: 2015 – 2024. Based on the main purpose of mediation and the opinions of representatives of Polish science, mediation is a method of resolving the conflict peacefully, through voluntary negotiations with the participation of a mediator. Mediation in Poland is a fairly developed legal institution and one of the most effective alternative ways of resolving conflicts and disputes. Mediation is applied in criminal, civil, family, economic affairs and in the field of social work. In general, the experience of legal regulation and the practice of mediation in Poland is valuable for Ukraine, but it should be used, taking into account domestic characteristics, traditions, the system of law, the development of social institutions and the like.

Key words: mediation; mediator; mediation centers; restorative justice; family mediation.

References

1. Pro sotsialni posluhy. № 2671-VIII. (2019) [in Ukrainian].

2. Romanova, N. (2017). Formuvannia rynku novykh posluh na suchasnomu etapi v Ukraini. *Innovative processes in education: collective monograph*. Łódź. ss. 183.

3. Kordasiewicz, S., Gmurzyńska, E., Morek, R. (2009). Historyczna i międzynarodowa perspektywa mediacji. *Mediacje. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer. ss. 31.

4. Krasilovska, Z. (2013). Teoretychni osnovy mediatsii yak alternatyvnoho sposobu vyrishennia sporiv: poniattia, vydy, pryntsypy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, Issue 3, pp. 10 [in Ukrainian].

5. Kopaliński, Wł. (2000). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Wydawnictwo Muza S. A. ss. 321.

6. Moore, Ch. (2009). *Mediacje praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer. ss. 30.

7. Bieńkowska, E. (1998). Mediacja w polskim prawie karnym. *PPK*, № 18, 1998. ss. 22.

8. Antolak-Szymański, K., Piaskowska, O. (2017). Mediacja w postępowaniu cywilnym. *Komentarz*. Warszawa. ss. 18.

9. Morek, R. (2004). *ADR w sprawach gospodarczych*. Warszawa. Wydawnictwo C. H. Beck. ss. 75.

10. Gmurzyńska, E. (2007). *Mediacja w sprawach cywilnych w amerykańskim systemie prawnym – zastosowanie w Europie i w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck. ss. 31.

11. Włodyka, S. (1975). Ustrój organów ochrony prawnej. *PWN*, ss. 17.

12. *Historia Polskiego Centrum Mediacji*. (2019). URL : http://www.mediator.org.pl/ Polskie_Centrum_Mediacji/6.

13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. (2003). URL : http://prawo. sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20031081020.

14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. (2003). URL : http://prawo. sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20031081020.

15. *Stowarzyszenie Mediatorow Rodzinnych.* (2019). URL : http://www.smr.org.pl.

16. *Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporow i Konfliktow.* (2019). URL : https://www.mediacja.gov.pl/Spo-eczna-Rada-do-spraw-Alternatywnych-Metod-Rozwi.html.

17. Standardy Prowadzenia Mediacji i Postępowania Mediatora. (2019). URL : https://bip.men.gov.pl/wp-content/uploads/sites/2/2019/07.

18. Standardy szkolenia mediatorów. (2019). URL : https://www. mediacja. gov.pl/files/doc/8%20Standardy%20szkolenia%20mediator %C3%B3w.

19. Kodeks Etyczny Mediatorów Polskich. (2019). URL : https://www. mediacja.gov.pl/files/doc/7%20Kodeks%20etyczny%20mediatorow% 20polskich%20.

20. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. (2015). URL : http://prawo.sejm.gov.pl/ isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150000716.

21. Ibid.

22. Statut Stowarzyszenia Polskie Centrum Mediacji. (2019). URL : http://www.mediator.org.pl/statut/27.

23. Standardy mediacji rówieśniczej i szkolnej w szkołach i innych placówkach oświatowych. (2017). *Rzecznik Praw Dziecka*. Warszawa. URL : http://brpd.gov.pl/sites/default/files/standardy_mediacji_rowiesniczej_i_szkolnej_ w_szkolach.pdf.

Paper submitted: 02.12.2019 *Paper accepted: 27.12.2019*

Цитування: Кривачук Л. Ф. Розвиток інституту медіації в Польщі: генеза і досвід діяльності центрів // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198737).

Citation: Kryvachuk, L. F. (2019). Development of mediation institute in Poland: genesis and activity experience of the centers. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198737).

УДК 37.016:796.011.3
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198738

Проць Тетяна Андріївна
аспірант Львівського регіонального інституту державного правління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-6771-1881
e-mail: tap_lridu@i.ua

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

МОДЕЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ 017 "ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА І СПОРТ": ШЛЯХИ ТА СПОСОБИ УРАХУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ І ПОТРЕБ В УМОВАХ СТУПЕНЕВОЇ ОСВІТИ

Обґрунтовано необхідність удосконалення процесів моделювання професійної підготовки в умовах ступеневої освіти фахівців за спеціальністю 017 "Фізична культура і спорт" шляхом урахування регіональних особливостей і потреб для забезпечення реалізації суспільної ролі фізичної культури і спорту. Проаналізовано теоретико-методологічні, нормативно-правові, інституційно-організаційні, технолого-методичні складові та розроблено модель урахування регіональних особливостей і потреб у системі професійної підготовки фахівців із фізичної культури і спорту в умовах ступеневої освіти. Запропоновано професіограму бакалавра з фізичної культури і спорту.

Ключові слова: державне сприяння; місцеве самоврядування; моделювання професійної підготовки фахівців; професіограма; регіональні особливості та потреби; ступенева освіта; фізична культура і спорт; шляхи та методи проектування професійної підготовки.

Постановка проблеми. Забезпечення належного рівня професійної підготовки фахівців за спеціальністю фізична культура і спорт є важливим чинником формування усвідомлення та здатності пересічного індивіда підтримувати належний рівень фізичної підготовки для забезпечення повноцінної суспільної діяльності, зростання соціально-економічного рівня українського суспільства, подолання демографічної кризи, формування традицій і мотивації щодо фізичного виховання і масового спорту як важливого фактору фізичного та соціального благополуччя, поліпшення

стану здоров'я, ведення здорового способу життя та збільшення його тривалості.

В умовах децентралізації влади та реформування системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади регіональний аспект проблеми стану та перспектив розвитку освіти у сфері фізичної культури набуває особливої актуальності. У процесі децентралізації громади отримали додаткові ресурси, фінанси, повноваження для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. У компетенції суб'єктів місцевого самоврядування у сфері фізичної культури є забезпечення: на базовому рівні (громад) – розвитку місцевої інфраструктури, зокрема об'єктів соціального та культурного призначення, управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); на районному рівні – виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; на обласному рівні – розвитку професійно-технічної освіти, культури, спорту, туризму.

Серед основних проблем, які перешкоджають впровадженню в Україні європейських стандартів життя та взаємопов'язані з питаннями підготовки фахівців для сфери фізичної культури та масового спорту, доцільно звернути увагу на такі, як: "знецінення моральних і патріотичних переконань громадян України у зв'язку з пропагандою жорстокості, насильства, зокрема через засоби масової інформації; невідповідність вимогам сучасності та світовим стандартам ресурсного забезпечення сфери фізичної культури і спорту, зокрема організаційного, кадрового, науково-методичного, медико-біологічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного; відсутність сталих традицій і мотивації щодо фізичного виховання та масового спорту як важливого фактора фізичного та соціального благополуччя, поліпшення стану здоров'я, ведення здорового способу життя і збільшення його тривалості" [1].

Удосконалення підготовки, підвищення професіоналізму фахівців сфери фізичної культури та масового спорту значною мірою визначає успішність досягнення визначених завдань щодо "відведення фізичній культурі і спорту в Україні провідної ролі як важливого фактора здорового способу життя, профілактики захворювань, формування гуманістичних цінностей, створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, сприяння досягненню фізичної та духовної досконалості людини, виявлення резервних можливостей організму, формування патріотичних почуттів у громадян і позитивного іміджу держави у світовому співтоваристві" [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти управління розвитком освіти у сфері фізичної культури досліджувались такими

вченими, як: Б. Авер'янов, В. Андрущенко, Т. Бойченко, Є. Бородін, С. Вавренюк, В. Горащук, І. Гасюк, О. Дубогай, М. Дутчак, Н. Калашник, О. Мозолев, Л. Сущенко, О. Шиян. Дослідженням особливостей моделювання об'єктів в освітньому просторі присвячені як роботи загального спрямування (М. Грабарь, І. Гребеньов, Л. Ітельсон, С. Маркова, В. Михеєв, А. Остапенко, К. Краснянська, Є. Чупрунов), так і роботи, у яких пропонуються моделі змісту навчання (А. Гембарук, О. Каткова, Л. Новицька), педагогічних і освітніх систем (М. Запрудський, М. Ігнатенко, Д. Левитес, О. Нестеренко) і, зокрема, професійної підготовки фахівців фізичної культури і спорту в закладах вищої освіти (Ю. Бріскін, Т. Матвійчук, Н. Степанченко). Однак питання шляхів і способів урахування регіональних особливостей і потреб, зокрема на етапі моделювання професійної підготовки фахівців за спеціальністю 017 "Фізична культура і спорт", в умовах децентралізації влади та розвитку ступеневої освіти в Україні не достатньо висвітлені в сучасних наукових дослідженнях.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Освіта у сфері фізичної культури має різні змістовні компоненти [3], а саме:

– освітня складова діяльності суб'єктів сфери фізичної культури або освітня підготовка з фізичної культури та спорту – набуття компетентностей в закладах позашкільної освіти (у сфері фізичної культури і спорту); дошкільної освіти; повної загальної середньої освіти; професійної (професійно-технічної) освіти; вищої освіти; освіти осіб із особливими освітніми потребами;

– спеціалізована освіта спортивного спрямування, яка може здобуватися в межах формальної, неформальної, інформальної освіти, передбачає засвоєння освітньої програми з відповідного виду спорту з метою набуття комплексу професійних компетентностей у галузі фізичної культури і спорту, формування та розвитку індивідуальних здібностей особи, поглибленого оволодіння спеціалізацією в обраному виді спорту та здобувається одночасно з середньою, професійною (професійно-технічною), фаховою передвищою чи вищою освітою [4];

– педагогічна освіта за галуззю знань 01 "Освіта" за спеціальністю 017 "Фізична культура і спорт" за рівнями: початковим (короткий цикл) вищої освіти; першим (бакалаврським); другим (магістерським); третім (освітньо-науковим) рівнями засвоєння здобувачами вищої освіти знань із фізичної культури і спорту, положень сучасної педагогіки та педагогіки фізичного виховання, спортивного менеджменту, формування необхідних вмінь та навиків для застосування на практиці отриманих знань, зокрема: використання сучасних методів фізичної підготовки і спортивного тренування, організаційних, практичних і наукових навиків. Ця освіта охоплює й форми післядипломної (спеціалізації, перепідготовки, підвищення кваліфікації, стажування), професійного навчання працівників, курсів перепідготовки, підвищення кваліфікації та безперервного професійного розвитку спортсменів і фахівців сфери фізичної культури і спорту. Підготовка фахівців за зазначеною спеціальністю здійснюється для

забезпечення фізичного виховання і спорту в навчальних закладах усіх типів, у Збройних силах України та інших військових формуваннях; масового, дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень тощо.

Належній реалізації суспільної ролі фізичної культури і спорту сприяє удосконалення процесів моделювання професійної підготовки в умовах ступеневої освіти фахівців за спеціальністю 017 "Фізична культура і спорт" шляхом урахування регіональних особливостей і потреб для забезпечення розвитку фізичної культури в її основних сферах: в освіті; фізкультурно-оздоровчої діяльності за місцем проживання, відпочинку та роботи громадян; фізкультурно-оздоровчої діяльності серед сільського населення; фізичної підготовки у Збройних силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, у правоохоронних органах, рятувальних та інших спеціальних службах; фізкультурно-оздоровчої діяльності і фізкультурно-спортивної реабілітації осіб із інвалідністю; фізкультурно-оздоровчої діяльності у місцях попереднього ув'язнення та в установах виконання покарань.

Нормативно-правовим підґрунтям моделювання професійної підготовки фахівців із фізичної культури та спорту є:

– Закони України "Про вищу освіту" [5], "Про дошкільну освіту" [6], "Про загальну середню освіту" [7], "Про освіту" [8], "Про позашкільну освіту" [9], "Про професійно-технічну освіту" [10], "Про фізичну культуру і спорт" [11];

– державні стратегічні документи: "Державна національна програма "Освіта" ("Україна XXI століття") [12], Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року [13], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [14], Національна доктрина розвитку освіти [15], Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [16], Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [17], Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [18], Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" [19];

– нормативні документи, зокрема накази, листи, інструкції, методичні рекомендації Міністерства освіти і науки України: Національна рамка кваліфікацій [20], Національний класифікатор України [21], Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [22], Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів вищої освіти [23], Стандарти вищої освіти [24], зокрема Стандарт вищої освіти України: перший (бакалаврський) рівень вищої освіти, галузь знань 01 "Освіта/Педагогіка", спеціальність 017 "Фізична культура і спорт" [25] тощо.

Виклад основного матеріалу. Врахування регіональних особливостей і потреб при моделюванні професійної підготовки фахівців із фізичної культури і спорту сприяє виконанню основних вимог до моделі освітнього

процесу, а саме, що вона має бути: “адекватна реальності (забезпечувати максимальну відповідність між професійно-теоретичною та практичною діяльністю); динамічною (періодично відтворюватися, завдяки чому може бути досягнуто безперервне врахування зовнішніх змін, що відбуваються в суспільстві); нормативною (забезпечувати накопичення та засвоєння традиційних професійних знань, умінь, притаманних професійній спільноті) і водночас прогностичною (визначати перспективи і тенденції у підготовці фахівця, тобто мати випереджувальний характер)” [26].

Модель професійної підготовки фахівців фізичної культури і спорту має бути системною, тобто узгоджуватись із основними структурними компонентами освітньої системи підготовки, таких як: “мета, орієнтована на модель фахівця; вихідні методологічні засади і принципи підготовки майбутніх учителів; педагогічні умови вдосконалення та функціонування освітнього процесу; зміст, організація освітнього процесу та безпосередня освітня діяльність; взаємодія учасників освітнього процесу; результат навчання та їх оцінювання” [27]. А тому, регіональні особливості та потреби втілюються у змістовні, процесуальні, предметні, структурні та суб’єктні складові освітнього процесу.

Взявши за основу модель системи професійної підготовки у закладі вищої освіти фахівців із фізкультури та спорту, визначимо в ній шляхи та способи реалізації регіональних особливостей і потреб (рис. 1) [28, 29]. Модель системи професійної підготовки фахівців із фізкультури та спорту складають чотири взаємно обумовлюючі блоки: концептуально-цільовий, проектувальний, організаційно-технологічний, контрольно-коригувальний.

Концептуально-цільовий блок визначається нормативно-правовими актами регулювання діяльності у сфері освіти, фізичної культури і спорту та стосується визначення мети, принципів, методологічних підходів.

Проектувальний блок охоплює процеси формування структури професійної компетентності фахівця, завдання та функції освіти фахівців для галузі, психолого-педагогічні умови вдосконалення професійної підготовки, зокрема щодо поглиблення змісту навчання з дисциплін регіональної змістовності, комплексного проектування професійної підготовки з урахуванням регіональних особливостей галузі фізкультури і спорту, застосування інноваційних технологій, спрямованих на формування та розвиток професійних компетенцій діяльності на регіональному рівні. Так, інтегральна, загальні, спеціальні (фахові, предметні) компетентності та нормативний зміст підготовки, визначені Стандартом вищої освіти України першого (бакалаврського) рівня спеціальності 017 “Фізична культура і спорт”, скеровані на забезпечення підготовки фахівців, “здатних розв’язувати складні спеціалізовані завдання та практичні проблеми, що характеризується комплексністю та невизначеністю умов, під час професійної діяльності у сфері фізичної культури і спорту або у процесі навчання” [30]. Окрім того, у процесі підготовки фахівців має бути забезпечене формування їх особистісних соціально значимих якостей і компетентцій.

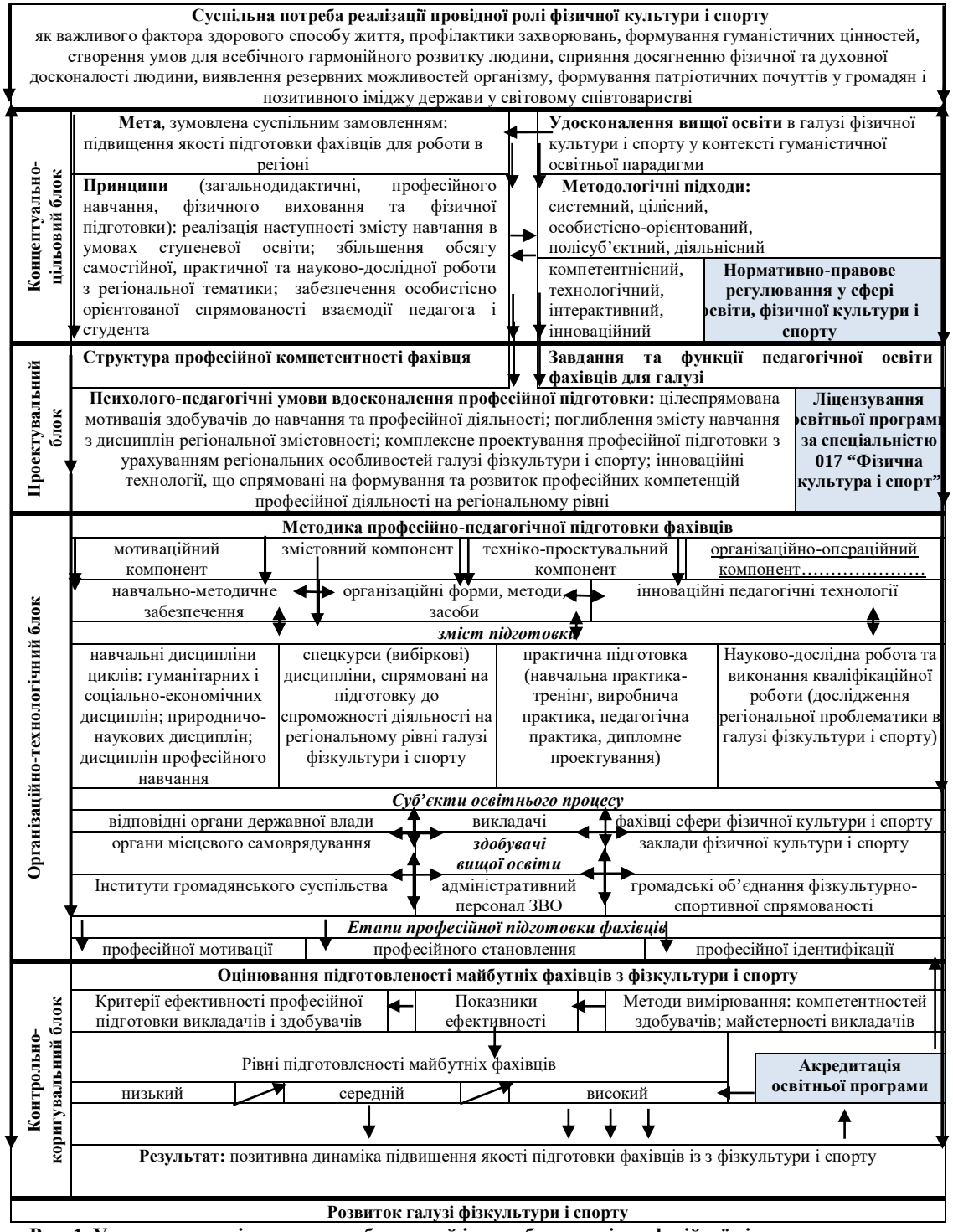

Рис. 1. Урахування регіональних особливостей і потреб у моделі професійної підготовки фахівців із фізичної культури і спорту в умовах ступеневої освіти

Рішенням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти № 9 від 29.08.2019 р. передбачено, що у проектуванні та цілях освітньої програми підготовки фахівців повинні бути відображені тенденції розвитку спеціальності та ринку праці, галузевий і регіональний контексти [31]. Реалізація регіональних особливостей і потреб при визначенні цілей та програмних результатів навчання за освітньою програмою професійної підготовки фахівців із фізичної культури і спорту в закладі вищої освіти забезпечується шляхом урахування пропозицій і потреб заінтересованих сторін (стейкхолдерів). До формулювання цілей і визначення програмних результатів освітньої програми доцільно залучати відповідні регіональні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади фізичної культури і спорту, що розташовані в області, роботодавців, фахівців сфери фізичної культури і спорту, громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості та інші інститути громадянського суспільства.

Для забезпечення врахування на етапі розробки освітньої програми пропозиції від стейкхолдерів необхідно не лише проводити їх опитування, але й вводити їх до складу відповідних робочих груп та спільно з ними визначати критерії врахування чи неврахування певних пропозицій щодо реалізації регіональних особливостей і потреб при визначенні цілей та програмних результатів навчання. Також необхідно цілі освітньої програми та програмні результати навчання визначати з урахуванням тенденцій розвитку спеціальності 017 "Фізична культура і спорт", ринку праці для фахівців із фізичної культури і спорту (запитів роботодавців), галузевого та регіонального контексту, а також досвіду аналогічних вітчизняних та іноземних освітніх програм.

Урахування регіональних особливостей і потреб при проектуванні освітньою програмою професійної підготовки фахівців із фізичної культури і спорту доцільно відобразити у професіограмі (рис. 2), яка становить "ідеальну модель майбутніх фахівців, яка розкриває основні вимоги до їхніх професійних знань, умінь, навичок та особистісних якостей, необхідних і достатніх для виконання виробничих функцій" [32].

ПРОФЕСІОГРАМА
бакалавра зі спеціальності 017 “Фізична культура і спорт”

КОМПЕТЕНЦІЇ:

Інтегральна компетентність – здатність вирішувати складні спеціалізовані завдання та практичні проблеми у сфері фізичної культури і спорту або у процесі навчання, що передбачає застосування теорій та методів наук із фізичного виховання і спорту, та характеризується комплексністю та невизначеністю умов

соціально-особистісні | загально-наукові | інструментальні | професійні

знання | вміння | навики | комунікація | відповідальність і автономія

Загальні компетентності	**Спеціальні (фахові) компетентності**
здатності: вчитися та оволодівати сучасними знаннями; реалізовувати свої права і обов’язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського суспільства та необхідність його сталого розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні; зберігати і примножувати моральні, культурні, наукові цінності і примножувати досягнення суспільства на основі розуміння історії та закономірностей розвитку предметної області, її місця у загальній системі знань про природу і суспільство та у розвитку суспільства, техніки і технологій; працювати в команді; планувати й управляти часом; усно і письмово спілкуватися державною мовою; спілкуватися іноземною мовою; **навики:** використання інформ.-комунікаційних технологій; міжособистісної взаємодії; бути критичним і самокритичним; діяти на основі етичних міркувань; застосовувати знання у практичних ситуаціях	**здатності:** забезпечувати формування фіз. культури особистості; проводити тренування та супроводження участі спортсменів у змаганнях; до організації оздоровчо-рекреаційної рухової активності різних груп населення; визначати заходи з фізкультурно-спортивної реабілітації та форми адаптивного спорту для осіб, що їх потребують; зміцнювати здоров’я людини шляхом використання рухової активності, раціонального харчування й інших чинників здорового способу життя; до розуміння ретроспективи формування сфери фізичної культури і спорту; застосовувати знання про будову та функціонування організму людини; проводити біомеханічний аналіз рухових дій людини; надавати долікарську допомогу під час виникнення невідкладних станів; здійснювати навчання, виховання та соціалізацію людини у сфері фізичної культури і спорту, застосовуючи різні педагогічні методи та прийоми; аналізувати прояви психіки людини під час занять фізичною культурою і спортом; використовувати спортивні споруди, спеціальне обладнання та інвентар; застосовувати сучасні технології управління суб’єктами сфери фізичної культури, спорту; до безперервного професійного розвитку

СФЕРА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

виробничі функції:	**узагальнений об’єкт діяльності:**	**первинні посади:**
– організаційна; – управлінська; – контролююча; – прогностична; – технологічна; – технічна; – діагностична; – виробнича; – навчальна; – аналітична	забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя; уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, підготовленості шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них	тренер з виду спорту; тренер-викладач з виду спорту (спорт. школи (далі – СШ), секції); інструктор-методист СШ; інструктор з аеробіки; інструктор-методист тренажер. комплексу (залу); фітнес-тренер; фахівець із організації дозвілля; інструктор оздоровчо-спорт. туризму (за видами); інструктор із стройової та фіз. підготовки; інструктор-методист з фіз. культури та спорту; інструктор-методист з виробн. гімнастики

ЧИННИКИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ЗМІСТ КОМПЕТЕНЦІЙ

інтеграція національної системи підготовки у світову	вимоги сучасного світового ринку праці	концептуальні зміни в політиці, економіці, спортивній освіті	соціальна значущість професії та її зв’язки з іншими професіями	історичний досвід становлення професії, національні та регіональні традиції особливості та потреби

Суспільна потреба реалізації провідної ролі фізичної культури
як важливого фактора здорового способу життя, профілактики захворювань, формування гуманістичних цінностей, створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, сприяння досягненню фізичної та духовної досконалості людини, виявлення резервних можливостей організму, формування патріотичних почуттів у громадян і позитивного іміджу держави у світовому співтоваристві

Рис. 2. Професіограма бакалавра з фізичної культури і спорту

Організаційно-технологічний блок відображає етап безпосередньої реалізації освітньої програми (навчального плану, робочих програм навчальних дисциплін у їх структурно-логічній послідовності) в освітньо-виховному процесі. При здійсненні професійної підготовки фахівців із фізичної культури і спорту важливою є комплексність реалізації регіональних особливостей і потреб, яка досягається шляхом: входження їх у мотиваційний, змістовний, техніко-проектувальний, організаційно-операційний компоненти на всіх етапах професійної підготовки фахівців (професійної мотивації, професійного становлення, професійної ідентифікації); залучення до освітнього процесу представників відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, викладачів-фахівців сфери фізичної культури і спорту, громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості й інших інститутів громадянського суспільства та експертних середовищ; розширення регіональної проблематики у змісті навчальних дисципліни (циклів гуманітарної, соціально-економічної, природничо-наукової, професійної підготовки), спецкурсів (вибіркових дисципліни), практичної підготовки (навчальних практик-тренінгів, виробничих, педагогічних практик, дипломного проектування), науково-дослідної роботи та виконання кваліфікаційних робіт, спрямованих на формування у студентів спроможності до діяльності в галузі фізкультури і спорту на регіональному рівні.

Контрольно-коригувальний блок забезпечує процес оцінювання підготовленості майбутніх фахівців із фізкультури і спорту та може бути основою для проведення акредитації освітніх програм, оскільки вона є добровільною і проводиться з ініціативи закладу вищої освіти для "оцінювання якості освітньої програми та освітньої діяльності закладу вищої освіти за цією програмою на предмет відповідності стандарту вищої освіти, спроможності виконання вимог стандарту, а також досягнення заявлених у програмі результатів навчання відповідно до критеріїв оцінювання якості освітньої програми" [33]. Предметність цього дослідження відповідає критерію "1. Проектування та цілі освітньої програми", яким визначено, що: освітня програма має чітко сформульовані цілі, які відповідають місії та стратегії закладу вищої освіти; цілі освітньої програми та програмні результати навчання визначаються з урахуванням позицій та потреб зацікавлених сторін; цілі освітньої програми та програмні результати навчання визначаються з урахуванням тенденцій розвитку спеціальності, ринку праці, галузевого та регіонального контексту, а також досвіду аналогічних вітчизняних та іноземних освітніх програм.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Удосконалення підготовки, підвищення професіоналізму фахівців сфери фізичної культури та спорту значною мірою забезпечує реалізацію суспільної ролі фізичної культури в її основних сферах: освіти; фізкультурно-оздоровчої діяльності за місцем проживання, відпочинку та роботи громадян; фізкультурно-оздоровчої діяльності серед сільського населення; фізичної підготовки у Збройних силах України та інших військових формуваннях.

Визначення та активізацію шляхів і способів урахування регіональних особливостей і потреб, зокрема на етапі моделювання професійної підготовки фахівців за спеціальністю 017 “Фізична культура і спорт”, в умовах децентралізації влади та розвитку ступеневої освіти в Україні, доцільно здійснювати системно та з урахуванням комплексу теоретико-методологічних, нормативно-правових, інституційно-організаційних і технолого-методичних складових. Такий підхід дає змогу розробити модель урахування регіональних особливостей і потреб у системі професійної підготовки фахівців із фізичної культури та спорту в умовах ступеневої освіти та професіограми фахівців із фізичної культури і спорту за 1 – 3 рівнями вищої освіти.

Питання шляхів і способів урахування регіональних особливостей і потреб на етапі моделювання професійної підготовки фахівців забезпечує реалізацію вимог ліцензування й акредитації освітніх програм у частині відображення тенденцій розвитку спеціальності та ринку праці, галузевого та регіонального контекстів при визначенні та реалізації цілей і програмних результатів навчання за освітньою програмою професійної підготовки фахівців, що загалом сприяє підвищенню якості вищої освіти в Україні.

У перспективі подальших розвідок у напрямку публічного управління розвитком освіти на регіональному рівні доцільно проаналізувати особливості професійної підготовки фахівців для діяльності в основних сферах фізичної культури.

Список використаної літератури

1. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 115 від 01.03.2017 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#n10 (дата звернення: 19.07.2019).

2. Там само.

3. Проць Т. А. Державне сприяння розвитку освіти у сфері фізичної культури на регіональному рівні: проблема узгодженості державних політик // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3 (60) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 143—160.

4. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/ed20170905#n327 (дата звернення: 15.07.2019).

5. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 (дата звернення: 15.07.2019).

6. Про дошкільну освіту : Закон України № 2628-III від 11.07.2001 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14 (дата звернення: 15.07.2019).

7. Про загальну середню освіту : Закон України № 651-XIV від 03.05.1999 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14 (дата звернення: 10.07.2019).

8. Про освіту...

9. Про позашкільну освіту : Закон України № 1841-III від 22.06.2000 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 10.07.2019).

10. Про професійно-технічну освіту : Закон України № 103/98-ВР від 10.02.1998 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 10.07.2019).

11. Про фізичну культуру і спорт : Закон України № 3808-XII від 24.12.1993 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12 (дата звернення: 10.07.2019).

12. Державна національна програма "Освіта" ("Україна XXI століття") : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 896 від 03.11.1993 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF (дата звернення: 10.07.2019).

13. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку...

14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/stru (дата звернення: 09.07.2019).

15. Національна доктрина розвитку освіти : затверджена Указом Президента України № 347/2002 від 17.04.2002 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002 (дата звернення: 20.07.2019).

16. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки : затверджена Указом Президента України № 68/2016 від 26.02.2016 р. URL : http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805 (дата звернення: 20.07.2019).

17. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : схвалена Указом Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013. (дата звернення: 21.07.2019).

18. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80 (дата звернення: 21.07.2019).

19. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 19.07.2019).

20. Національна рамка кваліфікацій : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1341 від 23.11.2011 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF (дата звернення: 21.07.2019).

21. Національний класифікатор України. "Класифікатор професій" ДК 003:2010. Київ : Соцінформ, 2010. С. 22.

22. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.2015 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF (дата звернення: 21.07.2019).

23. Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів вищої освіти : затверджені Наказом Міністерства освіти і науки України № 600 від 01.06.2017 р. (зі змінами № 1648 від 21.12.2017 р. URL : https://mon.gov.ua/storage/ app/ media/ vishcha- osvita/ rekomendatsii- 1648.pdf (дата звернення: 26.07.2019).

24. Стандарти вищої освіти : затверджені Наказом Міністерства освіти і науки України. URL : https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/naukovo-metodichna-rada-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini/zatverdzheni-standarti-vishoyi-osviti (дата звернення: 15.07.2019).

25. Стандарт вищої освіти України: перший (бакалаврський) рівень вищої освіти, галузь знань 01 “Освіта/Педагогіка”, спеціальність 017 “Фізична культура і спорт” : затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України № 567 від 24.04.2019 р. URL : https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2019/04/25/017-fizichna-kultura-i-sport-bakalavr.pdf (дата звернення: 26.07.2019).

26. Степанченко Н. І., Бріскін Ю. А., Матвійчук Т. Ф. Модель системи професійної підготовки фахівців фізичної культури і спорту в закладах вищої освіти // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. 2018. Вип. 154(2). С. 75. (Серія : Педагогічні науки. Фізичне виховання та спорт).

27. Там само. С. 75.

28. Там само. С. 76.

29. Там само. С. 76.

30. Стандарт вищої освіти України...

31. Звіт (відомості) про самооцінювання освітньої програми : затверджений Рішенням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти № 9 від 29.08.2019 р. URL : https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/Форма-відомостеи-про-самооцінювання.pdf (дата звернення: 10.09.2019).

32. Махновська І. Р. Професійна підготовка магістрів сестринської справи в умовах ступеневої освіти : дис. к. пед. н. за спец. 13.00.04 “Теорія та методика професійної освіти”. Житомир, 2015. С. 75.

33. Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : затверджене Наказом Міністерства освіти і науки України № 977 від 11.07.2019 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19 (дата звернення: 26.07.2019).

Статтю подано: 10.11.2019 *Статтю схвалено: 22.12.2019*

Prots Tetiana Andriivna
post-graduate student of the Department of Management of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-6771-1881
e-mail: tap_lridu@i.ua
Fursa Mykola Valentynovych
Head of the Department for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, PhD in Philosophy, Associate Professor
ORCID: 0000-0002-3954-8765
e-mail: m.fursa@meta.ua

MODELLING VOCATIONAL TRAINING OF SPECIALISTS FOR THE SPECIALITY "017 – PHYSICAL CULTURE AND SPORTS": WAYS AND METHODS OF INCORPORATING REGIONAL PECULIARITIES AND NEEDS IN CONDITIONS OF THE STAGE EDUCATION

Problem setting. Improving vocational training, advancing professionalism of specialists in the field of physical culture largely determines the success of its leading role in the promotion of a healthy lifestyle, prevention of diseases, formation of humanistic values, as well as in creating conditions for comprehensive harmonious development of a human, promoting the achievement of physical and spiritual perfection of a person, revealing the reserve potential of the organism, forming patriotic feelings in citizens and positive image of the state.

Recent research and publications analysis. Various aspects of managing the development of education in the field of physical culture were studied by such scientists as: B. Averyanov, V. Andrushchenko, T. Boichenko, E. Borodin, C. Vavrenyuk, V. Horashchuk, I. Gasiuk, O. Dubogai, M. Dutchak, N. Kalashnyk, O. Mozolev, L. Sushchenko, O. Shyian. The study of peculiarities of modelling the objects in educational space are devoted both to works of general character (M. Hrabar, I. Grebenov, L. Itelson, S. Markova, V. Mikheyev, A. Ostapenko, K. Krasnianska, E. Chuprunov), and works that offer models of the content of training (A. Hembaruk, O. Katkova, L. Novytska), pedagogical and educational systems (M. Zaprudskyi, M. Ihnatenko, D. Levites, O. Nesterenko) and, in particular, the vocational training of specialists in physical education culture and sports in higher education institutions (Yu. Briskin, T. Matviichuk, N. Stepanchenko). However, the issues of ways and methods of taking into account regional peculiarities and needs, in particular, at the stage of modelling vocational training of specialists in the speciality 017 "Physical culture and sports", in the conditions of decentralization of power and development of the

stage education in Ukraine are not sufficiently covered in modern scientific research.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The proper realization of the social role of physical culture and sports is facilitated by the improvement of the modelling processes of vocational training in the conditions of the stage education of specialists in the speciality 017 “Physical Culture and Sports” by taking into account regional peculiarities and needs for ensuring the development of physical culture in its main spheres. The legal basis for modelling the vocational training of specialists in physical culture and sports are laws of Ukraine, state strategic documents, normative documents, in particular, orders, letters, instructions, methodological recommendations of the Ministry of Education and Science of Ukraine, etc.

Paper main body. Taking into account regional peculiarities and needs in modelling the training of specialists in physical culture and sports contributes to the fulfilment of the basic requirements for the model of the educational process, namely, that it must be adequate to reality, dynamic, normative and predictive. The vocational training model of specialists for physical education and sports should be systemic, i.e. consistent with the basic structural components of the educational training system. Regional peculiarities and needs are embodied in the content, procedural, substantive, structural and subjective components of the educational process.

Ways and methods of implementing regional peculiarities and needs should be structurally and functionally defined in the model of vocational training of specialists in physical culture and sports in conditions of stage education.

This model is formed by four mutually stipulating blocks – conceptual-purposeful, designing, organizational-technological and controlling-corrective. The conceptual-purposeful block is defined by the normative-legal acts regulating the activity in the field of education, physical culture and sports and concerns the definition of the purpose, principles, and methodological approaches. The designing block covers the processes of forming the structure of professional competence of the specialist, the task and function of education of specialists in the field, psychological and pedagogical conditions for improvement of vocational training, in particular, on deepening the content of studying the disciplines of regional content, complex design of vocational training incorporating regional peculiarities of the field of physical culture and sports, using innovative technologies aimed at forming and developing professional competencies of activities at the regional level. The organizational and technological block reflects the stage of direct implementation of the educational program (curriculum, programs of educational disciplines in their structural and logical sequence) in the educational process. While carrying out the vocational training of specialists in physical culture and sports, it is important to integrate the implementation of regional peculiarities and needs, which is achieved by entering them into motivational, meaningful, technical and designing, organizational and operational components at all stages of vocational training of specialists (professional motivation, professional formation, professional identification); involvement in the

educational process of representatives of relevant state and local authorities, teachers-specialists in the field of physical culture and sports, public associations of physical and sports orientation and other institutes of civil society and expert circles; expansion of regional problematics in the content of educational disciplines (cycles of humanitarian, socio-economic, natural science, vocational training), special courses (elective disciplines/courses), practical training (educational training practices, industrial, pedagogical practices, diploma work) and preparation of the qualification work aimed at developing students' ability to the activity in the field of physical education and sports at the regional level. The controlling and corrective block provides a process for assessing the readiness of future specialists in physical education and sports and can be the basis for holding accreditation of educational programs.

Conclusions and perspectives for further research. Improving vocational training, advancing the professionalism of specialists in the field of physical culture and sports to a large extent ensures the implementation of the social role of physical culture in its main areas. Determination and activation of ways and methods of taking into account regional peculiarities and needs, in particular, at the stage of modelling vocational training of specialists in the speciality 017 “Physical culture and sports”, in the conditions of decentralization of power and development of stage education in Ukraine, is advisable to be carried out systemically and taking into account the complex of theoretical and methodological, regulatory, institutional-organizational and technically-methodical components. This approach allows developing a model of incorporating regional peculiarities and needs in the system of professional training of specialists in physical education and sports in the conditions of stage education and the vocational training chart of specialists in physical culture and sports at 1 – 3 levels of higher education. Issues of ways and methods of taking into account regional peculiarities and needs at the stage of modelling of vocational training of specialists contribute to the implementation of requirements of licensing and accreditation of educational programs in terms of reflecting trends of the speciality and labour market development, sectoral and regional contexts in defining and realization of objectives and program results of training in the educational program of vocational training of specialists, which generally contributes to the quality of higher education in Ukraine. In the perspective of further studies in the direction of public management of the development of education at the regional level, it is advisable to analyze the peculiarities of vocational training of specialists for the activity in the main spheres of physical culture.

Key words: state support; local self-government; modelling vocational training of specialists; vocational training chart; regional peculiarities and needs; stage education; physical culture and sports; ways and methods of modelling vocational training.

References

1. Kontseptsiia Derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohramy rozvytku fizychnoi kultury i sportu na period do 2020 roku. (2017). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF#n10 [in Ukrainian].
2. Ibid.
3. Prots, T. A. (2019). Derzhavne spryiannia rozvytku osvity u sferi fizychnoi kultury na rehionalnomu rivni: problema uzghodzhenosti derzhavnykh polityk. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*, Issue 1 (58), pp. 143-160 [in Ukrainian].
4. Pro osvitu. № 2145-VIII. (2017) [in Ukrainian].
5. Pro vyshchu osvitu. № 1556-VII. (2014) [in Ukrainian].
6. Pro doshkilnu osvitu. № 2628-III. (2001) [in Ukrainian].
7. Pro zahalnu seredniu osvitu. № 651-XIV. (1999) [in Ukrainian].
8. Pro osvitu...
9. Pro pozashkilnu osvitu. № 1841-III. (2000) [in Ukrainian].
10. Pro profesiino-tekhnichnu osvitu. № 103/98-VR. (1998) [in Ukrainian].
11. Pro fizychnu kulturu i sport. № 3808-XII. (1993) [in Ukrainian].
12. Derzhavna natsionalna prohrama “Osvita” (“Ukraina XXI stolittia”). № 896. (1993). URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF [in Ukrainian].
13. Kontseptsiia Derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohramy rozvytku...
14. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. (2014). URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/stru [in Ukrainian].
15. Natsionalna doktryna rozvytku osvity. (2002). URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002 [in Ukrainian].
16. Natsionalna stratehiia spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016 – 2020 roky. (2016). URL : http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805. [in Ukrainian].
17. Natsionalna stratehiia rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku. (2013). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013 [in Ukrainian].
18. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016 – 2020 roky. (2016). URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80 [in Ukrainian].
19. Stratehiia staloho rozvytku “Ukraina – 2020”. (2015). URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 [in Ukrainian].
20. Natsionalna ramka kvalifikatsii. (2011). URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF [in Ukrainian].
21. *Natsionalnyi klasyfikator Ukrainy: “Klasyfikator profesii” DK 003:2010*. (2010). Kyiv: Sotsinform. pp. 22 [in Ukrainian].
22. Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity. № 266. (2015) [in Ukrainian].

23. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia standartiv vyshchoi osvity. (2017). URL : https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/rekomendatsii-1648.pdf [in Ukrainian].

24. Standarty vyshchoi osvity. (2019). URL : https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/naukovo-metodichna-rada-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini/zatverdzheni-standarti-vishoyi-osviti [in Ukrainian].

25. Standart vyshchoi osvity Ukrainy: pershyi (bakalavrskyi) riven vyshchoi osvity, haluz znan 01 Osvita/Pedahohika, spetsialnist 017 Fizychna kultura i sport. (2019). URL : https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni % 20standarty/2019/04/25/017-fizichna-kultura-i-sport-bakalavr.pdf [in Ukrainian].

26. Stepanchenko, N. I., Briskin, Yu. A., Matviichuk, T. F. (2018). Model systemy profesiinoi pidhotovky fakhivtsiv fizychnoi kultury i sportu v zakladakh vyshchoi osvity. *Visnyk Chernihivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu*, Issue 154(2), pp. 74-79 [in Ukrainian].

27. Ibid. pp. 75.

28. Ibid. pp. 76.

29. Ibid. pp. 76.

30. Standart vyshchoi osvity Ukrainy...

31. Zvit (vidomosti) pro samootsiniuvannia osvitnoi prohramy. (2019). URL : https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/Forma-vidomostey-pro-samootsiniuvannia.pdf [in Ukrainian].

32. Makhnovska, I. R. (2015). *Profesiina pidhotovka mahistriv sestrynskoi spravy v umovakh stupenevoi osvity*. (Extended abstract of candidate's thesis). Zhytomyr [in Ukrainian].

33. Polozhennia pro akredytatsiiu osvitnikh prohram, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity. (2019). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19 [in Ukrainian].

Paper submitted: 10.11.2019 *Paper accepted: 22.12.2019*

Цитування: Проць Т. А., Фурса М. В. Моделювання професійної підготовки фахівців за спеціальністю 017 "Фізична культура і спорт": шляхи та способи урахування регіональних особливостей і потреб в умовах ступеневої освіти // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198738).

Citation: Prots, T. A., Fursa, M. V. (2019). Modelling vocational training of specialists for the speciality 017 "Physical culture and sports": ways and methods of incorporating regional peculiarities and needs in conditions of the stage education. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198738).

УДК 061.2 – 0.48.37 (477) : 005.21
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198739

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

ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕБРЕНДИНГУ ЯК СУСПІЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ОНОВЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Обґрунтовано механізм оновлення громадської організації та його застосування в умовах демократизації та децентралізації влади. Запропоновано ввести у науковий обіг поняття "інституційний ребрендинг громадської організації", що означає комплекс певних оздоровчих заходів, спрямованих на зміну соціально-організаційної якості її функціональної спроможності та складових елементів, які підсилюють роль і місце об'єднань громадян у соціально орієнтованій державотворчій діяльності. Акцентовано на факторах оновлення інституціонального образу громадської організації як відповіді на своєрідний запит сучасного українського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство; громадська організація; механізм інституційного ребрендингу.

Постановка проблеми. Державна влада поступово виносить в авангард демократичних змін тип адаптації державно-управлінських механізмів до умов соціально орієнтованого суспільно-державного розвитку й актуалізації пріоритетних завдань, які прискорять побудову соціально справедливої і правової держави. Одним із ефективних інструментів міжсуб'єктної взаємодії мають перспективу стати громадські організації, яким, на нашу думку, необхідно віддати пріоритетну роль у виконанні соціальних завдань держави і суспільства. Їхній потенціал є очевидно недооцінений, а інституційна суб'єктність та методична затребуваність – цілком не вмотивована. Тому на часі є постановка питання про вироблення і застосування суспільної стратегії оновлення громадської організації як соціально орієнтованого та суспільно-корисного суб'єкту в умовах децентралізації влади, яка може стати поштовхом до інноваційного сприйняття місця й ролі громадської самоорганізації в суспільно-державних відносинах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розпочинаючи аналіз процесу "ребрендингу", спершу потрібно чітко усвідомити розуміння поняття "бренд" у нашій тематичній диспозиції. Насамперед процес

брендингу характерний для господарсько-економічної, бізнесової сфери, де особливо важливе значення надається відповідному позначенню якості товару чи послуг й високо цінується їх маркування (марка, знак, символ тощо) [1, 2]. Це є ознака конкурентоспроможності й рейтингової ієрархії. Деякі дослідники вважають брендинг навіть довгостроковою стратегією організації [3, 4]. Однак у цьому випадку вивчаємо соціально-орієнтовані функціональні можливості такої інституції громадянського суспільства, як громадська організація, і вважаємо її своєрідним суспільним брендом, якому властиве оновлення, згідно з вимогами часу та суспільно-державними запитами [5, 6]. У цьому контексті в нагоді нам стали й матеріали Н. Пігуля [7] та Д. Поспеловського [8].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для того, аби змінити або ж оновити підходи до предметного здійснення своїх функціональних дій, для основних учасників державотворчого процесу визріває нагальна необхідність нового бачення принципів взаємодії між сторонами публічно-управлінських відносин. Відтак, значну увагу доцільно приділити пошуку нового обличчя провайдерів соціальних трансформацій, якими, зокрема, ми вважаємо громадську організацію. Ця інституція громадянського суспільства повинна відповідати новітньому формату свого позиціювання в соціально-економічних і громадсько-політичних процесах, має бути суб'єктно статичною, виконувати завдання реальної сполучної ланки між державною владою та громадянським суспільством і пропагувати насамперед соціально орієнтовані пріоритети у державі. Тому, вважаємо за потрібне виробити стратегічний підхід до застосування процесу "інституційного ребрендингу громадської організації", у якому закладено процедуру оновлення названої інституції громадянського суспільства та простежено умови державного сприяння її цільового призначення в сучасних умовах децентралізації управлінських повноважень і адміністративно-територіальних змін.

Виклад основного матеріалу. На основі ознайомлення із зарубіжним досвідом і сучасними підходами до типу здійснення публічного управління, вважаємо, що значну роль у цьому процесі повинні відігравати заходи інституційного ребрендингу, які змінюють суть взаємодії влади і соціуму, ступінь впливу держави на розвиток громадянського суспільства, мотивацію громадян до виконання "допоміжних" функцій у державі й суспільстві, а також використовують механізми синергетики й управлінських інновацій для вдосконалення соціальної інфраструктури. Вони націлені на формування комплексної програми розвитку, суспільної стратегії та державної політики за допомогою сприяння державними інститутами діяльності різноманітних самоорганізованих громадських організацій, що діють із метою здійснення суспільно-корисних дій і досягнення спільних державотворчих цілей [9]. На нашу думку, бренд громадської організації – це чітке позиціювання інституції як соціальної організації, визначення її суб'єктності в громадянському суспільстві та державній політиці, публічної статусності (позиціюванні) у процесі впливу на владу й співпраці з нею.

У сучасній науці широко вживаним став і термін “ребрединг”, сутність і варіативність використання якого вимагає предметного обґрунтування. Як і поняття “бренд”, воно є найбільш вживаним у сфері економічних та бізнес-відносин. Це поняття в буденній ситуації не є сталим, і зрозуміло, що в силу певних обставин переживає як стан “зрілості”, так і “старості”, за динамічною логікою суспільного життя. Але якщо є бодай якась можливість чи доцільність своєрідної “реінкарнації”, то можна задіяти комплексний процес “оздоровлення”, “оновлення”, “омолодження” організації, що, на нашу думку, і означає інституційний ребрендинг. Це нове життя “старого” бренду є далекоглядною стратегією і концептуальним оновленням усього спектру організаційного життя – від способу творення ідей до механізмів їх реалізації тощо. Це надзвичайно цікава процедура оздоровлення, що дає можливість не тільки зберегти людські й матеріальні ресурси, а й примножити їх, прагматично оживити й спрямувати за оновленим циклом діяльності. Вважаємо, що актуальність застосування процесу ребрендингу в суспільних процесах не зменшує, а навпаки – збільшує його змістовну й соціально значиму цінність. Здебільшого його також доцільно розглядати як комплексний і навіть системний процес, що є цілком закономірно. Однак у різних обставинах він набуває специфічних ознак, а на його сутнісне пояснення впливає низка суттєвих факторів [10].

Пропонуємо ввести у науковий обіг поняття “інституційний ребрендинг громадської організації”, що означає комплекс певних оздоровчих заходів, спрямованих на зміну соціально-організаційної якості її функціональної спроможності та складових елементів, які підсилюють роль і місце об’єднань громадян у соціально орієнтованій державотворчій діяльності [11].

Насамперед ідеться про ідеологію суспільно-корисної діяльності та позиціювання, сприйняття громадської організації у суспільстві й державі як соціального й суспільно значимого феномена. У цьому випадку інституційний ребрендинг спрямований на зміну усталеного в суспільстві способу діяльності організацій та їх сприйняття, який склався раніше у свідомості громадян. На нашу думку, здійснення інституційного ребрендингу дає змогу привести громадську організацію у відповідність до сучасних суспільних вимог і запитів, трансформації її призначення, бренду з динамікою розвитку держави і суспільства та перспектив активізації ролі фактора самоорганізації в житті громадян. Таким чином, насамперед зміни стосуються нового підходу до ролі громадської організації в житті суспільства й посилення її соціального призначення. При цьому правовий статус і вид громадського формування (громадське об’єднання) організації практично не зазнає змін, а інституційний ребрендинг спрямований на трансформацію соціально спрямованої суті товариства та його суб’єктного суспільно-корисного вираження в суспільстві й державі.

Звернемо увагу на те, що, попри багатоманітність видових брендів, здебільшого неприбуткові неурядові громадські організації зосереджують свою роботу на наданні типових соціальних і культурно-просвітніх послуг.

Сюди належить широкий спектр питань, які стимулює державна політика й забезпечує їх реалізацію правовими нормами. Це допоміжні питання, які перебувають у здебільшого позаполітичній та, частково, позаекономічній площині, монопольні права на які цілком виправдано має держава. До таких належить цілісний спектр захисту навколишнього середовища, громадянських прав і свобод, рівності та справедливості, інших різноманітних інтересів громадян, зокрема соціально вразливих і незахищених верств населення, надання відповідних послуг, серед яких соціальні є пріоритетними тощо. Громадські організації також займаються поширенням новітніх технологій (зокрема управлінських), збереженням і примноженням історико-значимих національно-культурних цінностей, законодавчим захистом мовних, освітніх, культурних, духовно-релігійних та інших інтересів різних верств населення у загальнодержавному середовищі. Окремо доцільно згадати процедуру відстоювання ними загальнолюдських інтересів, прав і можливостей етнонаціональних спільнот у багатоманітній етнонаціональній мозаїці держави, на що остання має зважати й, своєю чергою, динамічно підживлювати. Унаслідок застосування норми інституційного ребрендингу сучасні громадські організації, як мінімум, заявлять про своє подальше існування у системі об'єднань громадян України, а як максимум – на високому рівні презентуватимуть свою громадянську позицію в українському суспільстві й піднімуть авторитет соціально-громадянського представництва в державі. Адже важливим завданням на сучасному етапі розвитку держави є підвищення ролі соціальної унікальності бренду громадської організації, посилення змісту суспільно-корисної її діяльності та значення колективного соціально орієнтованого центру в суспільстві. Не зайвим буде додати й про цінність залучення ширшого кола громадян до публічно-управлінської варіативності й інноваційності діяльності громадської організації як соціального сервіс-провайдера.

Із огляду на вищезазначене, пропонуємо власне бачення того, у чому ж полягає суть інституційного ребрендингу громадської організації та що є визначальним мотиватором цього процесу. За основу суспільної стратегії оновлення громадської організації в умовах децентралізації влади державна політика треба обрати взаємовигідний критерій соціальної затребуваності. Вбачаємо у цьому продовження певного соціального контракту між державною владою та інституціями громадянського суспільства з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на цей процес. Так, наприклад, внутрішній чинник – це бажання безпосередньо громадської організації оновити свій бренд, запропонувати свої послуги, показати природну властивість "волонтерського духу", анонсувати свою прагматичну потрібність державі й суспільству. А зовнішній чинник необхідності проведення інституційного ребрендингу громадської організації – це, на нашу думку, запит до громадської організації з боку суспільства (як замовника і безпосереднього одержувача послуг) та держави (як партнера і ретранслятора таких послуг).

Враховуючи сучасну динаміку розвитку системи громадських організацій і стан їх позиціювання у суспільно-державному просторі, а також запити українського суспільства на соціальні замовлення під патронатом держави, висловимо авторську думку щодо актуальності та перспектив інституційного ребрендингу громадської організації як соціального сервіс-провайдера. Політичні правила відносин держави і суспільства формують відповідне уявлення про пріоритетність та тип комунікації між ними. Із огляду на те, що громадським організаціям сутнісно притаманне соціальне призначення, їхнім завданням на цьому етапі розвитку громадянського суспільства є інституційне оновлення саме як провайдера відповідних соціальних послуг. Іншими словами, йдеться про зміну ціннісного наповнення бренду – від репозиціювання до набуття нових ідеологічних, стратегічних та управлінських орієнтирів. Щодо першого, то на це впливають декілька аспектів: низький імідж організації, стихійна та ситуативна діяльність, конкурентність, зміна запитів соціуму, бажання змінити напрям діяльності, визрівання нового образу (бренду) [12]. Друга частина ціннісного наповнення бренду (переоцінка і формування нових ідеологічних, стратегічних та управлінських орієнтирів) – це сутнісний інструмент у руках інституції, яка об'єктивно оцінює мінливість соціумного середовища, попит на ринку соціальних послуг, трансформацію соціальної індустрії, запит держави і суспільства загалом.

Однак для цього необхідно кардинально змінити інституційне позиціювання громадської організації в соціумному середовищі та запропонувати процес оновлення її бренду. У такому випадку громадська організація стає суспільно-корисним феноменом публічно-управлінських відносин, з одного боку, а держава здійснює цільове сприяння її розвитку – з іншого. Відтак, пропонуємо здійснювати інституційний ребрендинг громадської організації у разі наявності декількох актуальних на той момент факторів: 1) застаріле позиціонування сутнісного значення громадської організації; 2) низький рівень авторитету (публічної репутаційності) громадської організації; 3) динаміка розвитку громадянського суспільства, держави та умов політичного режиму; 4) запити суспільства і постановка соціально значимих завдань; 5) вільний вибір соціальної дії за сприяння державної політики; 6) цілеспрямованість на консолідацію українського суспільства та виконання державотворчих завдань (рис. 1).

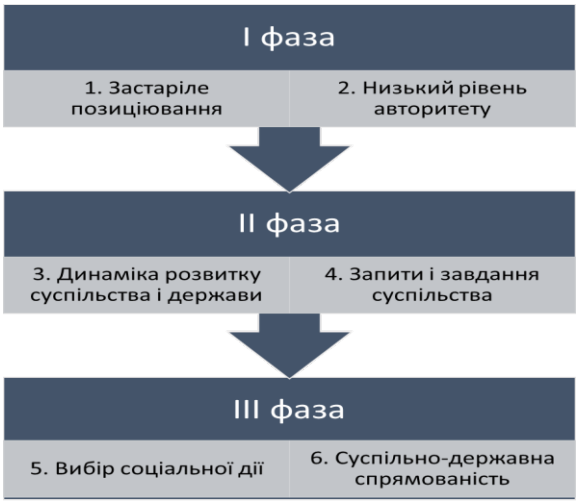

Рис. 1. Фактори необхідності здійснення інституційного ребрендингу громадської організації

Усі названі шість факторів проходять у своїй дії три фази інституційного ребрендингу (по дві в кожній): фаза внутрішнього застою (фактори 1, 2); фаза зовнішнього подразника (фактори 3, 4); фаза синергетичної дії (фактори 5, 6).

Отже, спробуємо нижче аргументувати ці позиції детальніше.

1. Застаріле позиціонування сутнісного значення громадської організації. Цей фактор є відправним у процесі інституційного ребрендингу громадських організацій, оскільки вказує на першопричину зазначеного вище підходу до необхідності їхнього сутнісного оновлення. Зокрема, застаріле позиціювання – це відмежування об'єднань громадян від державотворчих процесів і самоізолювання від загальносуспільних тенденцій, що актуалізують, насамперед, соціальні проблеми. Ситуативне пожвавлення діяльності громадських організацій, як правило, було відчутне на фоні політичних кризових періодів, про що ми вже згадували вище. Однак зміна суспільно-державних пріоритетів, децентралізація влади й демократизація відносин виносять на порядок денний увагу до соціальних проблем громадян, а отже, трансформують уявлення про провайдера таких змін – громадську організацію.

2. Низький рівень авторитету (публічної репутаційності) громадської організації. Інертність інституцій громадянського суспільства призвела до втрати ними репутації в державотворчих процесах і небажання державних органів влади залучати їхніх представників до публічного управління. Можемо вказати, що авторитет громадських організацій в Україні було підірвано також унаслідок дій державної влади і політичних партій, які використовували їх як інструмент тиску та лобіювання власних інтересів, а не громадського загалу. Публічна репутаційність ставала недосяжною мірою управлінських інновацій у "третьому секторі". З іншого

боку, коли розпочався “грантовий бум”, громадські організації потрапили під критику суспільства за надмірну комерціалізацію та залежність від зарубіжних грантодавців, які ставили цілком актуальні завдання, але вже в умовах неготовності самої держави своєчасно реагувати на запити процесу демократизації. Тому оновлення репутації є прямою передумовою сучасного інституційного ребрендингу.

Перші названі два фактори інституційного ребрендингу становлять першу фазу – фазу внутрішнього застою громадської організації. Це умовне визначення, яке все ж вказує на реальні передумови необхідного оновлення бренду громадської організації як соціального феномена з недооціненими, але очевидними перспективами. За нашим задумом, не всі громадські організації одночасно розпочинають проходження цієї фази. У їхньому середовищі можливі не тільки затримки у старті, а й узагалі наявність таких, що не бажають розвиватися, діяти далі. У такому разі громадська організація залишається статистичною одиницею, а не дієвим інструментом перспективної комунікації між суспільством і державою. І хоча роль держави на цій фазі обмежена законодавчо-виконавчими функціями, які унеможливлюють адміністративний вплив на інституції громадянського суспільства, координаційно-дорадчі послуги, які презентують органи державної влади, стимулюють необхідну міру процесу інституційного ребрендингу громадської організації. А головне завдання на цій фазі – комплексно й повноцінно оцінити причини “старості” й можливої “смерті” бренду, а також об’єктивно проаналізувати міру втрати публічної репутаційності громадської організації, що дає можливість перейти до наступної фази ребрендингу.

3. Динаміка розвитку громадянського суспільства, держави та умов політичного режиму. Доцільність інституційного ребрендингу громадської організації визріває за обов’язкових сприятливих обставин зовнішнього середовища. У цьому випадку маємо два центричні кола (суспільство і держава), які у процесі синергетичної взаємодії (запити суспільства та сприяння державної політики) дають можливість ребрендувати об’єкт, тобто громадську організацію і запрограмувати (залучити) її на виконання взаємовигідного завдання. Але все це стає можливим тільки тоді, коли політична влада підживлює демократичний політичний режим, законодавчо закріплює демократичний курс розвитку держави і стимулює взаємовигідну інтеграцію суспільства на досягнення соціально спрямованих державотворчих цілей. За інших обставин процес інституційного ребрендингу громадської організації не є суспільно значимим фактором змін і слугує лише інструментом штучно сформованої масової підтримки політики пануючого політичного режиму.

4. Запити суспільства і постановка соціально значимих завдань. Цей фактор вважаємо центральним у мотиваційній частині інституційного ребрендингу громадської організації. Одночасно він є висхідним у здійсненні синергетичної дії суспільства і держави, оскільки конкретизує запит і завдання, які замовник (держава+суспільство) ретранслює

виконавцеві (громадська організація). На цьому етапі інституційний ребрендинг фактично завершує закріплення своєї головної цілі – оновлення бренду громадської організації, і перепрофілюється під вимоги і правила замовника з метою отримання цільового призначення, а отже, переходить у іншу фазу – функціонального комплаєнсу, про що йтиметься далі.

Друга фаза, яка об'єднує вищенаведені фактори, – це фаза зовнішнього подразника. Роль стимулятора в цій ситуації виконують держава і суспільство, які впливають також на громадську організацію як мотиватори суспільно-корисної дії. Інституція отримує запит на виконання послуг із боку представника суспільства, і за сприяння держави приступає до реалізації завдання, отримавши при цьому як законодавчу підтримку, так і гарантії дотримання умов горизонтальної та вертикальної співпраці з усіма партнерами. Зокрема, це дає поштовх до успішного проходження завершальної фази їх інституційного ребрендингу. Завдання ж на цій фазі – оцінити свою затребуваність, йти в ногу з часом, який продиктований відповідними умовами розвитку держави та громадянського суспільства (політичними, соціальними, економічними, технологічними тощо).

5. Вільний вибір соціальної дії за сприяння державної політики. З огляду на те, що громадська організація є соціальним феноменом, суспільство використовує її як інструмент вирішення соціальних проблем, а держава є зовнішнім гарантом забезпечення інтересів громадян. Фактично державна політика сприяє реалізації запитів тим самим способом, що і суспільство. Однак функції держави дещо інші – вона координує умови виконання соціально значимого формату завдань й супроводжує процес надання послуг до прикінцевого кроку. А вільний вибір соціальної дії означає можливість громадської організації проявляти ініціативу у виборі механізмів та інструментів дії, рекомендувати свої послуги в межах відповідальності за якісне і своєчасне виконання завдання. Разом це і визначає синергетичний ефект суспільно значимої та державотворчої діяльності.

6. Цілеспрямованість на консолідацію українського суспільства та виконання державотворчих завдань. Завершальний ефект у змістовному наповненні процесу інституційного ребрендингу громадської організації полягає у досягненні не тільки локальних завдань, а й сумарного загальнодержавного завдання, що в їхній діяльності не є новим. Консолідація українського суспільства та участь у державотворенні є правом громадян на публічне управління, а завдяки діяльності громадських організацій ці цілі досягаються на практиці й мають можливість виражатися у багатоманітних проявах, за допомогою різних нововведень, зокрема інноваційних. Застосування останніх, на нашу думку, саме і дає можливість успішно завершити фазу синергетичної дії й презентувати повною мірою процес інституційного ребрендингу. Завдання на цій фазі – інституційна ідентифікація громадської організації як соціального сервіс-провайдера.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, підсумовуючи, наголосимо, що інституційний ребрендинг громадської організації є

сучасною виробничою необхідністю, яка виникає із умов розвитку громадянського суспільства, демократичних реформ в Україні, насамперед децентралізації системи державного управління з елементами публічно-управлінських інновацій. На нашу думку, оновлення інституціонального образу громадської організації є своєрідним запитом сучасного українського суспільства й допоміжним фактором виконання перед громадянами соціально-орієнтованих державотворчих завдань.

Однією із глобальних причин здійснення інституційного ребрендингу є злам усталеного у свідомості суспільства і держави способу використання потенціалу громадської організації й анонсування цілком нового ідеологічного суспільно-корисного позиціювання з чітко вмотивованою стратегією розвитку суспільної взаємодії та перспективами активізації ролі соціального сервіс-провайдера у житті громадян. Насамперед, пропоновані зміни мають бути комплексними і повинні стосуватися нового підходу до ролі громадської організації як соціальної інституції у життєдіяльності громадянського суспільства. Такий підхід має посилити фактор суспільно-корисного соціального призначення відповідних об'єднань громадян, тобто сприяти покращенню соціальної унікальності бренду, підняття на якісно новий рівень не тільки типу надання соціальних послуг, а й соціальної інфраструктури, покращення інституціонального позиціювання громадської організації в суспільстві.

Список використаної літератури

1. Що таке ребрендинг і для чого він потрібен? // Luka Galamar. 2017. URL : https://lukagalamar.com.ua/ua/news/shcho-take-rebrending-i-dlya-chogo-vin-potriben/ (дата звернення: 21.07.2019).
2. Що таке ребрендинг, цілі та етапи ребрендингу! URL : https://biznesua.com.ua/shho-take-rebrending-tsili-ta-etapi-rebredingu/ (дата звернення: 10.09.2019).
3. Кумбер С. Брендинг / пер. с англ. Москва : Вильямс, 2004. 174 с.
4. Темпорал П. Эффективний бренд-менеджмент / пер. с англ. Санкт-Петербург : Нева, 2004. 320 с.
5. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409.
6. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. URL : https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805 (дата звернення: 21.10.2018).
7. Пігуль Н. Г. Соціальна інфраструктура: функціональне призначення та особливості розвитку // Економічний аналіз. 2014. Т. 16. № 1. С. 117—122.
8. Поспеловский Д. В. Репозиционирование компании: необходимость или дань времени? // Российское предпринимательство. 2012. № 23 (221). С. 143—148.
9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні...

10. Кумбер С. Брендинг... С. 6—12.
11. Пігуль Н. Г. Соціальна інфраструктура... С. 117, 118.
12. Поспеловский Д. В. Репозиционирование компании... С. 144—146.

Статтю подано: 10.09.2019 *Статтю схвалено: 23.09.2019*

Tokar Marian Yuriiovych
Docent, Candidate of Historical Sciences, doctoral student of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-8426-4481
e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

APPLICATION OF THE INSTITUTIONAL REBRENDING MECHANISM AS A SOCIAL STRATEGY FOR RENEWAL OF THE PUBLIC ORGANIZATION

Problem setting. One of the effective tools of interpersonal interaction is the prospect of becoming public organizations, which, in our opinion, should be given priority in fulfilling the social tasks of the state and society. Their potential is clearly underestimated, and institutional subjectivity and methodological demand are not fully motivated. Therefore, there is a question about developing and applying a public strategy of updating a public organization as a socially oriented and socially useful entity in the conditions of decentralization of power, which can be an impetus to innovative perception of the place and role of public self-organization in public-state relations.

Recent research and publications analysis. When starting an analysis of the rebranding process, you should first clearly understand the concept of "brand" in our thematic disposition. First of all, the branding process is characteristic of the economic, economic and business sphere, where particular importance is attached to the quality of goods or services and their marking (mark, sign, symbol, etc.) is highly appreciated. This is a sign of competitiveness and rating hierarchy. Some researchers consider branding as even a long-term strategy of the organization. However, in our case, we study the socially-oriented functional capabilities of such a civil society institution as a public organization, and consider it a kind of public brand that is subject to renewal, in accordance with the requirements of time and public-state inquiries. In this context, the materials of N. Pigul and D. Pospelovsky also came in handy.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Much attention should be paid to the search for a new face for social transformation providers, including those we see as a public organization. This institution of civil society must conform to the newest format of its positioning in socio-economic and socio-political processes, be subjectively static, fulfill the tasks of a real link between state power and civil society and promote primarily socially oriented ones. Therefore, we consider it necessary to develop a strategic approach to the

application of the process of “institutional re-branding of a public organization”, which lays down the procedure for updating the named institution of civil society and traces the conditions of state assistance to its intended purpose in the current conditions of decentralization of administrative powers and administrative-territorial changes.

Paper main body. However, this requires a dramatic change in the institutional position of the public organization in the social environment and a process of updating its brand. In this case, the public organization becomes a socially useful phenomenon of public-management relations, on the one hand, and the state provides targeted assistance to its development, on the other. Therefore, we propose to carry out institutional re-branding of a non-governmental organization in case of several relevant factors at that time. We propose to introduce into scientific circulation the concept of “institutional rebranding of a public organization”, by which we mean a set of certain wellness measures aimed at changing the socio-organizational quality of its functional capacity and constituent elements that enhance the role and place of associations of citizens in a socially oriented state.

First of all, it is about the ideology of socially useful activity and positioning, the perception of public organization in society and the state as a social and socially significant phenomenon. In this case, institutional rebranding is aimed at changing the way in which the organizations operate in society and their perception, which has developed earlier in the minds of citizens. In our opinion, the implementation of institutional rebranding allows to bring the public organization in line with contemporary social requirements and requests, transformation of its purpose, brand, dynamics of development of the state and society and prospects of activating the role of the factor of self-organization in the life of citizens. Thus, first of all, the changes concern a new approach to the role of public organization in the life of society and strengthening its social purpose. At the same time, the legal status and type of public formation (public association) of the organization is practically unchanged, and institutional rebranding is aimed at transforming the socially-oriented essence of society and its subjective socially useful expression in society and the state.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Institutional rebranding of a non-governmental organization is a modern production necessity arising from the conditions of civil society development, democratic reforms in Ukraine, and especially the decentralization of the public administration system with elements of public-management innovation. In our opinion, the renewal of the institutional image of a non-governmental organization is a kind of request of modern Ukrainian society and an auxiliary factor of fulfillment of socially oriented state-building tasks before citizens.

Key words: civil society; non-governmental organization; public-management relations; service provider.

References

1. Sho take rebrendynh i dlia choho vin potriben? *Luka Galamar*. 2017. URL : https://lukagalamar.com.ua/ua/news/shcho-take-rebrending-i-dlya-chogo-vin-potriben/ [in Ukrainian].
2. *Sho take rebrendynh, tsili ta etapy rebrendynhu!* URL : https://biznesua.com.ua/shho-take-rebrending-tsili-ta-etapi-rebredingu/ [in Ukrainian].
3. Kumber, S. (2004). Brendynh. Moskva: Viliams. 174 p. [in Russian].
4. Temporal, P. (2004). Effektivnyj brendynh-menedzhment. Sankt-Peterburg: Neva. 320 p. [in Russian].
5. Pro derzhavni sotsialni standarty ta derzhavni sotsialni harantii. (2000) [in Ukrainian].
6. Pro spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. № 212/2012. (2012) [in Ukrainian].
7. Pihul, N. H. (2014). Sotsialna infrastruktura: funktsionalne pryznachennia ta osoblyvosti rozvytku. *Ekonomichnyj analiz*, Vol. 16, Issue 1, pp. 117-122 [in Ukrainian].
8. Pospelovskyj, D. V. (2012). Repozitsionirovanie kompanii: neobkhodimost ili dan vremeni? *Rossijskoie predprinimatelstvo*, Issue 23 (221), pp. 143-148 [in Russian].
9. Pro spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini…
10. Kumber, S. (2004). Brendynh... pp. 6-12.
11. Pihul, N. H. (2014). Sotsialna infrastruktura... pp. 117-118.
12. Pospelovskyj, D. V. (2012). Repozitsionirovanie kompanii... pp. 144-146.

Paper submitted: 10.09.2019 *Paper accepted: 23.09.2019*

Цитування: Токар М. Ю. Застосування механізму інституційного ребрендингу як суспільної стратегії оновлення громадської організації // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198739).

Citation: Tokar, M. Yu. (2019). Application of the institutional rebrending mechanism as a social strategy for renewal of the public organization. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198739).

УДК 351.858:005.96(477)
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198740

Ліпенцев Андрій Вікторович
кандидат економічних наук, доцент, академік Академії економічних наук України, заслужений працівник освіти України, заступник директора з наукової роботи Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0001-8960-3059
e-mail: lipentsev1@gmail.com
Касприк Вікторія Ростиславівна
начальник управління персоналом Головного управління Держгеокадастру у Львівській області
ORCID: 0000-0001-7125-6618
e-mail: kasviktoriia@gmail.com

УПРАВЛІННЯ ТАЛАНТАМИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розглянуто сучасний стан системи управління талантами в органах публічної влади. Доведено необхідність інституалізації управління талантами в організаційній структурі державних органів. Здійснено аналіз основних стадій управління талантами та обґрунтовано необхідність запровадження практики з управління талантами та включення їх до процедур пошуку, залучення, адаптації, навчання, оцінювання та винагородження персоналу. Визначено перспективні напрями реалізації концепції управління талантами в органах публічної влади України.

Ключові слова: талант; система управління талантами; управління персоналом; людські ресурси; органи публічної влади.

Постановка проблеми. Реформа державного управління визначена одним із ключових пріоритетів України, адже, з одного боку, це є виконанням замовлення суспільства на ефективне, відповідальне та відкрите урядування; з іншого – саме ефективна держава є зобов'язанням України відповідно до Договору про асоціацію з ЄС. Дослідження вітчизняних науковців та міжнародних статусних аналітичних організацій переконливо доводять, що у сфері управління персоналом вітчизняна державна служба відстає як від ефективних бізнес-компаній, так і від публічних служб розвинених країн світу.

За умов насиченого ринку праці та жорсткої конкуренції на ньому особливо цінними стають обдаровані та високопродуктивні працівники, які можуть швидко навчатися та пристосовуватись до стрімких змін у зовнішньому середовищі, а також володіють низкою унікальних вмінь, знань і навиків у конкретній сфері. Саме такі працівники зумовили появу нового терміна "війна за таланти", який і став початком формування цілого напряму

в підходах до управління персоналом, а саме управління талантами, або ж, іншими словами, талант-менеджменту.

Саме на розкриття талантів вже працюючих працівників зорієнтовані деякі з пунктів "Давоського маніфесту 2020 року: універсальна мета компанії в четвертій промисловій революції" (далі – Маніфест), який був опублікований 2 грудня 2019 р. [1]. У Маніфесті, положення якого доцільно екстраполювати і на діяльність організації державного сектору, задекларовано орієнтири для зміни моделі роботи корпорацій та організацій у турбулентному світі, а саме, що "компанія: ставиться до своїх людей з гідністю і повагою, ... поважає різноманітність і прагне до постійного поліпшення умов праці і добробуту співробітників, сприяє постійному … підвищенню кваліфікації і перепідготовки кадрів", що передбачає інноваційні підходи, підвищення рівня емоційної залученності працівників та розвиток талантів в організаціях [2].

З огляду на це, виникає потреба глибшого розуміння сутності самого таланту та талановитого працівника, а також виокремлення процесу управління талантами як окремого напряму не тільки в бізнес-сфері, а й формування концепції з управління талантами для її практичного застосування в органах публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що важливу роль при дослідженні системи управління талантами загалом і в Україні зокрема відіграє аналіз світового досвіду у цій сфері, адже власних розробок і напрацювань у нас дуже мало, саме тому управління талантами необхідно розглядати в контексті досвіду провідних закордонних організацій, які успішно впровадили цей підхід у свою діяльність.

Вперше термін "управління талантами" був введений у професійний та науковий обіг Д. Уоткінсом з компанії Softscape в його статті 1998 р. Потім цей термін був розвинений у його книзі під назвою "Системи управління талантами", що вийшла у світ в 2004 р.

Базові основи управління талантами закладені і розвинуті в дослідницьких та наукових роботах відомих управлінців-практиків та фахівців-дослідників, таких як: М. Армстронг [3], Дж. Біллсберрі [4], Л. Джеффрі [5], С. Зелінський [6], Е. Майклз і Х. Хендфілд-Джонс [7], А. Робертсон і Г. Еббі [8] та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Щодо України необхідно зазначити, що внаслідок застарілої системи кадрового менеджменту, яка існує у вітчизняних організаціях, насамперед державного сектору, ця тема ще не достатньо визріла для детального її вивчення, що, своєю чергою, і визначає потребу в дослідженні теоретичних аспектів формування концепції управління талантами та узагальненні факторів, що зумовлюють необхідність реалізації цих процесів в Україні.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан діяльності підрозділів із управління персоналом та керівників усіх рівнів із управління талантами в органах публічної влади України.

Виклад основного матеріалу. Основою будь-якої організації, незалежно від форми власності, є її персонал, а відтак, для успішного функціонування органу необхідно, щоб цей персонал уміло і якісно виконував свої обов'язки, адже саме персонал є найважливішим ресурсом організації, ефективна реалізація потенціалу якого вимагає спеціальних рішень. Отже, одним із головних завдань у менеджменті стає виявлення особливо корисних для організації талановитих, обдарованих і передових працівників. На сьогодні дедалі більше компаній усвідомлюють необхідність переорієнтації з управління персоналом на концепцію управління талановитими співробітниками. Проте для кращого розуміння системи управління талантами потрібно дати визначення самому поняттю "талант".

За визначенням М. Майклаза, талант – це сукупність здібностей людини, властивих їй обдарувань, умінь, знань, досвіду, інтелекту, розважливості, характеру і енергії, а також здатність до навчання і росту. Окрім цього, він виділяє і окреме поняття "управлінський талант" – це "поєднання гострого стратегічного розуму, лідерських здібностей, емоційної зрілості, навичок спілкування, підприємницьких інстинктів, функціональних навичок, вміння досягати результатів, а також здатності залучати і надихати інші таланти" [9]. Доволі часто до категорії талановитих працівників зараховують тих, хто здатний демонструвати результати виконання виробничих завдань вищі за інших.

Управління талантами – це один із найважливіших функціональних напрямків діяльності HR-менеджменту, що займається пошуком і залученням ефективних співробітників, інтеграцією нового персоналу, мотивацією і підтримкою працівників для задоволення справжніх цілей організації. У компаніях, що дотримуються політики управління талантами, відповідальність за трудові ресурси лежить не тільки на службі управління персоналом, а й на лінійних керівниках усіх рівнів організації.

Іншими словами, управління талантами – це цілеспрямована діяльність, спрямована на створення в організації системи набору, розвитку, використання і утримання талановитих співробітників, здатних до досягнення найкращих результатів у роботі.

Доцільно виділити основні фактори, що зумовлюють орієнтацію сучасного бізнесу на талановитих фахівців та необхідність формування корпоративної системи управління талантами в органах публічної влади:

1) продовження тенденцій загального старіння населення в масштабах світового суспільства, що ще більше поглиблює демографічну кризу через зниження показників народжуваності та фізичного скорочення майбутнього трудового потенціалу країни;

2) глобалізація світових суспільних процесів і динамічний розвиток науково-технічного прогресу, що впливають на швидкість старіння знань, прискорення їх обміну та зумовлюють необхідність постійного їх оновлення;

3) існуючі диспропорції між попитом та пропозицією прогресивних професійних знань, зумовлених роз'єднаністю бізнесу з освітою і наукою,

зниження рівня якості освіти, що формує дефіцит затребуваних ринком праці нових професійних компетенцій;

4) зростання рівня професійної мобільності висококваліфікованих фахівців у світовому масштабі, що активізує міграційні потоки талантів [10].

Проте перш, ніж говорити про вітчизняну практику управління талантами, необхідно визначити загальний рівень талантів у країні. Зокрема, дослідження, проведені ще у 2015 р. компанією Heidrick&Struggles, метою яких було встановлення глобального індексу талантів у світі, засвідчили, що Україна перебуває на 43-му місці серед 66-и країн світу, і до сьогодні суттєвих змін у цій сфері не відбулось. На основі цього можна зробити висновок, що ситуація із залученням та позитивним середовищем для продуктивності управління талантами в Україні є невтішною, тому необхідно прикладати значних зусиль як на державному, так і на організаційних рівнях для вирішення цієї проблеми [11].

Інше дослідження щодо визначення індексу конкурентоспроможності талантів проводилось у 2019 р., його метою було визначення здатності країн конкурувати за таланти. Це щорічне дослідження готує Міжнародна бізнес-школа INSEAD у партнерстві з Adecco Group і Інститутом лідерства людського капіталу (HCLI) Сінгапуру. У ньому розглядається вплив технологічних змін на конкурентоспроможність талантів і підтверджується, що, незважаючи на тенденцію витіснення робочих місць на всіх рівнях машинами, технології також створюють нові можливості для людей. Основні навики, які є ключем до успіху, – це вміння працювати як із новими технологіями, так і з іншими людьми, гнучкість і співробітництво [12].

У цьому дослідженні сумарний індекс розраховувався на основі середнього арифметичного шести критеріїв:

– ринкові і нормативні умови на ринку праці;

– шанси для кар'єрного зростання;

– можливості роботодавців залучати таланти з усього світу (Індекс приваблювання талантів);

– здатність утримувати кваліфікований персонал;

– виробничі навики співробітників і глобальні знання.

Згідно з Глобальним індексом конкурентоспроможності талантів, у 2019 р. усього досліджувалося 125 країн. Лідируючі місця займають Швейцарія і Сінгапур, а позиція України за цим індексом понизилася із 61 місця до 63-го. Покращення спостерігається за двома із шести складових цього індексу. За значенням критерію "ринкові та нормативні можливості" Україна піднялась на 3 позиції, а за критерієм "глобальні знання" – на 5 позицій. При цьому значно погіршилися такі показники: індекс приваблювання талантів – 105 місце, порівняно з 98 у 2018 р., індекс утримання талантів або здатність утримувати кваліфікований персонал – 66 місце, порівняно із 58 у 2018 р. (табл. 1).

Таблиця 1

Позиція України
у Глобальному індексі конкурентоспроможності талантів 2019 р. [13]

Критерій	Рейтинг 2016 р.	Рейтинг 2017 р.	Рейтинг 2018 р.	Рейтинг 2019 р.
Ринкові та нормативні можливості	91	103	99	96
Індекс приваблювання талантів	97	94	98	105
Шанси для кар'єрного зростання	72	64	66	68
Індекс утримання талантів або здатність утримувати кваліфікований персонал	56	54	58	66
Виробничі навики співробітників	40	66	44	45
Глобальні знання	61	53	42	37
Глобальний індекс конкурентоспроможності талантів	66	69	61	63

Вищезгадані дослідження доводять, що загальний стан можливості залучення та утримання талантів в Україні є надзвичайно низький, що змушує вітчизняні організації активно шукати інноваційні та креативні методи роботи з талантами. Зважаючи на ці дослідження, можна сформулювати перелік основних факторів, які впливають на формування сприятливого для залучення та розвитку талантів клімату у країні:

– рівень життя;
– стан та якість початкової та вищої освіти;
– геополітична ситуація;
– прозорість взаємодії з органами влади;
– соціокультурний клімат;
– транснаціональна співпраця тощо [14].

Аналізуючи вітчизняні особливості управління талантами, доцільно зазначити, що всі організації, які функціонують в Україні, можна умовно поділити на два типи: традиційні "пострадянські", де менеджмент притримується традиційних стилів управління, заперечує важливість талановитих працівників, опирається змінам, не враховує вимоги ринку, не сприймає аргументи щодо необхідності інвестування в людський капітал тощо, та "інноваційні" – як правило, це компанії з іноземним капіталом, де існує чітке розуміння необхідності формування та розвитку талановитих працівників як однієї із ключових складових досягнення успіху організацією. Загальні світові тенденції, які стосуються управління талантами, повинні стати частиною діяльності усіх організацій без винятку, що пришвидшить процес переходу української економіки на європейський рівень (табл. 2) [15].

Таблиця 2

Основні типи організацій за ставленням до талантів [16]

№ з/п	Основні відмінності організацій	Традиційні організації (*пострадянські)*	Інноваційні організації
1	Стиль управління	Традиційний менеджмент	Трансформаційне лідерство
2	Ставлення до талантів	Заперечується важливість талановитих працівників	Розуміння важливості залучення та розвитку талановитих працівників
3	Ставлення до змін	Опір змінам. Не розуміння/ігнорування тенденцій ринку	Готовність та зорієнтованність на зміни та вимоги ринку

Управління персоналом в органах публічної влади в Україні не належить, на нашу думку, ні до одного із наведених типів. Вони вже не є настільки пострадянські, як, наприклад, 10 років тому, але і ще далеко не інноваційні. Хоча доцільно зауважити, що на сучасному етапі спостерігаються тенденції до більшого осучаснення законодавства в галузі кадрового менеджменту в органах публічної влади. Зокрема, новий Закон України "Про державну службу" № 889-VIII від 10.12.2015 р., який вступив у дію з 1 травня 2016 р., суттєво відрізняється від попереднього закону і вносить значні зміни у процес проходження державної служби, зробивши її більш проєвропейською, адже Угода про асоціацію з Європейським Союзом, власне, і передбачає реформування системи державної служби в Україні [17]. Актуальність проблеми підтверджує ще й той факт, що Україна вже давно стала "донором талантів" для інших країн завдяки хорошому рівню знань та навиків серед своїх громадян і, водночас, відсутності хороших можливостей для їхньої самореалізації, а без висококваліфікованих, професійних, мотивованих та чесних працівників провести реформи в країні буде просто неможливо [18].

Однак основні принципи, які є основою вищезгаданого закону, а саме: деполітизація державної служби, її більш чітка керованість, нова система оцінювання праці чиновника і шляхи запобігання конфлікту інтересів – дають підстави зробити висновок, що Україна робить перший крок до суттєвого поліпшення власної ефективності управління. З ухваленням сучасних і актуальних нормативно-правових актів щодо управління персоналом в органах публічної влади в України з'являться цілком конкретні шанси створити по-справжньому професійний, кваліфікований, стабільний і політично нейтральний державний апарат.

Розглядаючи системи управління талантами, потрібно мати на увазі конкретні практики управління. У цьому контексті доцільно зазначити основні стадії управління талантами, а саме:

– ідентифікація та залучення талантів, при якому організація визначає основні компетентнісні характеристики необхідних їй талановитих працівників, формує перелік основних джерел пошуку талантів, обирає найефективніші методи їх залучення тощо;

– розвиток талантів – безперервний процес підвищення знань, вмінь, навиків, професійних та особистісних якостей талановитих працівників, а також формування сприятливого внутрішнього середовища до їх саморозвитку;

– утримання талантів, яке полягає у пошуку інноваційних та креативних форм і методів менеджменту та мотивації для роботи з цією специфічною групою працівників;

– відстеження та оцінка ефективності управління талантами, що полягає у формуванні основних якісних та кількісних показників ефективності, запровадження дієвих методів оцінювання талантів, контроль за балансом витрат та результатів, а також вклад талановитих працівників у досягнення загальної стратегії організації [19].

Зупиняючись детальніше на кожній із вказаних вище практик управління персоналом, потрібно зазначити, що на етапі залучення важливим досягненням в Україні є запровадження конкурсного відбору на всі посади державної служби, насамперед на посади вищого корпусу державної служби, адже Законом України "Про державну службу" встановлено, що вступ на державну службу здійснюється на основі врахування знань і заслуг, а також забороняє доступ до посад державної служби без конкурсу, проте сама процедура є недосконалою і має низку недоліків. Зокрема, оцінювання кандидатів є достатньо суб'єктивним через відсутність стандартизованих уніфікованих за типами посад методологій, а також через відсутність чітко прописаних вимог до професійного складу самих конкурсних комісій та відсутність системи навчання їх членів, а також низький рівень включення до них професійних HRM-спеціалістів.

Ще одним вагомим недоліком є низький рівень привабливості державної служби для потенційних кандидатів. У цьому контексті треба звернутись до теорії "креативного класу" Р. Флориди, який писав, що саме цей креативний клас, який враховує так звану інтелектуальну еліту сучасного суспільства, є рушійною суспільною силою розвитку економіки. Тобто, креативний клас – це люди, які додають нову економічну цінність товару чи послузі за допомогою використання творчості або, іншими словами, це власне і є талановиті працівники.

Р. Флорида пише про те, що формування креативного класу потребує наявності трьох компонентів: технологій, таланту та толерантності. Міста та країни, у яких ці три складові присутні та розвинені, стають креативними кластерами та здобувають значну економічну перевагу, завдяки концентрації талановитих особистостей, що виробляють унікальні продукти. Основною рушійною силою змін є людський капітал (талант), а толерантність як готовність сприймати щось нове, відмінне від звичного, відкриває горизонти для розвитку креативності [20]. У цьому аспекті його теорія пояснює, чому талановиті люди в XX ст. і XXI ст. мігрують зі Сходу на Захід, а не навпаки, і чому в Україні існує проблема зі справді талановитими працівниками в органах публічної влади. Адже в державному секторі поле для творчості

майже відсутнє, і, як наслідок, кількість кандидатів на вакансію державної служби є занадто низькою, щоб забезпечити якість відбору персоналу.

Щоб вести війну за таланти, органи публічної влади повинні не тільки залучати, а й розвивати своїх співробітників. У більшості органів публічної влади процеси розвитку персоналу практично не налагоджені. Їм потрібно краще розкривати потенціал співробітників: використовувати стимули для розвитку в процесі роботи, постійно проводити коучинг співробітників, оцінювати їх роботу і здійснювати програму наставництва. Це підтверджують багато емпіричних досліджень, які показали, що ротація, наставництво, коучинг – вельми популярні заходи, а формальне зовнішнє навчання має найбільш диверсифіковане застосування в контексті розвитку талантів. Проте в органах публічної влади в цьому контексті можна констатувати такі проблемні зони: недостатня кількість дистанційних програм розвитку для державних службовців; суттєвий розрив між навчальними потребами державних службовців та реальними потребами органів публічної влади, а також відсутність цільових можливостей для професійного розвитку талановитих працівників. Хоча в Законі України "Про державну службу" детально визначено, що професійна підготовка є правом та обов'язком державних службовців, проте на практиці аналіз потреб у навчанні вказує на потреби в індивідуальному професійному розвитку. Щоб використовувати методи розвитку персоналу максимально ефективно, необхідно запровадити якісні підходи до оцінювання компетенцій, які допоможуть ідентифікувати талант і скласти план його розвитку.

Що ж стосується утримання персоналу органів публічної влади, доцільно зауважити, що окремо цей найважливіший нині напрям діяльності HRM в органах влади не виділяють, що нівелює можливість системного підходу до її здійснення. Сучасні підходи до утримання персоналу треба розглядати у контексті комплексної системи мотивації персоналу. Необхідно усвідомлювати, що, залучивши талановитого працівника у державний орган, його дуже важко вмотивувати через низький рівень матеріального заохочення і відсутність привабливого соціального пакету.

В органах публічної влади України станом на сьогодні відсутня система та стратегічні основи управління талантами. У цьому контексті необхідно розглядати не тільки структурні зміни, а глибинну трансформацію, цінності і принципи роботи державного службовця, запровадження ефективних методів мотивації та комплексного підходу до оцінювання діяльності персоналу через застосування кількісних та якісних методів оцінювання на всіх рівнях у системі органів публічної влади.

З огляду на це, виникає необхідність посилення стратегічної ролі служб персоналу у системі публічного управління, зосередження їх на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри державних службовців, забезпеченні їх навчання, мотивації та оцінюванні за якістю їх роботи.

Запровадження процедури щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців стало важливим і позитивним кроком, проте станом на сьогодні можна зазначати про його недостатню ефективність і необхідність доопрацювання низки важливих технічних аспектів (індивідуальні показники результативності та їх диференціація за категоріями державних службовців тощо).

Доцільно зауважити, що в органах публічної влади в Україні відсутня система методів ранжування працівників за результативністю, що значно б полегшило оцінку їх діяльності. У системі оцінювання державних службовців можливо було б запровадити широко використовувану провідними закордонними компаніями систему грейдингу, тобто механізми групування посад за складністю роботи з метою стандартизації оплати праці в організації і встановлення розміру оплати за сформованими групами посад. Ці дослідження свідчать, що грейдинг підвищує рівень об'єктивності побудови системи винагородження внаслідок процесу оцінювання посад за визначеними факторами, які є однаковими для всіх і які допомагають визначити цінність кожної посади для організації [21]. Це дало б змогу визначати рівень заробітної плати державного службовця, враховуючи якість його роботи. А нині велику частку у загальному розмірі оплати праці становлять премії, які абсолютно не є інструментом мотивації, оскільки вони призначаються на основі критеріїв, не пов'язаних із виконанням роботи. Окрім того, премії частково фінансуються із заощаджень, яких досягли у фонді оплати праці кожної установи.

Важливу роль для залучення талантів відіграє також бренд організації, служба в органах публічної влади мала б бути привабливою для потенційних талановитих кандидатів. Підвищити привабливість служби в органах публічної влади можливо передусім за допомогою підвищення якості трудового життя, матеріальної мотивації та належного рівня соціального захисту. На нашу думку, нагально необхідно провести комплексний ребрендинг державної служби.

Запровадження сучасних практик і технологій управління персоналом в системі органів публічної влади, а також створення окремих структурних підрозділів із управління власне талантами дасть змогу вдосконалити систему менеджменту персоналу на публічній службі, забезпечить об'єктивний процес прийняття та проходження служби та зміцнить професійний рівень і її конкурентоспроможність на ринку праці.

Від успішності модернізації процесів проходження служби в органах публічної влади залежить, чи вдасться зробити професію державного службовця престижною, вивести на вищий рівень якість послуг, що надаються державою, а також повернути довіру громадян до своєї держави. Адже саме від компетентності державного службовця і залежить те, наскільки швидко буде реалізовано в Україні шанси на нове, європейське, майбутнє, оскільки основою процвітання будь-якої організації є її персонал. Винятком не є і органи публічної влади, адже там теж вкрай необхідні талановиті працівники.

Згідно із завданнями НАДС на 2021 – 2022 рр., ключовими напрямками роботи НАДС повинні стати: запровадження повноцінної HR функції в органах влади, розвиток системи рекрутингу в органах публічного управління, врегулювання системи заробітної плати, налагодження механізму визначення потреб у навчанні та запуск найбільш затребуваних програм [22].

Отже, для вмілого використання праці талановитих людей органам публічної влади необхідні кардинальні зміни в системі управління людськими ресурсами: від методології, пріоритетів, стратегій до нового соціального пакету, а не тільки системи заробітної плати і управління розвитком персоналу. Органам публічної влади потрібні молоді талановиті працівники, і держава повинна бути готова вкладати ресурси у розвиток цього потенціалу.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Первинний аналіз системи управління талантами в органах публічної влади дає змогу зробити такі висновки:

1. Досвід управління успішними організаціями переконливо доводить, що діяльність із управління талантами потребує комплексного підходу та створення цілісної системи управління талантами, їх залучення і утримання, а також має стати одним із пріоритетів діяльності HRM та лінійних керівників усіх рівнів.
2. В органах публічної влади України відсутня система та стратегічні основи з управління талантами, відтак існує необхідність внесення відповідних норм до Закону України “Про державну службу” та методично-рекомендаційних документів НАДС, а також розробити цільову державну Стратегію з управління талантами та формування інноваційної організаційної культури в органах публічної влади.
3. Органам публічної влади необхідно запровадити практики з управління талантами та включити їх до процедур пошуку, залучення, адаптації, навчання, оцінювання та винагородження персоналу. Впровадження системи управління талантами в органах публічної влади повинно стати пріоритетним у найближчих планах розвитку, а також їх додатковою конкурентною перевагою на ринку праці.
4. Процедура щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців є недосконалою і потребує розробки індикаторів щодо управління талантами в органах публічної влади та встановлення взаємозв’язку між ключовими показниками результативності до винагороди HRів та керівників усіх рівнів, а також можливого запровадження системи грейдингу.
5. Законом України “Про державну службу” не встановлено правової основи з управління талантами, а відтак існує необхідність створення інституційної системи управління талановитими працівниками в державних органах шляхом розроблення відповідних нормативно-правових документів та заходів, які б сприяли створенню окремих структурних підрозділів із управління талантами в органах публічної влади.

6. Перешкодами на шляху впровадження системи управління талантами в органах публічної влади на державній службі є їх низька конкурентоспроможність на ринку праці через фактичну відсутність привабливого соціального пакету та престижного бренду роботодавця, низьку якість трудового життя та недостатній рівень заробітної плати, що зумовлює необхідність комплексного вирішення питань мотивації службовців та ребрендингу державної служби загалом.

Зважаючи на вищенаведене, можна зазначити, що окреслені у статті проблеми потребують опрацювання та вирішення на науково-теоретичному та прикладному рівнях, а також окремої уваги заслуговує уніфікація понятійно-категоріальної системи, яка необхідна для гармонізації процесів формування ефективної моделі управління талантами в органах публічної влади України.

Список використаної літератури

1. Тіньовий звіт (shadow report) реформи державної служби та державного управління в Україні в 2017 році // Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2018. 19 с.
2. Davos Manifesto 2020: The Universal Purpose of a Company in the Fourth Industrial Revolution. URL : https://www.weforum.org/agenda/ 2019/12/davos-manifesto-2020-the-universal-purpose-of-a-company-in-the-fourth-industrial-revolution (date of using: 15.12.2019).
3. Армстронг М., Тейлор С. Практика управления человеческими ресурсами. 14-е изд. Москва : Питер, 2016. 1040 с.
4. Биллсберри Дж. Как подобрать и сохранить нужный персонал // Finding and Keeping the Right People: Как принять на работу мотивированный персонал / пер. с англ. М. П. Лоскутова. Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2002. 256 с.
5. Лайкер Дж. К. Філософія Toyota. 14 принципів роботи злагодженої команди / пер. з англ. Н. Валевська. Київ : Наш Формат, 2017. 424 с.
6. Зелінський С. Е., Резніченко Н. О. Питання мотивації державних службовців та їх стимулювання // Аналітика і влада. 2013. № 7. 164 с.
7. Майклз Э., Хэндфилд-Джонс Х., Экселрод Э. Война за таланты / пер. с англ. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2005. 261 с.
8. Робертсон А., Эбби Г. Управление талантами : Как извлечь выгоду из таланта ваших подчиненных / пер. с англ. Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. 176 с.
9. Майклз Э., Хэндфилд-Джонс Х., Экселрод Э. Война за таланты… 261 с.
10. Кузнецова Н. Б. Концепція управління талантами в системі менеджменту знань // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. 2014. № 2(8). С. 22.

11. Стан інноваційної діяльності та діяльності у сфері трансферу технологій в Україні у 2018 році: аналітична довідка / Т. В. Писаренко, Т. К. Кваша [та ін.]. Київ : УкрІНТЕІ, 2019. 80 с.

12. Там само. 80 с.

13. Там само. 80 с.

14. Лоранж П. Новый взгляд на управленческое образование: задачи руководителей / пер. с англ. Москва : Олимп- Бизнес, 2004. 400 с.

15. Винничук Р. О. Особливості навчання працівників у системі талант-менеджменту: світова практика та рекомендації. URL : http://economyandsociety.in.ua/journal/16_ukr/98.pdf (дата звернення: 15.11.2019).

16. Лоранж П. Новый взгляд... 400 с.

17. Про державну службу : Закон України №889-VIII від 13.02.2020 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 02.10.2019).

18. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. 2019. URL : http://www.center.gov.ua/blog/item/1873 (дата звернення: 18.11.2019).

19. Продіус О. І., Журавель А. І., Сітор М. О. Талант-менеджмент як невід'ємна складова успіху організації // Економіка: реалії часу. 2013. № 1(6). С. 172—177.

20. Флорида Р. Креативный класс. Люди, которые создают будущее / пер. с англ. Н. Яцюк ; [науч. ред. Р. Хусаинов]. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2016. 384 с.

21. Архипова Є. О., Мідна Н. С. Застосування грейдингової системи оцінювання та винагородження персоналу в приватному секторі // Молодий вчений. 2016. № 2. С. 1—5.

22. Підсумки роботи НАДС за 2019 рік : публічний звіт Голови Олександра Стародубцева. URL : https://nads.gov.ua/news/pidsumki-roboti-nads-za-2019-rik-publichnij-zvit-golovi-oleksandra-starodubceva (дата звернення: 13.10.2019).

Статтю подано: 20.11.2019 *Статтю схвалено: 15.12.2019*

Lipentsev Andrii Viktorovych
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Academician of the Academy of Economic Sciences, Honored Worker of Education of Ukraine, Deputy Director for Scientific Work, Lviv Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-8960-3059
e-mail: lipentsev1@gmail.com
Kaspryk Viktoriia Rostyslavivna
Head of Personnel Management Main Department of the State Geo-Cadastre in Lviv region
ORCID: 0000-0001-7125-6618
e-mail: kasviktoriia@gmail.com

TALENT MANAGEMENT IN PUBLIC AUTHORITIES

Problem setting. Under the conditions of the intense labour market and fierce competition, talented and highly productive workers, who can learn quickly and adapt to rapid changes in the environment, and possess a range of unique skills, knowledge and competence in a particular field are particularly valuable. It was these employees who led the emergence of the new term "war for talent", which initiated the formation of a whole direction in approaches to personnel management, namely talent management. Because of this, there is a necessity for a deeper understanding of the essence of the talent and the talented employee, as well as the identification of the talent management process as a separate area not only in the business sphere but also the formation of the concept of talent management for its practical application in public authorities.

Recent research and publications analysis testified that an important role in the study of the talent management system in general and, in particular, in Ukraine, is played by an analysis of the world experience in this field since there are very few own developments and works. The fundamental bases of talent management are embedded and developed in the research and scientific works of well-known practitioners and researchers, such as M. Armstrong, J. Billberry, L. Jeffrey, S. Zelinskyi, E. Michaels and H. Hendfield-Jones, A. Robertson and G. Abby and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Concerning Ukraine, it should be noted that due to the outdated personnel management system existing in domestic organizations, especially in the public sector, this topic is not yet mature enough for a deep study, which, in turn, determines the necessity to research the theoretical aspects of the concept of talent management and to generalize the factors that stipulate the need to implement these processes in Ukraine.

Paper main body. Today, more and more companies are realizing the necessity to reorient HR management to the concept of managing talented employees. Talent is the set of human abilities, inherent in his/her giftedness, skills, knowledge, experience, intelligence, prudence, character and energy, as

well as the ability to learn and grow. Talent management is a purposeful activity aimed at creating a system of recruitment, development, use and retention of talented employees capable of achieving the best results in the work.

With the adoption of up-to-date and topical regulations on personnel management in public authorities in Ukraine, there will be very specific chances to create a truly professional, qualified, stable and politically neutral state apparatus.

In this regard, in recent years, there has arisen a necessity in strengthening the strategic role of HRM services in the public administration system, focusing them on organizational and analytical work in personnel management, planning the career of civil servants, forecasting staff development and providing training opportunities.

The public authorities of Ukraine do not currently have a system and strategic foundations for talent management.

In this context, it is important to talk not only about structural changes but about deep transformation, about values and principles of work of a civil servant, about the introduction of effective methods of motivation and complex approach to assessing personnel activity through the usage of quantitative and qualitative methods of assessment at all levels in the system of public authorities.

The introduction of modern practices and technologies of personnel management in the system of public authorities, as well as the creation of separate structural units for the talent management, will improve the personnel management system at public service, ensure an objective process of recruitment and service career, and also strengthen the professional level and its competitiveness in the labour market.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Basing on the above mentioned, it can be noted that the issues outlined in our study require elaboration and solution at the scientific, theoretical and applied levels, and special attention has to be paid to the unification of the conceptual-categorial system, which is necessary for the harmonization of the processes of forming an effective model of talent management in the public authorities of Ukraine.

Key words: talent; talent management system; personnel management; human resources; public authorities.

References

1. Tinovyi zvit (shadow report) reformy derzhavnoi sluzhby ta derzhavnoho upravlinnia v Ukraini v 2017 rotsi. Laboratoriia zakonodavchykh initsyatyv. (2018). Kyiv. 19 p. [in Ukrainian].

2. *Davos Manifesto 2020: The Universal Purpose of a Company in the Fourth Industrial Revolution*. (2020). URL : https://www.weforum.org/agenda/ 2019/12/davos-manifesto-2020- the- universal- purpose-of-a -company-in-the-four th-industrial-revolution.

3. Armstronh, M., Teilor, S. (2016). *Praktyka upravlenyia chelovecheskymy resursamy*. Moskva: Piter. 1040 p. [in Russian].

4. Byllsberry, Dzh. (2002). Kak podobrat y sokhranyt nuzhnyi personal. In *Finding and Keeping the Right People: Kak pryniat na rabotu motyvyrovannyi personal*. Dnepropetrovsk: Balans-Klub. 256 p. [in Russian].

5. Laiker, Dzh. K. (2017). *Filosofiia Toyota. 14 pryntsypiv roboty zlahodzhenoi komandy*. Kyiv: Nash Format. 424 p. [in Ukrainian].

6. Zelinskyi, S. E., Reznichenko, N. O. (2013). Pytannia motyvatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv ta yikh stymuliuvannia. *Analityka i vlada*, № 7, 164 p. [in Ukrainian].

7. Maiklz Э., Khendfild-Dzhons Kh., Ekselrod E. (2005). *Voina za talanty*. Moskva: Mann, Yvanov y Ferber. 261 p. [in Russian].

8. Robertson, A., Ebbi, H. (2004). Upravleniie talantami: Kak yzvlech vyhodu iz talanta vashykh podchynennykh. Dnepropetrovsk: Balans-Klub. 176 p. [in Russian].

9. Maiklz Э., Khendfild-Dzhons Kh., Ekselrod E. (2005). *Voina za talanty*... 261 p.

10. Kuznetsova, N. B. (2014). Kontseptsiia upravlinnia talantamy v systemi menedzhmentu znan. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka*, № 2(8). pp. 22 [in Ukrainian].

11. Pysarenko, T. V., Kvasha, T. K. [ta in.] (2019). *Stan innovatsiinoi diialnosti ta diialnosti u sferi transferu tekhnolohii v Ukraini u 2018 rotsi: analitychna dovidka*. Kyiv: UkrINTEI. 80 p. [in Ukrainian].

12. Ibid. 80 p.

13. Ibid. 80 p.

14. Loranzh, P. (2004). *Novyi vzghliad na upravlencheskoe obrazovanye: zadachi rukovodytelei*. Moskva: Olymp- Byznes. 400 p. [in Russian].

15. Vynnychuk, R. O. *Osoblyvosti navchannia pratsivnykiv u systemi talant-menedzhmentu: svitova praktyka ta rekomendatsii*. (2019). URL : http://economyandsociety.in.ua/journal/16_ukr/98.pdf [in Ukrainian].

16. Loranzh, P. *Novyi vzghliad*... 400 p.

17. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2020) [in Ukrainian].

18. *Nova derzhavna sluzhba: yevropeiska model nalezhnoho upravlinnia dlia Ukrainy*. (2019). URL : http://www.center.gov.ua/blog/item/1873 [in Ukrainian].

19. Prodius, O. I., Zhuravel, A. I., Sitor, M. O. (2013). Talant-menedzhment yak nevidiemna skladova uspikhu orhanizatsii. *Ekonomika: realii chasu*, № 1(6), pp. 172-177 [in Ukrainian].

20. Floryda, R., & Khusaynov, R. (Ed.). (2016). *Kreatyvnyi klass. Liudy, kotorye sozdaiut budushchee*. Moskva: Mann, Ivanov i Ferber. 384 p. [in Russian].

21. Arkhipova, Ye. O., Midna, N. S. (2016). Zastosuvannia hreidynhovoi systemy otsiniuvannia ta vynahorodzhennia personalu v pryvatnomu sektori. *Molodyi vchenyi*, № 2, pp. 1-5. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_2_3 [in Ukrainian].

22. *Pidsumky roboty NADS za 2019 rik: publichnyi zvit Holovy Oleksandra Starodubtseva*. (2019). URL : https://nads.gov.ua/news/pidsumki-

roboti-nads-za-2019-rik-publichnij-zvit-golovi-oleksandra-starodubceva [in Ukrainian].

Paper submitted: 20.11.2019 *Paper accepted: 15.12.2019*

Цитування: Ліпенцев А. В., Касприк В. Р. Управління талантами в органах публічної влади // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198740).

Citation: Lipentsev, A. V., Kaspryk, V. R. (2019). Talent management in public authorities. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198740).

УДК 352:061.25:340
DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198741

Шевчук Богдан Михайлович
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-8223-215X
e-mail: shbm18@ukr.net

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення формування та розвитку спроможних територіальних громад. Визначено зміст проблем, які потребують законодавчого вирішення для успішного продовження реформ. Окреслено напрями та заходи удосконалення законодавчого забезпечення формування спроможних територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування; об'єднана територіальна громада; спроможна територіальна громада; нормативно-правове забезпечення формування об'єднаних територіальних громад.

Постановка проблеми. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. та спрямована на ефективну реформу місцевого самоврядування. Реалізація Концепції передбачає посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, здатних вирішувати питання місцевого значення.

Прийняття нормативно-правових актів щодо забезпечення процесу формування спроможних територіальних громад у рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні дало змогу активізувати проведення реформи. Практичні кроки щодо проведення реформ показали, що існує низка проблем, які потребують законодавчого вирішення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання територіальної організації влади, формування ефективного місцевого самоврядування та дослідження законодавчого забезпечення утворення об'єднаних територіальних громад розглядали в своїх роботах такі вітчизняні вчені: М. Баймуратов, О. Батанов, І. Дробот, В. Кампо, А. Коваленко, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Пухтинський, О. Сушинський та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вклад перелічених вище дослідників є вагомим, але необхідно звернути

увагу на необхідність подальших досліджень у вказаній сфері. Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення формування об'єднаних територіальних громад, визначення проблем, які потребують вдосконалення законодавчого забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на те, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства, проведення реформи місцевого самоврядування є необхідністю і дасть змогу загалом покращити ситуацію в Україні. Починаючи з 2014 р. в Україні розпочалась реформа місцевого самоврядування шляхом децентралізації.

Причинами розпочатої реформи були:

– ресурсна неспроможність більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

– погіршення демографічної ситуації у більшості територіальних громад;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та розподілу фінансових ресурсів;

– вирішення питань у сфері земельних відносин без залучення територіальних громад.

Завдання, які необхідно вирішити в процесі здійснення децентралізації, були викладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р.

Метою Концепції було "визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад" [1].

Впровадження Концепції передбачало два етапи створення нормативно-правового забезпечення для добровільного об'єднання територіальних громад. На першому підготовчому етапі (2014 р.) переважно передбачалось створити законодавчу базу для запровадження децентралізації:

– внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

– розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

– створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання

державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

– створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

– законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

– здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою [2].

Реалізація Концепції дасть змогу посилити правову, організаційну та матеріальну спроможність територіальних громад, запровадити стандарти якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, сформувати ефективну територіальну систему органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, сприяти соціально-економічному розвиткові територіальних громад і регіонів.

У Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", затвердженій Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р., було підтверджено важливість здійснення реформи місцевого самоврядування шляхом децентралізації і включення її до першочергових. "Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування" [3].

В умовах агресії Російської Федерації прийняти в повному об'ємі нормативно-правову базу для забезпечення децентралізації у передбачені умовами Концепції строки було проблематично.

17 червня 2014 р. було ухвалено Закон України "Про співробітництво територіальних громад", який дозволяв територіальним громадам спільними зусиллями вирішувати проблеми економічного розвитку. Основними формами співпраці зазначений закон визначав Договір про співробітництво, який укладався щодо: делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проектів; спільного фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [4].

Ключовим моментом законодавчого забезпечення утворення спроможних територіальних громад стало прийняття Закону України "Про

добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-VIII від 05.02.2015 р., яким врегульовуються відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також затвердження Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. Методики формування спроможних територіальних громад.

Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад":

– прирівнював об'єднані територіальні громади за своїми повноваженнями до міст обласного значення;

– врегульовував міжбюджетні відносини з Державним бюджетом;

– визначав підходи з надання фінансової підтримки об'єднаним територіальним громадам.

Прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад" № 1851-VIII від 09.02.2017 р. допомогло вирішити проблему приєднання територіальних громад до вже утворених об'єднаних територіальних громад і спростити процедуру такого приєднання.

Подальше вдосконалення законодавчого забезпечення утворення об'єднаних територіальних громад призвело до врегулювання питання приєднання територіальних громад до міст обласного значення, згідно із Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення" № 2379-VIII від 03.04.2018 р.

Однією з найбільших проблем щодо втілення Концепції реформування місцевого самоврядування є не внесення до цього часу змін до Конституції України щодо:

– зміни адміністративно-територіального устрою;

– затвердження ширших повноважень для органів місцевого самоврядування;

– визначення обов'язків місцевих державних адміністрацій.

Ще в 2015 р. Президентом України було внесено до Верховної Ради України проект закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" № 2217а від 01.07.2015 р. Але після попереднього схвалення Верховною Радою Укаїни вказаного законопроекту він далі не розглядався через складні політичні умови. Відповідно, законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою" № 8051 від 22.02.2018 р. був лише зареєстроваий у Верховній Раді України і не розглядався.

Через сповільнення темпів утворення об'єднаних територіальних громад, наближення термінів проведення місцевих виборів 2020 р. на новій територіальній основі та потребу завершення утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на початку 2019 р. було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки" № 77-р від 23.01.2019 р.

Новий план заходів передбачав серед інших такі основні заходи:

– формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади), розроблення та подання проекту закону щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня, забезпечення розгляду у Верховній Раді України Законів "Про засади адміністративно-територіального устрою України" (реєстраційний номер 8051) та "Про внесення змін до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (реєстраційний номер 6403), внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100% території області з урахуванням міст обласного значення, розроблення пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів областей тощо);

– передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності (розроблення та подання проекту закону "Про місцеве самоврядування в Україні" (нова редакція), розроблення та подання проекту закону "Про місцеві державні адміністрації" (нова редакція), розроблення та подання проекту закону "Про внесення змін до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" щодо оптимізації повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності" тощо);

– створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування (розроблення та подання законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проектів нових редакцій Законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування);

– формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування;

– упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування [5].

Необхідно констатувати, що найуспішнішим виявилось нормативно-правове забезпечення децентралізації у бюджетній сфері. Було забезпечено підвищення дохідної спроможності територіальних громад шляхом передачі з державного бюджету до місцевих бюджетів окремих податків, зборів та неподаткових платежів.

Успішне проведення реформи децентралізації передбачає подальше доопрацювання нормативно-правового забезпечення і усунення недоліків, які існують, та внесення змін до Конституції України.

Передусім законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” № 2217а від 01.07.2015 р. потребує доопрацювання в частині змін до розділ XV “Перехідні положення”, терміни яких вже пройшли:

– “1) наступні чергові місцеві вибори – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 р.”;

– “4) Президент України до обрання на наступних чергових місцевих виборах у жовтні 2017 р. голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад здійснює повноваження, передбачені статтею 144 Конституції України, щодо актів…”;

– “3) районні, обласні ради до набуття повноважень районними, обласними радами, обраними на наступних чергових місцевих виборах у жовтні 2017 року, продовжують здійснювати такі повноваження…”;

– “Районні, обласні ради, обрані на наступних чергових місцевих виборах у жовтні 2017 р., створюють…”;

– “Місцеві державні адміністрації до створення районними, обласними радами виконавчих комітетів на підставі закону про місцеве самоврядування, що визначає повноваження виконавчих комітетів районних, обласних рад, але не пізніше 1 березня 2018 року на відповідній території продовжують забезпечувати…”;

– “Київська, Севастопольська міські державні адміністрації, районні у містах Києві, Севастополі державні адміністрації продовжують здійснювати зазначені у цьому пункті повноваження до створення виконавчих органів місцевого самоврядування відповідних громад, але не пізніше 1 березня 2018 р.”;

– “Президент України за поданням Кабінету Міністрів України вперше здійснює призначення префектів після створення відповідними районними, обласними радами виконавчих комітетів, але не пізніше 1 березня 2018 р.” [6].

До недоліків окремих змін до норм Конституції належать і інші, зокрема питання громадянства членів територіальної громади не обумовлюється ст. 140 “Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади”, але право участі у виборах органів місцевого самоврядування надається громадянам України [7].

Окрім того, необхідно констатувати, що зміни до Конституції України у будь-якому випадку необхідно буде починати спочатку вже Верховній Раді України 9-го скликання. Відповідно до ч. 1 ст. 158 Конституції України, “Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту” [8]. Оскільки Верховна Рада України 8-го скликання не розглянула вказаний законопроект, то відлік одного року розпочнеться з дня складання присяги новообраними народними депутатами України, тобто з 2 вересня 2019 р.

Проект закону “Про засади адміністративно-територіального устрою” № 8051 був внесений Кабінетом Міністрів України 22 лютого 2018 р. і з того часу жодного разу не включався в порядок денний Верховної Ради України. У Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України наголошується на тому, що прийняття заслуговує на підтримку, але розглядається значна кількість зауважень, які необхідно врахувати авторам законопроекту після першого читання [9].

Існують також окремі недоліки в інших законах, які врегульовують питання децентралізації. Зокрема, в ключовому Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” відсутні норми, які б врегульовували питання приєднання міських територіальних громад до територіальних громад міст обласного значення.

Недоліками вищеназваного закону є:

– утворення об’єднаної територіальної громади при дотриманні визначених термінів становитиме максимально 175 днів;

– процедура передбачає наявність етапів; максимальний термін виконання етапу взагалі не визначено. Наявність таких етапів означає, що обґрунтовано назвати можливий кінцевий термін утворення об’єднаної територіальної громади є проблематично;

– присутність суб’єктивного елемента під час здійснення етапів об’єднання територіальних громад означає наявність корупційного ризику.

Практика децентралізації в Україні вказує на недостатнє нормативно-правове забезпечення проблем, що виникають. Зокрема, невизначеність питання нагляду і контролю за діяльністю об’єднаних територіальних громад може призвести до ухвалення рішень, які не належать до компетенції громад. У процесі утворення об’єднаних територіальних громад неможливо визначити вплив цього процесу на якість громадян унаслідок відсутності відповідних критеріїв оцінки.

Зважаючи на незавершеність прийняття змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), певних законів, зазначені недоліки чинного нормативно-правового забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відсутність визначеності подальших реформ, є сумнівним пришвидшення добровільного об’єднання територіальних громад.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Враховуючи те, що розвиток місцевого самоврядування в Україні не відповідав вимогам часу, у 2014 р. в Україні був започаткований процес реформи місцевого самоврядування шляхом децентралізації.

Завдання, які необхідно вирішити в процесі здійснення децентралізації, були викладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р., а План заходів щодо реалізації цієї концепції схвалений 18 червня 2014 р.

Враховуючи низку об’єктивних причин, пов’язаних із агресією Російської Федерації, виконання етапів запровадження реформи в повному

об'ємі не були виконані. За попередні роки відбулось об'єднання менше половини територіальних громад, що ставить під сумнів завершення об'єднання в 2020 р. Прийняття змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), подання та розгляд всіх необхідних нормативно-правових актів є достатньо тривалим процесом, що також вплине на строки завершення реформи. Подальшого аналізу та досліджень потребують нормативно-правові акти з питань децентралізації, які вже прийняті і будуть прийняті Верховною Радою України нового скликання в майбутньому

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL : http//zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р (дата звернення: 10.10.2019).
2. Там само.
3. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : http//zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 10.10.2019).
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р. URL : http//zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18 (дата звернення: 20.10.2019).
5. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 77-р від 23.01.2019 р. URL : http//zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-р (дата звернення: 20.10.2019).
6. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України № 2217а від 15.07.2015 р. URL : http//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc.34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848 (дата звернення: 25.10.2019).
7. Там само.
8. Конституція України // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 15. С. 140—143.
9. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України "Про засади адміністративно-територіального устрою". URL : http//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc.34?id=&pf3511=63508&pf35401=455109 (дата звернення: 10.10.2019).

Статтю подано: 27.11.2019 *Статтю схвалено: 11.12.2019*

Shevchuk Bogdan Mykhailovych
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Public Administration Department of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-8223-215X
e-mail: shbm18@ukr.net

REGULATORY PROVISIONS ON FORMING AND FUNCTIONING OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The regulatory provisions for forming and developing capable territorial communities are analyzed, the content of problems that need legislative solutions for the successful continuation of reforms is determined. Directions and measures of improvement of regulatory provisions for forming capable territorial communities are outlined.

Problem setting. The concept of reforming of local self-government and territorial organization of power in Ukraine was approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 333-r dated April 01, 2014 and aimed at the effective reform of local self-government. The implementation of the Concept implies strengthening of the legal, organizational and material capability of territorial communities, able to solve issues of local importance.

The adoption of regulatory provisions on ensuring the process of formation of capable territorial communities within the framework of implementation of the Concept of reforming of local self-government and territorial organization of power in Ukraine allowed to intensify the reform implementation. Practical steps towards implementing the reform have shown that there is a number of problems that need legislative resolution.

Recent research and publications analysis. The issues of territorial organization of power, the formation of effective local self-government and the research of legislative provisions on the formation of united territorial communities were considered in the works by such native scientists as M. Baimuratov, O. Batanov, I. Drobot, V. Kampo, A. Kovalenko, V. Kuibida, V. Mamonova, M. Pukhtinsky, O. Sushinsky and many others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The contribution of the researchers mentioned above is significant, but special attention should be paid to the need for the further research in this field. The purpose of the study is the analysis of the regulatory provisions on the formation of united territorial communities, the identification of problems that need the improvement of legislative provisions.

Paper main body. Based on the fact that the local self-government system does not meet the needs of the society at present, the reform of local self-government through decentralization has been in Ukraine since 2014.

The reasons for the started reform were:

– the resource failure of the vast majority of local governments to exercise their own and delegated powers;

– worsening demographic situation in most territorial communities;

– excessive centralization of powers of executive authorities and distribution of financial resources;

– resolving issues in the field of land relations without involving territorial communities.

The tasks to be solved in the process of decentralization were outlined in the Concept of reforming of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, approved by the order № 333-r of the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 01, 2014.

The Sustainable Development Strategy "Ukraine – 2020", approved by Presidential Decree № 5/2015 dated January 12, 2015, reaffirmed the importance of implementing a local self-government reform through decentralization and included it to the top priority.

The important regulatory acts were adopted during 2014 – 2015 regarding the voluntary association of territorial communities. These are the Laws of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities", "On Voluntary Association of Territorial Communities" as well as the Methodology of forming of capable territorial communities approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 214 dated April 08, 2015.

The key legislative acts "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)" and "On the Principles of Administrative and Territorial System" have not been adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine yet.

Taking into account the incompleteness of adopting of amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power), other laws, the shortcomings of the current regulatory provisions on implementing the local governmental reform and territorial organization of power in Ukraine, and the lack of certainty of further reforms, it seems doubtful to accelerate the voluntary association of territorial communities.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Based on the fact that the development of local self-government in Ukraine did not meet the requirements of the time, the process of local self-government reform through decentralization was initiated in Ukraine in 2014.

The tasks that need to be solved in the process of decentralization were outlined in the Concept of reforming of local self-government and territorial organization of power in Ukraine approved by the order № 333-r of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 01, 2014, and the Plan of actions for implementing the Concept dated June 18, 2014.

Considering a number of objective reasons for the aggression of the Russian Federation, the implementation of stages of the reform was not fully fulfilled. In previous years, less than half of the territorial communities was united, which casts doubt on the completion of the unification process in 2020. The adoption of amendments to the Constitution of Ukraine (on the decentralization of power), the submission and consideration of all necessary regulatory acts is a long process that will also affect the timing of the reform completion. The further analysis and research require regulatory provisions on the problem of decentralization that have

already been adopted and will be adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine in a new convocation in future.

Key words: local self-government; united territorial community; capable territorial community; regulatory provisions; forming united territorial communities.

Reference

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. № 333-r. (2014) [in Ukrainian].
2. Ibid.
3. Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina – 2020". № 5/2015. (2015) [in Ukrainian].
4. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. № 1508-VII. (2014) [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv z realizatsii novoho etapu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini na 2019 – 2021 roky. № 77-r. (2019) [in Ukrainian].
6. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). № 2217a. (2015) [in Ukrainian].
7. Ibid.
8. Konstytutsiia Ukrainy. (2010). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, № 72/1, article 15, pp. 140-143 [in Ukrainian].
9. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na proekt Zakonu Ukrainy "Pro zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu". (2019). URL : http//w1.c1.rada.gov.ua/ pls/zweb2/ webproc. 34?id=&pf3511=63508&pf35401=455109 [in Ukrainian].

Paper submitted: 27.11.2019 *Paper accepted: 11.12.2019*

Цитування: Шевчук Б. М. Нормативно-правове забезпечення утворення та функціонування об'єднаних територіальних громад // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(24) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198741).

Citation: Shevchuk, B. M. (2019). Regulatory provisions on forming and functioning of united territorial communities. *Democratic governance*, Issue 2(24). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: https://doi.org/10.33990/2070-4038.24.2019.198741).