



ПРАКТИКУМ

**з публічного управління
та адміністрування**



збірник навчальних кейсів

Södertörn University
Swedish Institute
Українська школа урядування

**ПРАКТИКУМ
З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:
збірник навчальних кейсів
для професійної підготовки
та підвищення кваліфікації фахівців
за спеціальністю
«Публічне управління та адміністрування»**

Київ
2022

УДК 351:342.9

Практикум з публічного управління та адміністрування : Збірник навч. кейсів для професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» / [Н. Алюшина, Ж. Кравченко, Н. Наулік, Я. Турунен, С. Хаджирадева (заг. ред.) та ін.]. — Київ : УШУ, 2022. — 160 с. ISBN 978-617-640-565-8

У посібнику знайшло відображення комплексної проблеми, пов'язаної із застосуванням кейс-методу в практиці професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Збірник навчальних кейсів підготовлено у тісній співпраці фахівців з публічного управління та адміністрування Української школи урядування та Школи соціальних наук Університету Седерторна (Швеція) в межах реалізації міжнародного проекту «Інтернаціоналізація навчання з питань публічного адміністрування з транснаціональною перспективою». Метою цього проекту є посилення інтернаціоналізації вищої освіти шляхом обміну існуючими та розробленням нових навчальних програм, дидактичних методів та навчальних матеріалів для викладання тем з транснаціонального публічного управління у Швеції та Україні.

УДК 351:342.9

На в ч а л ь н е в и д а н н я

**ПРАКТИКУМ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:
збірник навчальних кейсів для професійної підготовки
та підвищення кваліфікації фахівців
за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»**

За загальною редакцією д. держ. упр., проф. Світлани Хаджерадевої

Видавець ПП Лисенко М.М.
16600, м. Ніжин Чернігівської області, вул. Шевченка, 20.
Тел.: (04631) 9-09-95; (067) 4412124
E-mail: vidavec.lisenko@gmail.com

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.

ISBN 978-617-640-565-8

© Södertörn University, Swedish Institute,
Українська школа урядування, 2022

ЗМІСТ

Вступне слово

<i>Наталія Алюшина. Актуальні питання впровадження кейс-методу в систему професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні</i>	4
<i>Zhanna Kravchenko, Jaakko Turunen. Sweden's Experience in Working with the Case Method in Higher Education Institutions</i>	9
<i>Наталія Наулік. Кращі практики української школи урядування щодо застосування навчальних кейсів у системі підвищення кваліфікації державних службовців</i>	14

Методичні рекомендації щодо застосування кейсів у навчальних курсах і тренінгових програмах для державних службовців

Загальні положення	22
Структура повноформатного навчального кейсу	31
Види аналізу кейсів	37
Типові помилки авторів кейсів	41

Приклади навчальних кейсів для здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»

Кейс 1. Swedish Banks Laundering Money in the Baltic States (<i>Agnes Käll, Zhanna Kravchenko, Jaakko Turunen</i>)	44
Кейс 2. Cross-Border Commuting in North of Scandinavia (<i>Zhanna Kravchenko, Jaakko Turunen</i>)	52
Кейс 3. Топ-10 сучасних проблем державного управління в Україні (<i>Наталія Алюшина, Юлія Марушкевич, Діана Букатова</i>)	59
Кейс 4. Новий шовковий шлях (<i>Світлана Хаджирадєва, Ірина Фіщук, Олена Шевцова</i>)	71
Кейс 5. Перший день на новій посаді (<i>Олена Біла</i>)	80
Кейс 6. Стратегічне державне управління розвитком регіонів у розвинених країнах світу в умовах децентралізації (<i>Наталія Наулік, Ігор Хребтій</i>)	85
Кейс 7. Теорія розбитих вікон (<i>Наталія Ларіна, Владислав Ніколаєв</i>)	110
Кейс 8. Протистояння громадськості та бізнесу (<i>Володимир Волошин, Уріє Мустафаєва</i>)	116
Кейс 9. Ризики у сфері публічного управління в умовах глобалізації (<i>Наталія Черненко, Маріанна Ручкіна</i>)	124
Кейс 10. Допомога внутрішньо переміщеним особам у Вінницькій області (<i>Ігор Хребтій</i>)	135
Кейс 11. Стан і перспективи розвитку політики відкритих даних Міністерства фінансів України (<i>Ірина Грищенко, Людмила Горбата</i>)	139
Кейс 12. Людський потенціал та економічний розвиток держави в умовах сучасних трансформаційних змін (<i>Тетяна Федоренко</i>)	143
Кейс 13. Ціннісні засади публічного управління: теоретико-історичний аналіз (<i>Валерія Голубь, Володимир Козаков</i>)	149



Наталія АЛЮШИНА,

Голова Національного агентства України
з питань державної служби

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ КЕЙС-МЕТОДУ В СИСТЕМУ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Питання впровадження кейс-методу в систему професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців сьогодні є актуальним, що зумовлено щонайменше двома тенденціями. Перша впливає із загальної спрямованості розвитку вищої освіти в Україні, його орієнтації не тільки на здобуття конкретних знань, а й на формування компетентностей, умінь та навичок мислення, розвиток здібностей особистості тощо. Друга — з розвитку професійних вимог до сучасних державних службовців, який повинен діяти оптимально в різних ситуаціях, має відрізнятися системністю та ефективністю дій в умовах безперервних змін у суспільній, професійній та інших галузях життя.

Слід констатувати спільність наукових підходів вітчизняних (Т. Герлянд, В. Манько, В. Лобода, П. Лузан, Л. Нестерова, А. Сідоренко, О. Слатвінська, Ю. Сурмін, А. Фурда та ін.) і зарубіжних (Т. Angelo, J. Boehrer, K. Maier, J. Mayo, A. Yadav, M. Lundeborg, K. Dirkin, N. Schiller, C. Herreid, G. Kardos та ін.) експертів щодо визначення найважливіших гносеологічних особливостей кейс-методу, а саме:

- неоднозначність отримуваних знань, що є одним з варіантів ситуативного знання;



- розмаїття джерел знань, до яких належать теоретичне знання, отримане на лекціях і з навчальних матеріалів, а також з висловлювань інших учасників обговорення;
- творчий процес пізнання, що здійснюється завдяки вільному висловленню ідей на основі включення індивідуальної творчості суб'єктів навчального процесу в колективну творчу діяльність;
- колективний характер пізнавальної діяльності, що є найважливішою передумовою синергетичного ефекту, тобто множення одержуваного пізнавального результату шляхом поєднання зусиль учасників навчання, якому сприяє розмаїття способів, форм і методичних прийомів у навчанні: «мозковий штурм», виокремлення підгруп, їхня взаємодія тощо;
- форсований процес отримання знання завдяки зануренню в ситуацію, що дає змогу уникнути суто логічної моделі пізнання. Завдяки швидкому включенню механізмів образного, інсайтного пізнання, мислення перестає бути лінійним.

Наголосимо і на базових дидактичних принципах кейс-методу, які необхідно застосовувати в системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а саме: індивідуальний підхід; максимальне наданням свободи студентам / слухачам у процесі навчання; забезпечення студентів / слухачів достатньою кількістю наочних матеріалів; відсутність завеликих обсягів теоретичного матеріалу; активна співпраця викладача й студентів / слухачів; формування навичок самоорганізації тощо. Це дає змогу розвинути в державних службовців такі якості: аналітичне та стратегічне мислення, уміння глибше розуміти тему, комунікативність (зокрема, вміння дискутувати), здатність вирішувати проблеми й робити раціональні висновки, перетворювати абстрактні знання у цінності та вміння тощо.

Наша принципова позиція щодо застосування кейс-методу в професійному навчанні державних службовців полягає в тому, що навчальні кейси мають відповідати своєму призначенню, тобто надавати можливість вирішення навчальних завдань. Кейс — це насамперед навчально-методичний матеріал, а не

просто розповідь про події, які стали відомі автору (викладачеві). Виокремимо низку ключових вимог до впровадження кейс-методу в систему професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

- **Орієнтація на конкретну аудиторію.** Оскільки рівень знань і досвіду здебільшого визначає процес використання методичного матеріалу, має бути чітко визначена цільова аудиторія, для якої його підготовлено.
- **Зрозумілі цілі та змістовий контент кейсу.** Доцільно спрямовувати свої авторські зусилля на **моделювання типових ситуацій**, які найчастіше трапляються в житті та з якими доведеться зіткнутися державним службовцям у своїй професійній діяльності. Кейс дозволяє бачити в ситуаціях типове та визначає здатність аналізувати їх за допомогою застосування аналогії. Тематика кейсів повинна максимально сприяти можливості їх використання **для вивчення базових, ключових питань у межах відповідного курсу**, які зазвичай виносять на семінарські заняття. Це суттєво збільшує потенціал їхнього застосування, а також використання іншими викладачами.
- **Достовірність фактів.** Незважаючи на можливі винятки, кейс спирається на реальні події, що мали місце в практичній діяльності в галузі публічного управління та адміністрування. Фальшиво змодельовані ситуації зазвичай студенти / слухачі помічають, особливо на магістерських програмах і програмах підвищення кваліфікації. Допускається підготовка навчального матеріалу на основі використання відкритих публікацій та розгляду низки типових ситуацій, які трапляються в державних органах. Бажано, щоб кейс ґрунтувався на реальних подіях, у центрі яких є відповідальні особи, які ухвалюють рішення. У будь-якому разі автор не повинен спиратися на чутки чи легенди.
- **Проблемний характер ситуації, що описується.** Кейс повинен бути структурований таким чином, щоб надавати студентам / слухачам можливість самостійного аналізу та пошуку рішень

на основі наявної інформації. Діяльність у вирішенні проблеми передбачає наявність різних альтернатив, у яких різні елементи діяльності можна компонувати за критеріями важливості та терміновості. Авторам кейсу слід подбати про те, щоб передбачувані альтернативи (особливо якщо їх контури вже позначені) сприймалися як реальні та була можливість отримання інформації, щоб їх відстоювати. Добре, коли краща альтернатива не лежить на поверхні і потребує обґрунтування. Реальна проблема має заціпати читача, пробуджувати бажання пошуку рішень. Увагу слід приділяти методичній опрацьованості матеріалу, можливості проведення його обговорень, дискусій з очевидною користю засвоєння програми навчального курсу.

- **Наближеність до реальної роботи державного службовця** в усій сукупності параметрів моделювання ситуації. Це стосується і явної форми опису проблеми, і відсутності однозначної оцінки місця кожного з аналізованих факторів. Відповідно, причинно-наслідкові зв'язки мають виявляти самі студенти.
- **Живий оповідний стиль викладення** в ситуаційних завданнях істотно відрізняються від звичайного для дослідників і педагогів наукового стилю. Кейс повинен провокувати бажання обговорити матеріал, сперечатися, відкриваючи можливість дискусії. Хороший кейс не залишить слухача байдужим, він викликає низку запитань, розбурхує цікавість та професійний інтерес.
- **Неприпустимість прямого авторського коментаря.** Кажуть лише персонажі, які ухвалюють рішення. Автор — не персонаж кейсу. Він не розповідає ні про себе, ні про свою відповідальність.
- **Урахування міжфункціональних аспектів діяльності органів публічної влади.** Наприклад, якщо центральна частина кейсу присвячена модернізації системи управління персоналом на державній службі, то ця проблема повинна бути пов'язана з аналізом стратегічних, загально управлінських,

фінансових та інших проблем розвитку системи державної служби України, а її можливе рішення передбачає відповідні обґрунтування.

- **Необхідна кількість інформації.** Кейс має містити в явній або прихованій формі достатньо інформації для роботи з ним. Варто зупинитися на проблемі надмірної інформації. Як правило, великий кейс містить певну кількість фонові інформації. Це дозволяє розвивати навички пошуку саме тієї інформації, яка необхідна для ухвалення рішень. У мінікейсах фонову інформацію часто «приносять в жертву» заради економії часу. Проте свідоме включення *надлишкової* кількості зайвої, непотрібної інформації призводить до появи небажаних «пасток» у процесі роботи над кейсом. Студенти / слухачі починають детально опрацьовувати «інформаційно забезпечені» напрями, які, як згодом з'ясується, лише маскують головні сюжети. Загалом ситуація має бути самодостатньою. У хорошому кейсі немає нічого *зайвого*. Викладач усвідомлено повинен включати додаток або текстові додаткові дані. Не слід зловживати і кількістю дрібних деталей.

Отже, метод кейсів відкриває і для здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», і для діючих державних службовців широкі можливості для підвищення рівня їхніх практичних професійних умінь і навичок.



Zhanna Kravchenko,

PhD Sociology, Assoc. Professor of Sociology

Jaakko Turunen,

PhD Pol. Science, Senior Lecturer in Social Work
at Södertörn University, Sweden

SWEDEN'S EXPERIENCE IN WORKING WITH THE CASE METHOD IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

This volume presents the collection of cases used in teaching public administration in two different educational contexts, Ukraine and Sweden. When exploring the cases, we encourage the readers to consider that differences in institutional settings will matter in their pedagogical application. The countries represent not only different socio-economic, demographic, political conditions, but more specifically different ways of teaching public administration as a result of differences in organizing public administration. However, the cases may serve to address common challenges that exist in contemporary university education. Such challenges include the importance of using clear concepts and precise definitions, of identifying universal knowledge, skills and ethical standards, and of taking into account different cultural expectations from the learning process. In this introductory section, we present the role of the case-study method (CM) in the system of professional training in Sweden in general and in public administration specifically, describe the established tradition in

developing and applying the CM in our own practice, and reflect on the ways this experience may be relevant for international colleagues.

One of the central themes in pedagogical practice in Sweden is the principle of outcome-based education, or, more specifically, the constructive alignment of the course content, structure, activities and examination/assessment forms with expected learning outcomes (Biggs and Tang 2011). The purpose of such alignment is to incite students to develop higher order cognitive skills, such as building relations and applying knowledge in solving practical tasks, which requires them to define problems, predict, hypothesize, experiment, analyze, conclude, and reflect (Bengtsson 2019). The CM fits very well with this pedagogical principle with its focus on encouraging students to take responsibility for their own learning during specific classes or throughout whole courses.

The CM also encourages students to connect knowledge from different fields going beyond the delineated course literature to explore new ways of thinking around the case. This is especially important in teaching public administration. One specific feature of the Swedish public service is high volatility among civil servants. This has led to the requirement of public administration teaching to focus on transferable and analytical skills rather than subject field specific skills. This is also reflected in the ways the CM is understood and used in teaching public administration enabling and inviting students to use more subject specific prior knowledge in discussing public administration cases.

Case-based teaching and learning methodology came to Sweden in the beginning of the 20th century and has been originally used in higher education in law studies, medical training, economics, and engineering (Egidius 2000, Lindberg 2013). Since the 1990s, when a national *Center for case-method [teaching]* was established at Stockholm University, the CM has gained an important place in university programs in public administration, police, and teacher training, as well as in business management. In many ways the method differs only a little from other practice-oriented methods, such as *problem-based learning* or *challenge-driven pedagogics*, with their focus on achieving deeper levels of understanding of academic subject matter by engaging with real-life problems. The difference between the CM and problem-based or challenge-driven learning is often described as the former being more

focused on the *process* of reasoning around the case whereas the latter emphasizes the *outcome* of reasoning (cf. Rönnerhag et al. 2009). Moreover, using the CM requires good insight of the case from the instructor as prior knowledge is being applied in the learning process, while the PBL/CD-cases generate required knowledge as the problem-solving progresses (Tärnvik 2002).

In our teaching in public administration, social work and project management, we employed the CM to illustrate concepts, relations therein, and raise issues for discussions; to impart theoretical knowledge in a more immersive way or to provide an opportunity to apply specific analytical skills. The starting point is often to present the students with an authentic situation to which they are invited to relate as «insiders/participants» or «outsiders/experts», and to meet them at their level – biographical, academic and professional. Our aim with the CM is to foster such skills as observation, role taking, evaluation of different alternatives, communication, ability to generalize from specific incidents and individual concerns to professional/societal perspectives (cf. LaRossa 1984). In addition to specific knowledge and skills, the use of CM can be associated with development of specific values, self-knowledge and professional identities (Heath 2015).

We have also experienced challenges in achieving such learning outcomes, due to the ease of deviating from the instructions and topic, students' disinclination to take responsibility and apply higher level abilities. Despite the substantial preparation that goes into developing good cases, including extensive teacher notes, teaching them successfully still often depends on the personal insights a particular instructor has obtained. Often cases need to be «rehearsed» before they can be «worked on».

In our experience, the CM can divide students: some love it, others find it confusing. Among those who love it, some do it because it gives them a chance to experiment, pool knowledges to enhance learning and try new ideas. Others love it, because it is seemingly easy and opens the door for students to pour in their feelings and opinions. Students may experience case work confusing when they find that there is no clear way to sort out which knowledge is useful. Going through the painful road of learning through trial and error is time-consuming. Furthermore, if there are no ultimate right answers, evaluating which trial was most fecund can

become a daunting task. In our experience, cases reflecting knowledge being taught in the same context work best. When we teach, our cases are most often preceded by a lecture, and cases are used to work over the knowledge introduced during the lecture. The promise sometimes vested in PBL/CD cases — that no prior knowledge is needed, and all necessary new knowledge is produced during the casework — seldom works in practice. The CM works best if the students already possess required skills but have different ways of using that knowledge.

Students' discussions on the case can also require some teacher interference in order to make them embrace the whole complexity of the case. Understanding the case in the same way is rarely required, but we strive for them to be understood more or less in a similar manner. All too often, the discussion vanes when an initial «solution» is found leaving the whole process of critically discussing/evaluating the consequences of that solution with less attention. For us, the CM and the real-life complexity in them serves two different purposes. One is that no single field of knowledge can be sufficient to understand, analyze or tackle the issues the case places on the table. The second is that given that complexity, all theories, analytical perspectives or solutions can only be partial solutions. Seeing in the case either as a «cause» to be analyzed or a «symptom» to be treated culls the nuances of what makes intricacies of the CM fruitful and connects the application of knowledge to critical discussion / evaluation of that application.

In our teaching, students' tasks included aspects that concern professional identity development as well as formulating concrete public policy recommendations. Our tasks as instructors were to create room for such variety and lead such different interpretations scouting the relative implications that may follow. We observed that preconditions for successful use is that students can collaborate/be in dialogue with each other and the instructor, that there is room for reflection (about what is being done and what is learned from it), and that while plurality is encouraged there is a way to achieve consensus.

In the framework of international exchange and cooperation in teaching, we have experienced some variation in how transferrable cases are across disciplines and national contexts. Broadly used instructions for using cases in teaching and learning developed by John Heath (2015) compare case narratives structure to that of a detective story, written

from a specific character's point of view. Supplementary materials and teaching notes serve to enhance the story, but also to indicate its versatility (e.g., the opportunities to change characters or tasks) thus making the case useful for other teacher, in other classes, and maybe even aiming for other learning outcomes. The more transparent one is with their teaching notes, descriptions of teaching objectives, strategy, questions for discussion, suggestions for background reading and reflections on previous experiences, the more broadly the case can be used.

As teachers, we are always looking for new ways to connect with our own materials and the students, share knowledge and improve teaching skills. This volume invites those teaching public administration in different environments and in the context of different learner expectations to explore the specific case structure used here, and to reflect on how it can be employed and adopted to develop and enhance their own cases.

References

Biggs, J. & Tang, C. (2011). *Teaching for Quality Learning at University. What the Student Does*, Maidenhead: McGraw-Hill, 4th ed.

Egidius, H. (2000). *PBL och casemetodik - Hur man gör och varför*. Lund: Studentlitteratur.

Heath, J. (2015). *Teaching & writing cases. A practical guide*. Cranfield University, Wharley End: The Case Center, 4th ed.

LaRossa, R. (1984). Teaching family sociology through case studies. *Teaching Sociology*, vol. 11 (3), pp. 315–322.

Lindberg, O. (2013). Om PBL – en modern medelålders metod i Landström, L. & O. Lindberg (Eds) *Lärande för juridikens praktik* (pp. 21–35), Lund: Studentlitteratur.

Rönnerhag, M., Forsgren, S. & Christensson, T. (2009). Casemetodik som pedagogiskt instrument i *PUH, Pedagogiska utvecklingsprojekt i högskolan. Ett samarbete mellan Västra Götalands högskolor*, Rapport från Västra Götalands Högskolor, Nr 7, ISSN 1653-1396.

Tärnvik, A. (2002). Advantages of using the multiple case method at the clinical stage of medical education. *Medical Teacher*, vol. 24 (4), pp. 396–401. DOI:10.1080/0142159022014576.



Наталія Наулік,
директор Української школи урядування

КРАЩІ ПРАКТИКИ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ УРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ КЕЙСІВ У СИСТЕМІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Рівень соціально-економічного розвитку й успіх суспільно-політичних перетворень в Україні значною мірою залежать від ефективної роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У свою чергу, забезпечення ефективності державного управління нерозривно пов'язано з вирішенням проблеми компетентності та професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Тому організація ефективної системи професійного навчання державних службовців розглядають як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо підвищити ефективність державного управління.

Відповідно до Положення про Українську школу урядування, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) від 21 лютого 2019 року № 29-19 (зі змінами), Українська школа урядування (далі – УШУ) є закладом післядипломної освіти, що належить до сфери управління НАДС. Важливим здобутком УШУ у 2021 році стала перемога в конкурсі «Кращі практики впровадження освітніх інновацій у системі професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» у номінації «Підвищення кваліфікації держслужбовців, голів місцевих державних

адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників», що проводило НАДС.

Пріоритетним напрямом освітньої діяльності УШУ в галузі підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування є розроблення загальних / спеціальних професійних (сертифікатних) і короткострокових програм. Кількість розроблених навчальних програм щороку збільшується, а їхня тематика актуалізується з урахуванням потреб державних органів та органів місцевого самоврядування. Якщо в 2020 році в УШУ проводили навчання за 41 загальною / спеціальною професійною (сертифікатною) та короткостроковою програмами, то у 2021 році навчання здійснювали за 44 програмами підвищення кваліфікації.

Проведений нами аналіз дозволяє констатувати, що під час реалізації більшості програм (78 %) тренери / викладачі застосовують навчальні кейси, а саме: *комплексні (модульні) кейси* (містять 20 і більше сторінок інформації, первинних даних, зразків документів, відеороликів тощо); *кейси-виклади* (містять розповідь про будь-які ситуації, проблеми, шляхи їх вирішення, висновки); *кейси-ілюстрації* (містять невеликий обсяг даних, що використовуються для підтвердження); *кейси — практичні завдання* (містять невеликий чи середній обсяг інформації); *кейси зі структурованими питаннями* (містять перелік питань після основного тексту) тощо.

Методологічно кейс-метод принципово відрізняється від аналогічного змісту навчання, який не використовує кейс-метод. Ця відмінність виявляється, насамперед, лише на рівні застосовуваних дидактичних принципів, зокрема: індивідуального підходу, максимального надання свободи в навчанні; забезпечення слухачів достатньою кількістю наочних матеріалів, що стосуються завдань; формування у студентів навичок самоменеджменту, уміння працювати з інформацією тощо. Водночас існує низка проблем, які потребують вирішення: а) застосування комплексного підходу до вибору форм і методів навчання з метою створення привабливої для слухачів УШУ структури практичної підготовки; б) міждисциплінарне узгодження застосовуваних форм навчання; в) пошук або розробка та використання різних методичних прийомів задля забезпечення

ефективності та результативності процесу навчання; г) підвищення педагогічної майстерності, набуття викладачами навичок і стилю поведінки тренера-інструктора тощо.

Кейс є результатом діяльності викладача. До надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в УШУ залучено 383 викладачі-практики, експерти, тренери, зокрема 79 осіб мають ступінь кандидата наук, 21 особа — ступінь доктора наук. Також 42 особи мають учене звання доцента та 11 осіб — учене звання професора.

Наші науковці та експерти зазначають, що **основне завдання** практичного кейсу полягає в тому, щоб детально та докладно відобразити життєву ситуацію. Цей кейс створює практичну, тобто діючу модель ситуації. При цьому навчальне призначення такого кейсу може зводитися до тренінгу тих, хто навчається, закріпленню їхніх знань, умінь і навичок поведінки в цій ситуації. Такі кейси мають бути максимально наочними та детальними. Головний його сенс — пізнання життя та набуття здатності до оптимальної діяльності.

Ситуація, проблема та сюжет тут не реальні, а практичні, такі, якими вони можуть бути у житті. Вони характеризуються штучністю, «збірністю» з найважливіших і правдивих життєвих деталей. Такий кейс недостатньо дає для розуміння конкретного фрагмента суспільства. Однак він обов'язково формує підхід до такого фрагмента, дозволяє бачити в ситуаціях типове і визначає здатність аналізувати ситуації за допомогою застосування аналогії. Ця ж властивість притаманна й дослідницькому кейсу. Його основний сенс полягає в тому, що він виступає моделлю для отримання нового знання про ситуацію та поведінку в ній. Тому застосовувати його слід не як метод загальноосвітнього навчання, але як метод підвищення кваліфікації, тобто, як метод перепідготовки фахівців.

Найбільш успішними можна вважати кейси, що були розроблені у співпраці із зовнішніми експертами в межах підвищення кваліфікації державних службовців за тематичним напрямом «Впровадження реформи державного управління та формування професійної державної служби», зокрема:

- **ТОВ «Ю-Контрол»** («Ефективне використання відкритих даних публічними службовцями у своїй діяльності»);

- **Національне агентство з питань запобігання корупції** («Організація роботи з декларування у державному органі»);

- **Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»** («Інтеграція гендерного підходу у місцеві політики, плани та бюджети»; «Політика гендерної рівності в органах публічної влади», «Основи лідерства»);

- **Координатор проєктів ОБСЄ в Україні:**

- у рамках проєкту **«Сприяння діалогу щодо реформ в Україні»** («Організація та проведення ефективних обговорень із зовнішніми стейкхолдерами з питань впровадження реформ», «Культура державної служби» та ін.);

- у рамках проєкту **«Посилення спроможностей українських державних органів у галузі кібергігієни та кібербезпеки»** («Тренінг для тренерів з питань кібергігієни», «Розробка та впровадження системи управління безпекою інформації», «Основи кібергігієни»);

- **Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу:**

- за підтримки **Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні** («Підвищення ефективності та якості менеджменту в сфері державного управління та місцевого самоврядування шляхом застосування моделі загальної схеми оцінювання (Common Assessment Framework, CAF)» (категорія Б, В); та «Підвищення ефективності та якості менеджменту в сфері державного управління шляхом застосування моделі загальної схеми оцінювання (Common Assessment Framework, CAF)» (категорія «А»);

- у співпраці з **Представництвом Фонду міжнародної солідарності в Україні** («Тренінг для тренерів: інструменти і техніки вдосконалення діяльності органів публічної влади з використанням моделі CAF (Common Assessment Framework)»);

- у співпраці з **Проектом ООН Жінки «Гендерна рівність в центрі реформ, миру та безпеки»** («Запобігання та протидія сексуальним домаганням на робочому місці»);

- у співпраці з **Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Програмою Україна – НАТО з**

професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки і оборони та Проєктом «Технічна експертиза та передача потенціалу для підтримки реформ» (PROTECT) за підтримки Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України («Розроблення, моніторинг та оцінювання результатів виконання Річних національних програм під егідою Комісії Україна — НАТО», «Євроатлантична інтеграція України», «Тренінг для тренерів щодо принципів та підходів до розроблення, моніторингу та оцінювання результатів виконання річних національних програм за методологією «Управління, орієнтоване на результат» (Results Based Management);

- **Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Офіс Ради Європи в Україні** в рамках спільного проєкту «Європейський Союз та Рада Європи працюють разом задля посилення операційної спроможності Омбудсмена у захисті прав людини» («Захист персональних даних»);

- **Програма розвитку ООН в Україні в рамках проєкту міжнародної технічної допомоги «Права людини для України» («Права людини» та «Тренінг для тренерів з питань прав людини»);**

- **Проєкт ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR) та Проєкт «Українська Архітектура Реформ» (Ukraine Reform Architecture Project (URA),** що підтримується ЄБРР та Багатостороннім Донорським Фондом Стабілізації та Сталого Розвитку України («Системний підхід в управлінні персоналом на державній службі»);

- **Громадська організація «Міжнародна академія інформації» («Основи забезпечення кібербезпеки та протидії дезінформації»);**

- **Програма MATRA в рамках проєкту «Сприяння доброчесності та протидія корупції в Україні (2017–2021 рр.)»,** що впроваджено Гаазькою академією місцевого самоврядування щодо «Доброчесності державного службовця під час виконання службових повноважень», «Забезпечення доброчесності в органах державної влади»;

- **Освітній Хаб м. Києва** («Реалізація антикризової політики у публічному управлінні») та ін.

Для підвищення якості організації освітнього процесу й рівня викладання в УШУ проводять моніторинг якості навчання, що складається з двоетапного електронного анкетування учасників навчання (алгоритм проведення опитування та циклограма).

I етап анкетування дає можливість оперативно реагувати на освітні потреби і професійні інтереси держслужбовців, проводити аналіз щодо організації надання освітніх послуг, змістовного наповнення програм, варіативних складових професійних програм і програм короткострокових семінарів. **II етап** анкетування розрахований на отримання від учасника навчання через місяць після його завершення зворотного зв'язку щодо ефективності отриманих знань і навичок, реальних можливостей їх застосування у службовій діяльності.

В анкетуванні I етапу у 2021 році взяли участь 19 613 учасників навчання, що складає 72,6 % від загальної кількості (26 998 осіб), які підвищили кваліфікацію та отримали сертифікати, що дає змогу вважати результати опитування репрезентативними.

Очікування від навчання виправдалися значною мірою для 19 084 респондентів (97,3 %), меншою мірою — для 443 (2,3 %). Тих, чий очікування не виправдалися взагалі, — 86 (0,4 %).

Переважна більшість учасників вважає, що отримані під час навчання інформація, знання, навички були корисними для їхньої професійної діяльності: для 16 066 осіб (81,9 %) — достатньо корисними. Частково корисними визначили для себе інформацію і знання 3237 осіб (16,5 %). 33 особам (0,2 %) навчання було абсолютно некорисним; не визначилися з відповіддю 277 осіб (1,4 %).

Отримані під час навчання знання, інформація, навички були актуальними для службової діяльності: для 18 343 осіб (93,5 %) — дуже актуальними. Частково актуальними визначили для себе інформацію, навички і знання 1076 осіб (5,5 %), для 194 осіб (1 %) навчання було абсолютно некорисним.

Більшість опитаних — 19 425 учасників (99,0%), зазначили, що після проходження навчання із застосуванням кейс-методу рівень їхньої обізнаності з теми навчання значно підвищився. Не відчули значних змін 188 учасників (1 %).

Отже, практика застосування кейс-методу в системі підвищення кваліфікації публічних службовців свідчить, що він є достатньо

ефективним не тільки в досягненні навчальних цілей підвищення кваліфікації фахівців у галузі публічного управління та адміністрування, а й забезпечує реалізацію основних принципів навчання дорослих:

- *пріоритет самостійного навчання.* Згідно з цим принципом життєвий (побутовий, соціальний, професійний) досвід того, хто навчається, використовується в якості одного з джерел навчання як самого публічного службовця, так і його колег;
- *індивідуалізація навчання.* Відповідно до цього принципу кожен слухач створює індивідуальну програму навчання, орієнтовану на конкретні освітні потреби та цілі навчання і враховує досвід, рівень підготовки, психофізіологічні, когнітивні особливості того, хто навчається;
- *контекстність навчання.* Відповідно до цього принципу, з одного боку, навчання переслідує конкретні, життєво важливі цілі для того, хто навчається, і орієнтоване на виконання ним соціальних ролей або вдосконалення особистості; а з іншого боку, будується з урахуванням професійної, соціальної, побутової діяльності того, хто навчається і його просторових, часових, професійних, побутових факторів;
- *принцип актуалізації результатів навчання.* Цей принцип передбачає невідкладне застосування на практиці набутих знань, умінь, навичок, якостей;
- *принцип елективності навчання.* Він означає надання певної свободи вибору цілей, змісту, форм, методів, джерел, засобів, термінів, часу, місця навчання, оцінювання результатів навчання, а також самих педагогів;
- *принцип розвитку освітніх потреб.* Згідно з цим принципом, по-перше, оцінювання результатів навчання здійснюється шляхом виявлення реального ступеня засвоєння навчального матеріалу і визначення тих матеріалів, без засвоєння яких неможливе досягнення поставленої мети; по-друге, процес навчання вибудовується з метою формування в учнів нових освітніх потреб, конкретизація яких здійснюється після досягнення певного ступеня навчання.

**Методичні рекомендації
щодо застосування кейсів
у навчальних курсах
і тренінгових програмах
для державних службовців**

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ КЕЙСІВ У НАВЧАЛЬНИХ КУРСАХ І ТРЕНІНГОВИХ ПРОГРАМАХ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У сучасних умовах розвитку системи державного управління однією з найкращих методик для розвитку аналітичного та критичного мислення, а також інноваційних і креативних підходів до вирішення конкретних проблемних завдань вважається метод case-study, або кейс-метод.

Однією з форм оцінювання готовності майбутніх спеціалістів до ухвалення практичних управлінських рішень є кейс-завдання.

Кейс-завдання — основний елемент методу case-study, що належить до неігрових імітаційних активних методів навчання та оцінки.

Метод case-study, або метод конкретних ситуацій є методом активного проблемно-ситуаційного аналізу, заснований на вирішенні конкретних завдань-ситуацій (виконанні кейс-завдань). Кейси наочно демонструють, як на практиці застосовується теоретичний матеріал. Кейс-метод — інструмент, що дозволяє застосувати теоретичні знання до вирішення практичних ситуацій.

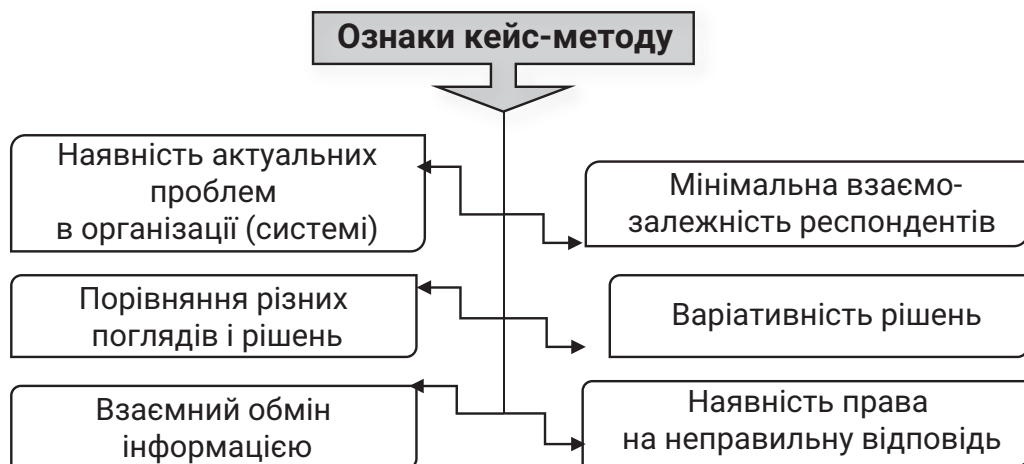
Кейс (з англ. case) — це опис конкретної ситуації або випадку в будь-якій сфері: соціальній, економічній, державного управління та інших. Як правило, кейс містить не лише опис, а й певну проблему або протиріччя та ґрунтується на конкретних фактах. Це подія, що реально відбулася в тій чи тій галузі й описана авторами для того, щоб спровокувати дискусію, аналіз ситуації та прийняття рішення. Відповідно, вирішити кейс — означає проаналізувати запропоновану ситуацію та знайти оптимальне рішення.

Стати основою для розробки та написання кейсів можуть різні види ситуацій:

- 1 **Ситуація-проблема**, прототип якої — реальна проблема, що потребує оперативного вирішення.
- 2 **Ситуація-оцінка** — реальна ситуація з готовим передбачуваним рішенням, яке необхідно оцінити (правильне / неправильне) та запропонувати своє адекватне рішення.
- 3 **Ситуація-тренінг** — набір стандартних або інших ситуацій, які використовують для оцінки або формування професійних умінь і навичок.
- 4 **Класична ситуація** — ситуація, яку запозичили з літератури, практики або штучно створили та описали з урахуванням усіх вимог кейс-методу.
- 5 **«Жива» ситуація** — подія, що відбулася в житті особи (суспільства), але рішення невідоме, його необхідно віднайти. Опис ситуації здійснюють у такій послідовності, як вона відбувалася в житті.

Кейс-метод активно застосовує різні види кейсів із метою забезпечення та аналізу готовності майбутніх спеціалістів до вирішення конкретних практичних завдань і реальних ситуацій з окремих видів професійної діяльності. Так, цей метод має декілька застосувань і тлумачень. По-перше, це — методологія дослідження, яку використовують задля кращого розуміння окремих ситуацій, організацій, явищ тощо. По-друге, кейс-метод розглядають як метод навчання та аналізу вже здобутих знань і навичок, покликаний трансформувати накопичені теоретичні знання в дієвий ситуаційний аналіз. Цей метод демонструє академічну теорію з точки зору реальних подій сучасного суспільства.

Крім того, кейс-метод має низку характерних ознак, що дозволяють розкрити особливості специфіки його застосування під час навчання та / або оцінки вже отриманих знань і навичок (схема на с.24).



Метод case-study має суттєві переваги в порівнянні з іншими методами оцінки здобутих знань і вмінь, зокрема він дає змогу розвивати такі необхідні навички особи (особливо в сфері державного управління), як аналітичні, комунікативні, соціальні; навички планування та стратегічного мислення.

Кейс-метод має три особливості:

- 1** *Практичне спрямування.* Кейс-метод дозволяє застосувати набуті академічні знання щодо вирішення практичних ситуацій.
- 2** *Інтерактивний формат.* Забезпечує високе емоційне залучення та активну участь респондентів.
- 3** *Конкретні навички.* Кейс-метод дозволяє вдосконалювати «м'які навички» (soft skills), котрі не вивчають у вищих навчальних закладах, але які вкрай необхідні в реальності, зокрема в робочому процесі.

Окрім того, використання кейс-методу під час навчання та / або оцінки знань і навичок відбувається послідовно, що передбачає максимальне залучення до роботи з кейсом не лише особи (осіб), яким він адресований, а й особи, яка його розробила чи використовує для навчання або оцінки (схема на с. 25).

Етапи розробки та впровадження кейс-методу

1. Підготовка кейсу: визначення мети, кола осіб, яким адресовано конкретний кейс, сфера застосування тощо



2. Пошук, розробка та опис ситуації, що буде покладена в основу кейсу



3. Вступ до кейс-технології: мета, план, правила, регламент, припустимий результат



4. Розподіл респондентів у малі групи або одноосібно (залежно від специфіки кейсу та його мети)



5. Індивідуальний аналіз ситуації, розробка індивідуальних рішень



6. Загальна дискусія (у разі колективної роботи – формування колективного рішення на основі індивідуальних)



7. Формулювання оптимально-правильного рішення на основі проведеного аналізу



8. Підбиття підсумків роботи з кейсом

Вирішення кейсу відбувається в декілька етапів, для проходження яких необхідно враховувати основні ознаки, за якими ідентифікують проблемну ситуацію як кейс.



Варто зазначити, що згадані вище етапи передбачають чітку послідовність здійснення, що забезпечує найбільш сприятливий результат застосування кейс-методу. Проте, на перший погляд, нескладний алгоритм дій під час вирішення кейсу має низку прихованих особливостей, які здатні ускладнити завдання для тих, хто вперше має справу з цим методом.

По-перше, кейс позбавлений абсолютно правильної відповіді. Оптимальним може бути одне рішення, що не завжди може бути

впроваджено в реальній ситуації, а ось ефективних рішень може бути декілька.

По-друге, вихідні дані кейсу можуть суперечити одне одному або постійно змінюватися. Кейс формується на реальних фактах та імітує життєву ситуацію, що відбувалася насправді, а на практиці доволі часто доводиться зіштовхуватися з подібними неоднозначними ситуаціями.

По-третє, як правило, кейси вирішують в умовах обмеженого часу. Так само й у галузі управління часто виникають ситуації, коли існує можливість дізнатися про всі деталі та мати цілісну картину про ту чи ту проблему.

З метою пошуку найоптимальнішого рішення в процесі вирішення кейсу слід врахувати не лише всі вище перелічені характерні особливості розробки та впровадження кейсу, а й вимоги до його написання. Зокрема:

- У кейсі мають бути чітко сформовані дидактична мета та відповідний їй рівень складності, що дозволить виокремити з наданих матеріалів необхідний, достатній і достовірний.
- Кейс має бути актуальним, містити типові вирішувані ситуації, демонструвати різні аспекти реального життя, державотворення, правозастосування тощо.
- Кейс повинен мати здатність до зростання та розвитку ситуації, не застарівати надто швидко, відображати регіональну (національну) специфіку, розвивати аналітичне мислення, яке необхідне для виявлення проблеми, її формулювання та прийняття рішення.
- Кейс покликаний ініціювати дискусію.

Зважаючи на те, що основна мета кейсу – навчання та / або перевірка конкретних умінь, у нього закладають комплекс знань і практичних навичок, які учасникам необхідно отримати, а також встановлюють рівень складності та додаткові вимоги.

Кейси відрізняються один від одного за форматом використання та рівнем складності. За форматом використання розрізняють:

- *Executive-кейси* ($\leq 1-2$ сторінки). Учасники ознайомлюються з кейсом безпосередньо на заході та вирішують його

індивідуально або у форматі обговорення з модератором. Такі кейси використовують як ілюстрації теоретичного матеріалу або для перевірки сформованості конкретних навичок.

- *Тематичні кейси* (3–5 сторінок). Розраховані для розгляду на навчальному занятті та загальній дискусії, іноді передбачають коротку попередню підготовку учасників.
- *Гарвардські кейси* (в середньому 20–25 сторінок). Передбачають самостійну командну роботу протягом декількох днів і презентацію рішення.

За рівнем складності кейси можуть бути:

- *Структуровані* (highly structured). Містять у собі мінімальну кількість додаткової інформації. У них закладають певну модель рішення, а також передбачено оптимальний варіант рішення.
- *«Віньєтки»* (short vignettes). Ознайомлюють лише з ключовими поняттями, містять 2–3 сторінки додатків. Учасникам потрібні додаткові знання для роботи.
- *Великими неструктурованими* (long unstructured cases). Це найскладніші кейси. Учасникам потрібно впоратися з великим обсягом неструктурованих даних. До кейсу можуть входити зайва інформація та / або бути відсутні необхідні дані.

Функціональні можливості кейс-методу мають надзвичайно широкий діапазон: тренінг, навчання, аналіз, дослідження, систематизація, прогнозування. Усі функції органічно пов'язані між собою та системно цілісні, хоча в конкретній діяльності може виявитися домінування деяких з них. Для модератора важливо, щоб характер домінуючих функцій відповідав меті та завданням використання кейсу.

Слід зазначити, що вирішення кейсу дозволяє вдосконалити та розвинути три основні напрями, а саме: робота з інформацією, «м'які навички», навички управління (схема на с. 29).

Робота з інформацією:

- шукати дані, яких бракує;
- у стислі терміни опрацьовувати та аналізувати значні об'єми інформації;
- висловлювати гіпотези та припущення;
- структурувати та логічно сформулювати результатів дослідження

Навички управління:

- шукати нестандартні та креативні рішення;
- ефективно діяти в умовах стресових ситуацій, невизначеності та браку інформації;
- швидко ухвалювати рішення в умовах обмеженого часу та за суперечливих вихідних даних

«М'які навчки»:

- організовувати командну роботу над проектами, залагоджувати конфлікти;
- обґрунтовувати свою точку зору, переконувати, шукати компроміси;
- презентувати своє рішення перед аудиторією

Таким чином, одним із методів, що дозволяє сформувати не лише професійні компетенції, а й особистісні якості, є метод конкретних ситуацій – case-study. Сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття кейс-технологій. Проте, розглянувши всі можливі інтерпретації термінології, можна зробити висновок, що ключовим поняттям є *аналіз конкретних ситуацій*.

Роль кейс-методу полягає в ефективному формуванні таких компетентностей: ухвалювати рішення в стандартних і нестандартних ситуаціях; брати на себе відповідальність за свою роботу і роботу членів команди (колективу) щодо результату виконання завдання; працювати в колективі та команді, продуктивно спілкуватися з колегами; розуміти сутність і соціальну значущість своєї професійної діяльності; організовувати власну діяльність, обирати типові методи та способи виконання професійних завдань.

Усі вище перелічені компетентності вкрай важливі для осіб, що мають намір обіймати будь-яку посаду державної служби незалежно від категорії, визначеної чинним законодавством України. Саме тому кейс-метод є одним із найбільш ефективних методів оцінки професійних та особистісних якостей кожного, хто має намір здійснювати публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

СТРУКТУРА ПОВНОФОРМАТНОГО НАВЧАЛЬНОГО КЕЙСУ



Умовно виокремлюють чотири частини повноформатного навчального матеріалу:

- 1 **Текст кейсу.**
- 2 **Питання для обговорення.**
- 3 **Додатки.**
- 4 **Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом.**

Текст кейсу — це основна частина пакету навчальних матеріалів. Уніфікувати його зміст неможливо. Структуру розробляє сам автор, керуючись загальними вимогами та навчальними завданнями.

У великому кейсі сюжетна структура має бути зрозуміла читачеві, захоплювати його. Якщо авторові вдається побудувати сюжетну лінію, це сприяє привертанню уваги та полегшує розуміння проблеми. Кейс — це не літературний твір, у якому реальність світу відображають у вигляді художніх образів, проте і не є добіркою хаотично укладених фактів і думок. Загалом безсюжетні кейси можливі. У спрощеному варіанті можна уявити, наприклад, певний набір фінансової інформації, яку необхідно проаналізувати. Такі матеріали розглядають швидше як вузькоспеціалізовані завдання, у яких не представлена комплексна проблема. У складнішому варіанті безсюжетний кейс може моделювати, наприклад, роботу експерта, що здійснює оцінку діяльності функціональної служби компанії за наданою інформацією. Однак такі матеріали спрямовані

на засвоєння окремого методу, а не на обґрунтування напрямів комплексного вирішення проблеми. Окрім того, структура кейсу має забезпечити можливість відстежувати тимчасовий аспект розвитку подій.

Сюжетну частину (як сукупність дій, подій, які розкривають зміст кейсу) доповнюють інформаційною, що охоплює відомості, необхідні для аналізу ситуації.

Зазвичай на початку кейсу стисло викладають зміст проблеми, її зовнішні вияви, визначають коло питань, вирішувати які має головний персонаж кейсу. Це створює початкову інтригу, яка потім заглиблюється та деталізується. Якщо автор кейсу вирішив використати на його початку літературний стиль, розміщуючи в центрі своєї оповіді головних персонажів, у тому ж самому стилі рекомендують і завершувати свій виклад.

Основна частина кейсу обов'язково має містити інформацію про організацію (її діяльність, історію, місцезнаходження, загальну характеристику стратегії та завдань, загальну ефективність), про галузь і продукт, конкурентів тощо. Часто у великому кейсі потрібно провести SWOT-аналіз організації, а отже, інформація для цього має бути в тексті. Однак не слід забувати, що центральним елементом є не історія організації, а історія проблеми (виклику), конфлікту, його становлення та розвитку.

Кожному автору слід детально продумати питання глибини розгляду в тексті кейсу можливих альтернатив прийняття ключових рішень. У студентів має бути достатньо матеріалу та знань для знаходження рішення, але як підвести їх до цього – справа автора кейсу.

Часто в кейсах досить чітко (хоч і не в повному обсязі) позначені дві-три можливі альтернативи, а від тих, хто навчається, потрібно детально їх розглянути, зіставити, зробити вибір або запропонувати свій варіант. Це надає обговоренню спрямований характер, ставить межі дискусії, що у певному сенсі підвищує ефективність обговорення. Проте можна залишити вибір і за студентами / слухачами, якщо автор упевнений, що це реально і дозволить провести структуроване обговорення.

Питання для обговорення. Автор обов'язково напрацьовує власні сценарії роботи з кейсом. Для студентів / слухачів це означає

необхідність виконання певного об'єму завдань і пошук відповідей на запитання, що були поставлені.

Деталізація сценаріїв роботи з кейсами, варіанти навчальних запитань і можливі відповіді на них описані в методичних рекомендаціях для викладачів.

Рішення щодо доцільності виокремлення навчальних запитань в самостійний елемент структури та публікування їх разом із кейсом ухвалює сам викладач (або редактор збірки, якщо виникає потреба в певній уніфікації структури).

Навчальний кейс без завдань існувати не може (якщо це не просто ілюстрація). Навіть так звані відкриті кейси (без детальних запитань) містять принаймні одне навчальне завдання: визначити проблеми, що постають перед організацією, та запропонувати шляхи їх вирішення.

Кожен викладач, який використовує кейс, самостійно добирає запитання, доповнює їх чи коригує залежно від обраного сценарію. Тому логічно розміщувати їх у розділі «Методичні рекомендації» для викладачів. Однак, іноді зручніше розмістити їх після основного тексту кейсу.

По-перше, авторські запитання часто розробляють в єдиному варіанті, який органічно пов'язаний із основним змістом кейсу. У їх переформулюванні немає значної потреби, а деталізація вимагає від викладача розгорнутих коментарів щодо організації роботи (в усних чи письмових методичних вказівках для студентів / слухачів), ніж простого коригування.

По-друге, навчальні запитання — це чудовий орієнтир не лише для студентів / слухачів, а й для тих викладачів, які не є авторами кейсу.

По-третє, з метою поширення (тиражування) кейсу доречніше готувати матеріал у тому вигляді, в якому його можна надавати студентам / слухачам. Методичні вказівки для викладача не підлягають тиражуванню, а запитання та завдання надавати необхідно. Чимало випадків, коли деякі додатки роздають лише після того, як завершено розгляд перших питань; розміщення переліку запитань (завдань) після основного тексту — більш поширений варіант їх публікації після додатків.

Кількість запитань чітко не визначена. Зазвичай автори розробляють для великого кейсу приблизно 4–6 загальних питань (завдань), які в свою чергу можуть бути подрібнені на більш деталізовані запитання.

Додатки. Цей елемент у структурі навчальних матеріалів не є обов'язковим. Загалом додатки формують за правилами, аналогічними для оформлення дисертації і дипломних робіт студентів. Додатки доцільні за умови використання автором досить великої кількості об'ємних таблиць, статистичного матеріалу, опису методики розрахунків, історичних довідок тощо. Такий матеріал, вміщений безпосередньо в основну частину, ускладнив би читання кейсу. Достатньо вмістити посилання на інформацію, що подана в додатках. Зазвичай у додатки виносять хронологію розвитку компанії, схеми її організаційної структури, зведені в таблиці фінансову інформацію, світлини тощо.

В окремих випадках автори розділяють сюжетну та інформаційну частини кейсу. У такому разі більшість інформації розміщують у додатках.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом. Рекомендації для викладачів (Teaching Notes) — невід'ємна складова пакету навчальних матеріалів. Під час офіційної реєстрації кейсів у спеціалізованих організаціях цю частину реєструють окремо, і вона отримує окремий номер. Методичні рекомендації адресовані передусім іншим викладачам, які не є авторами кейсу. Їх рідко публікують у відкритому доступі, зокрема й для того, щоб обмежити доступ до них тих, хто навчається (студентів, слухачів).

Головне завдання рекомендацій — допомогти викладачам організувати роботу з кейсом, детально розкрити дійсні можливості його використання в навчальному процесі. Вони зазвичай складаються із трьох частин: двох обов'язкових та однієї факультативної.

Презентаційна частина. Презентаційна частина містить стислу інформацію для викладачів щодо змісту, завдань та можливостей використання навчального матеріалу. До неї належать такі елементи:

- **Анотація (загальний опис кейсу).** Розробляється за аналогією з анотацією наукових публікацій. Ознайомитись із зразками анотацій можна, наприклад, зазирнувши у будь-який каталог

кейсів провідних шкіл бізнесу. Анотація займає від одного до кількох коротких абзаців тексту, де на підставі попереднього відбору ключових слів розкривається суть змісту кейсу та проблема, що підлягає обговоренню. Інструкція є основою для вибору кейсів за каталогами та іншими базами даних, включається до передмов збірників і з цієї точки зору може бути виокремлена як самостійний елемент у структурі навчальних матеріалів.

- *Аудиторія, для якої розроблено кейс.* Викладачам має бути зрозуміло, у якій аудиторії автор передбачає використання підготовленого матеріалу, чи обов'язковий досвід практичної роботи; якщо це студенти, то на яких курсах і навчальних програмах вони навчаються. Слід визначити вимоги до рівня попередньої підготовки учнів, тобто до того, якими знаннями та в якому обсязі вони мають володіти.
- *Навчальні курси, у межах яких і на якому етапі вивчення може бути використаний кейс.*
- *Навчальні цілі кейсу.* Слід докладно і чітко (за пунктами) визначити, навіщо потрібен цей кейс, які вміння та навички він розвиває, засвоєнню яких знань сприяє, вирішенню яких завдань покликаний допомогти в майбутньому.
- *Центральна проблема.* (Проблемна ситуація). Надзвичайно корисним є елемент презентаційної частини методичних рекомендацій. Стислий, але водночас достатній для розуміння її опис, що не тільки орієнтує викладачів, а й спрямовує до одного з етапів обговорення кейсу.

Методична частина. Вона безпосередньо допомагає організувати роботу з кейсом і включає:

- *Загальні рекомендації щодо роботи з кейсом.* Автор радить, як краще організувати роботу, на що звернути увагу, виділяє загальні напрями організації обговорення тощо.
- *Питання для обговорення.* За загальним правилом, у методичній частині кейсу наводять перелік рекомендованих питань для обговорення.

— *Коментарі для обговорення.* До кожного із запропонованих автором питань мають бути наведені коментарі із власними варіантами відповідей. Визначають напрями та методи аналізу. Якщо ставлять завдання систематизації та пошуку всіх параметрів об'єкта (варіанти рішення, обґрунтування), то наводять якомога повніший варіант відповіді, до якого бажано підвести тих, хто навчається. При цьому слід уникати простого повторення змісту основної частини кейсу.

— *Аналіз можливих сценаріїв пошуку рішень.* Зазвичай такий аналіз включений у коментар до одного із навчальних питань. Тут важливо не стільки відтворити «єдине правильне рішення» (якого може і не бути), як спробувати показати зміст роботи студентів, а саме: систематизацію зовнішніх проявів, аналіз причин, ідентифікацію проблем та їх систематизацію, пошук шляхів розв'язання, розробку критеріїв оцінки варіантів, вибір варіанта, обґрунтування плану дій.

— *Досвід роботи із кейсом.* Якщо такий досвід вже є, можна звернути увагу викладачів на його уроки (чому слід приділити увагу, що викликає додаткові запитання, як розподілити час тощо).

Додаткова інформація. Ця частина структури методичних рекомендацій є факультативною. До неї входить будь-яка інформація, яку не передбачено поширювати серед студентів, у всякому разі до виконання більшої частини запланованої роботи. Зазвичай сюди належить інформація щодо реального розвитку подій у компанії після контрольної дати подій, що описуються (sequel). В окремих випадках можна рекомендувати використання додаткової літератури.



- 1 **Проблемний аналіз** ґрунтується на понятті категорії «проблема», а саме: передбачає усвідомлення сутності, специфіки тієї чи тієї проблеми і шляхів її вирішення (визначення формулювання проблеми; визначення просторових і часових меж проблеми; з'ясування структури, функцій, виявлення закономірностей розвитку проблеми, її наслідків; визначення ресурсів, які необхідні для вирішення проблеми; шляхи вирішення проблеми).
- 2 **Причинно-наслідковий аналіз** ґрунтується на виявленні та встановленні причин, що призвели до виникнення цієї ситуації, і наслідків її розгортання.
- 3 **Прагматичний аналіз** передбачає усвідомлення того чи того об'єкта, процесу, явища з точки зору більш ефективного використання в практичному житті (діагностику змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізацію). Основними поняттями прагматичного аналізу є ефективність, тобто досягнення високого результату мінімальними ресурсами; результативність — здатність досягати поставленої мети; оцінка — величина, що характеризує те чи те явище з точки зору ефективності та результативності.
- 4 **Аксіологічний аналіз** передбачає аналіз об'єкта, процесу, явища в системі цінностей (виявлення безлічі оцінюваних об'єктів; визначення критеріїв і системи оцінювання; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, наслідків, дійових осіб).
- 5 **Ситуаційний аналіз** має особливе значення під час використання кейс-методу. Цей вид аналізу ґрунтується на сукупності

прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, що є вирішальними факторами впливу, тенденцій розвитку тощо.

6

Прогностичний аналіз передбачає не безпосередній розгляд самої проблеми в кейсі, а використання моделей майбутнього і шляхів їх досягнення. Цей аналіз зводиться до прогностичної діагностики, з'ясування ступеня відповідності аналізованого явища чи процесу майбутнього шляхом моделювання майбутнього стану системи і визначаються способи досягнення позитивних результатів.

7

Рекомендаційний аналіз орієнтований на створення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб ситуації. Від прагматичного аналізу рекомендаційний аналіз відрізняється тим, що передбачає вироблення варіантів поведінки в конкретній ситуації.

8

Програмно-цільовий аналіз зосереджується на розробці програм діяльності в конкретній ситуації, докладної моделі досягнення майбутніх позитивних результатів у галузі державного управління.

Вирішення кейсу є результатом самостійної індивідуальної або групової роботи кандидатів. Робота з кейсом здійснюється поетапно:

Перший етап — знайомство з текстом кейсу, викладеної в ньому ситуацією, її особливостями.

Другий етап — виявлення фактів, що вказують на проблематику, виокремлення основної проблеми або основних проблем, пошук факторів і персоналій, які можуть реально впливати на вирішення кейсових завдань.

Третій етап — побудова ієрархії проблем, виділення головної і другорядних, обрання проблеми, яку необхідно буде вирішити.

Четвертий етап — генерація варіантів вирішення проблеми. Можливе проведення «мозкового штурму».

П'ятий етап — оцінка кожного альтернативного рішення та конструктивний аналіз наслідків прийняття того чи того рішення.

Шостий етап — прийняття остаточного рішення по кейсу, наприклад, переліку дій або їхньої послідовності.

Сьомий етап — презентація індивідуальних або групових рішень і загальне обговорення.

Восьмий етап — підбиття підсумків відповідною комісією (екзаменатором).

Ознайомлення кандидата з текстом кейсу, подальший його аналіз та обговорення здійснюють безпосередньо під час співбесіди.

Загальна схема роботи з кейсом на етапі аналізу може бути представлена таким чином:

- насамперед, слід виявити ключові проблеми кейсу і зрозуміти, які саме з представлених даних важливі для його вирішення;
- по-друге, проаналізувати ситуаційний контекст кейсу;
- по-третє, визначити, хто головні дійові особи в запропонованому кейсі;
- нарешті, відібрати інформацію необхідну для аналізу та усвідомити, які труднощі можуть виникнути під час вирішення завдання.

Окрім того, для ефективного критичного аналізу кейсів кандидатами, розробникам завдань слід дотримуватися певних принципів, що дозволить всебічно та об'єктивно оцінити знання та навички осіб, що претендують на відповідні посади в органах державної влади, а саме:

- 1) в основу розробки кейсу покласти комплексну систему необхідних теоретичних знань, що відповідають відповідному освітньому рівню та спеціальності кандидата;
- 2) викладати всю необхідну інформацію для належного вирішення завдань у кейсі;
- 3) чітко розмежовувати по тексту припущення та факти;

Слід пам'ятати, що в будь-якому разі основною вимогою для кандидата під час проведення письмового чи усного аналізу кейсу є стислість його викладу.

Презентація результатів аналізу кейс є дуже важливим елементом методу. При цьому використовують два типи презентацій: усна презентація (публічна) і письмовий звіт-презентація.

Публічна (усна) презентація передбачає демонстрацію рішення кейсу комісії. Усна презентація вимагає навичок публічного виступу, вміння стисло, чітко і повно викласти інформацію, переконливо обґрунтувати запропоноване рішення, коректно відповідати на критику і заперечення. Однією з переваг публічної (усної) презентації є її гнучкість. Доповідач може відгукуватися на зміни навколишнього оточення, адаптувати свій стиль і матеріали, відчуючи настрій аудиторії.

Письмовий звіт-презентація вимагає вияву таких якостей, як уміння підготувати текст, точно й акуратно скласти звіт, не припуститися помилки в розрахунках тощо. Підготовка письмового аналізу кейсу аналогічна підготовці усного, з тією лише відмінністю, що письмові звіти-презентації зазвичай більш структуровані і деталізовані. Основне правило письмового аналізу кейсу полягає в тому, щоб уникати дослівного дублювання інформації з тексту самого кейсу. Найважливішим при цьому є власний аналіз представленого матеріалу, його відповідна інтерпретація та надання пропозицій. Письмовий звіт-презентація може бути зданий після усної презентації, що дозволяє більш ретельно проаналізувати всю інформацію, отриману в результаті дискусії.

ТИПОВІ ПОМИЛКИ АВТОРІВ KEYCIB

Досвід провідних вишів свідчить, що на стихійному, ініціативному рівні процес розробки власного навчального матеріалу таким чи іншим чином проводиться. Аналіз прикладів із власного досвіду консультативної діяльності, підготовка міні-кейсів на підставі матеріалів загальних і спеціальних періодичних видань для семінарів і занять за програмою MBA, постійна робота зі студентами основних освітніх програм щодо підготовки презентацій на підставі вивчення досвіду діяльності компаній на ринку — все це частина роботи з підготовки якісних кейсів.

Однак, те, що можна змінити в процесі свого навчального курсу, не можна тиражувати. Кейс, що готовий для публікації та організованого поширення, має бути оформлений у відповідності до ключових вимог. Тиражування неякісного продукту породжує незадоволення ним. Спробуйте вибрати чужий кейс вітчизняних авторів, який би вам захотілося використати самому.

В Україні поки що опубліковано не так багато кейсів вітчизняних авторів за матеріалами роботи органів публічної влади. Оцінюючи зроблене, слід звернути увагу на низку найбільш типових недоліків, над подоланням яких слід працювати. Ідеться про недоліки, що пов'язані не з «об'єктивними труднощами», а з якістю роботи авторів кейсів.

Головний недолік — це методична недовершеність матеріалів, що публікуються.

Підготовка кейсу — копіткий процес, що за рівнем складності не поступається процесу підготовки наукової публікації. Щоб виконати успішно, необхідні навички, знання та належна старанність, бажання та вміння зробити готовий продукт досконалим. Вочевидь, цього бракує вітчизняним авторам. Тому кейси часто виходять методично невірними, їх важко використовувати тому, хто не є їхнім автором.

Методична незавершеність виявляється, насамперед, у такому:

- 1 Відсутність проблеми.** Складається враження, що автори поспіхом підмінюють класичний навчальний кейс ілюстративним. Вони орієнтовані суто на діагностику й аналіз зовнішнього оточення бізнесу, сюжети вимагають методичного опрацювання і передбачають обговорення своїх проблем.

Іноді в кейсах за наявності елементів проблемної ситуації саме викладення матеріалу не орієнтоване на її обговорення, і більшість тексту просто «провисає».

2 Відсутність потенціалу для обговорення. Головні причини цього — відсутність проблеми і спроби доповнити ілюстративний матеріал хибною проблемою (надуманою, надто дрібною, нетиповою). Така «псевдо проблема» не пробуджує в аудиторії бажання шукати шляхи її вирішення, використовуючи накопичений досвід і теоретичні знання.

3 Відсутність логічної цілісності змісту та матеріалів для обговорення. Даних може бути багато, а використовувати їх для обговорення запропонованих питань неможливо. Таким чином закономірно виникає загальна орієнтація на вгадування рішення, а не на його розробку з усіма обґрунтуваннями.

4 Перевантаження подробицями. Подробиці важливі там, де їхнє знання допомагає в обговоренні питань.

5 Відсутність даних для комплексного обговорення питань, часто повна відсутність необхідної фінансової інформації.

6 Відсутність людей, що ухвалюють рішення, та матеріалів для аналізу організаційно-управлінських аспектів прийнятих рішень.

7 Невизначна прив'язка до змісту та логіки відповідних навчальних курсів. Якщо ці зв'язки нечіткі, то не зовсім зрозуміло, як вбудувати такий кейс у навчальний процес. Невизначна вказівка авторів, наприклад, на те, що перед читачами — комплексний продукт, який доцільно використовувати на завершальних етапах навчання, мало допомагає справі. Складається враження, що автори йдуть у своїй творчості не від навчального завдання до пошуку матеріалів, а намагаються постфактум використати отриманий доступ до компанії для добору навчальних питань. Такий шлях, звісно, можливий, але має бути пройдений ще до початку процесу написання кейсу.

Можна ще раз наголосити, що кейс — це не лише вдало дібраний приклад (випадок) із реального життя. Це і навчально-методичний матеріал, складений за певними правилами, органічно вбудований у логіку навчального процесу.

**Приклади навчальних
кейсів для здобувачів вищої освіти
за спеціальністю «Публічне управління
та адміністрування»**



Agnes Käll,

PhD candidate in Business Studies

Zhanna Kravchenko,

PhD Sociology,
Assoc. Professor of Sociology

Jaakko Turunen,

PhD Pol. Science,
Senior Lecturer in Social Work
at Södertörn University, Sweden

SWEDISH BANKS LAUNDERING MONEY IN THE BALTIC STATES

ABSTRACT – GENERAL DESCRIPTION OF THE CASE

Parallel with increasing financial globalisation also measures to counter money laundering have grown (Svedberg Helgesson & Mörtz, 2018). Starting with attempting to counter organised criminal groups especially involved in drug trafficking, anti-money laundering (AML) has emerged as one central arena for global and transnational regulation (Tsingou, 2020). Money laundering is here taken to mean processes through which money originating from illicit sources such as crime, drugs etc. can be made appear as originating from non-criminal sources. AML regulation comprises a mix of «repressive» criminal law and «preventive» banking law and is thus commonly described as a public-private partnership to prevent, detect, and prosecute money laundering (Seyad, 2012). The «repressive» measures refer to *post hoc* legal sanctions whilst the «preventive» refer to practices to be followed in order to deter possibilities for money laundering to occur. However, there is an embedded contradiction in the organization of AML measures, which is that outsourcing crime prevention – those «preventive» measures – can, and often are, counterproductive to the profit considerations of private enterprises.

The actors included in the AML regulatory complex are, on the one hand, the governmental and trans-governmental bodies that constitute the «supply side» of the AML regulation. These are organizations which, on behalf of governmental or supranational bodies, establish hard and/or soft rules or are responsible for supervising the compliance with such rules, for example, national law enforcement and financial supervisory authorities; the Financial Action Task Force (FATF), which is an intergovernmental policy body issuing recommendations that reflect hard regulation on EU level; Egmont Group, which is a network of Financial Intelligence Units around the world in cooperation against money laundering and terrorism financing; The Basel Committee on Banking Supervision, which produces guidelines and recommendations that set the standard for most countries' financial regulators; and Anti-Money Laundering Standing Committee (AMLSC), which is a standing committee of the European Banking Authority (EBA) and subordinate to the Board of Supervisors (BoS). Furthermore, US national authorities can impose regulations upon non-US banks around the world in the effort to pursue AML and to counter tax evasion practices globally.

In addition to these «public» organizations, private sector organizations, such as banks, credit unions, trust companies, insurance companies, pension funds and investment banks, play an important role not only as constituting the «compliance side» of the AML complex, but as agents of crime prevention measures. Comprising mainly of financial institutions, the private actors are due to their business models exposed to risks of being used for money laundering and must therefore demonstrate that they possess complete and up-to-date knowledge of all of their customers and that they have adequate control and monitoring systems in place to detect suspicious transactions. Meanwhile, according to transnational regulation, financial institutions are obliged to work (pro)actively with crime prevention measures. In view of this, actors refer to participants in the negotiations behind, and the establishment of, hard and soft rules. The «senders» and «recipients» of AML regulation, that is.

Against this background, this case offers insight into experiences with AML regulation of Swedish banks operating in the Baltic States and provides an opportunity to examine the dilemma of *accountability* and *good governance*. The complexity of AML regulatory field means in practice

that clear lines of accountability nor definite areas of responsibility are not always easy to establish. This dilemma is based on the premise that capitalism requires clear demarcation between the public and private sectors as their logics of operation are different. At the same time there is an increasing involvement of private actors in the public sector. The central question for this case is thus whether the public actors are able to make the private actors accountable for their decision, based on the principles of good governance under which public authorities must operate.

Scandinavian banks in the Baltic States

Shortly after the fall of the Soviet Union, Scandinavian banks began to establish in the Baltic countries and were quickly to become dominant actors in the region's financial markets. Scandinavian and Swedish bank hold a significant share of the Baltic banking sector: the two Swedish banks operating in the region in 2021 account for 65 percent of the Estonian market; 59 percent of the Lithuanian market; and 46 percent of the Latvian market. It is thus in the interests of both the Swedish banks and the Baltics' financial sectors that the Swedish banks continue their extensive operations in the region. The former because of the profitability of the Baltic operations and the latter since the economies of the Baltic countries vitally depend on the presence of the Swedish banks (Westerberg, 2019). However, as we shall see below, the Scandinavian banks' operations in the country have been far from unproblematic.

As private, profit driven enterprises, banks often prefer to assess clients based on their profitability rather than the clients' propensity to utilise the bank for money laundering purposes. The first of 'scandals' was disclosed in international media in 2018, when Danske Bank admitted that suspicious payments totaling EUR 200 billion had flowed through its branch in Estonia. The alleged money laundering took place between 2007 and 2015 and the suspicious transactions have been linked to, among other things, criminal networks in Russia, individuals connected to the Russian intelligence service, and to business conducted with North Korea. Investigations into the highlighted transactions are still ongoing in several affected countries. However, in June 2020, as a result of the severe crisis that emerged, Danske Bank reached an agreement to sell off its entire Estonian branch to the local bank LHV (TT, 2020; Johnson & Fulton, 2020).

Barely six months after the Danske Bank money laundering scandal had been brought to light, Swedish television reported that Swedbank for almost a decade seemed to have been used for extensive money laundering in the Baltic region. According to the analysis presented in the television program, about SEK 40 billion had been channelled by 50 customers of the bank's Estonian branch from 2007 to 2015, among which the reporters claimed to have identified clear signs of money laundering (Bergsten & Lindahl, 2019). The crisis that arose was arguably exacerbated by the fact that the bank's management, referring to Swedbank's «completely different» customer portfolio, denied that something similar to what had been going on in Danske Bank's Estonian branch could have happened in Swedbank as well. The journalists behind the revelations, however, claimed that a large number of transactions had been made between the two banks' customers from 2007 and 2015 (Dyfvermark, Larsson Kakuli & Gordh Humlesjö, 2019). Swedbank lost a third of its market value in 2019 and a year later, the bank was fined a record of SEK 4 billion by the FI over flaws in its AML processes and procedures, and for withholding information from authorities (Johnson & Fulton, 2020; Finansinspektionen, 2020).

The 4 billion fine was in fact based on a warning about «serious deficiencies» in Swedbank's practices. As such, «deficiencies» did not constitute a criminal act, but indicated unwillingness to take seriously concerns about money laundering. Such an unwillingness was corroborated by the fact that Swedbank in numerous occasions had withheld information from the FI. It should be mentioned, that FI's investigation did not investigate whether money laundering actually occurred; it focused on the (lack of sufficient) preventive practices in Swedbank. An Estonian criminal investigation has now been opened to find out whether money-laundering occurred in Swedbank's operations in Estonia.

The challenge

As a representative of the Swedish Financial Supervisory Authority (Finansinspektionen, FI) you are taking part in a joint investigation with the Estonian Financial Supervisory Authority (EFSA) into the suspected money laundering cases from 2007 to 2016 with an intention of strengthening cooperation between AML institutions in the Baltic Sea Region. Your

attention is drawn to the fact that starting from 2007, EFSA alerted the Swedish FI about repeated cases of incomplete, non-existent, and potentially falsified documentation about clients and beneficial owners among the Swedbank's high-risk clients. Until the scandal of Danske Bank in 2018, Swedbank continued the practice, not wishing to risk significant reduction of deposits and related fees, despite the alerts and the FI had shown little actual interest in EFSA's warnings. After reviewing FI's decision that issued a warning and an administrative fine to Swedbank in 2020¹ you must prepare a memo that argues for 1) overturning or 2) upholding that decision. In drafting your memo, you should consider the fact that a) Swedbank received a warning and a fine, no actual money laundering was investigated by FI, b) the FI received multiple warnings from its Estonian counterpart without acting on them, c) until another Scandinavian bank was exposed for allowing money laundering in the Baltic countries. You should further, d) relate the above to the European Code of Good Administrative Behaviour.²

THE CASE STUDY TARGET AUDIENCE

The target audience is students of public administration or practitioners in public administration. The case is designed especially to discuss difficulties in a) public-private partnerships from the perspective of public administration, and b) engaging in ethical evaluation – with the help of the European Code of Good Administrative Behaviour or another similar good governance principle – of competing standards and conflicting interests in public administration. The instructor can divide the participants so that a half work on overturning the decision and the other half for upholding it.

IN WHICH EDUCATIONAL COURSES (DISCIPLINES) THE CASE CAN BE USE

This case is suitable for courses dealing with public-private partnerships and their implications for public administration. The private actors, especially the banking sector, have always played an important role in the crime prevention part of the AML complex, but their role is

¹<https://www.fi.se/contentassets/fd722f1e092b42c98910914969812a26/swedbank-beslut-2020-03-19-eng.pdf>, accessed April 6, 2022.

² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>

expanding as a result of several parallel developments. In addition to the professionalization and commercialization of AML compliance competence, private actors have become crucial actors in the «war on terrorism», which entails an increased number of policing tasks, and they participate in AML policymaking at multiple levels of regulation. The case can be used in discussions about the classic dilemma between democracy and efficiency, that is, about how to maintain a governance system that, on the one hand, lives up to democratic norms of openness, participation, accountability and coherence, while at the same time ensuring that public affairs are organized in the most efficient and rational way in order to avoid a wasteful use of state funds. The case requires sufficient prior knowledge on EU's Good Governance principles.

CASE LEARNING OBJECTIVES

The case encourages students to take different positions in relation to the dilemma, either upholding or overturning the decision of the FI.

Having completed the tasks, students will be able to:

- apply earlier received knowledge on good governance principles and practices
- identify and discuss the complexity of private-public partnerships and their role for public administration.
- apply general normative administrative principles to discuss / evaluate concrete administrative decisions.

THE PROBLEM (OR PROBLEM SITUATION) TO BE SOLVED

The problem involves in broad terms the dilemma between efficiency and democratic governance. This dilemma can further be broken down to three different dimensions. 1) Public-private partnerships bring together two often oppositional logics: that of public good and private good. The definition of public good is not obvious as economic growth may be considered public good, whilst achieving it in criminal ways is not. This leads to the second dimension which concerns 2) the need to decide on different definitions of public good. The European Code of Good Administrative Behaviour is one example of normative regulation designed to help civil servants to orient in such situations. However, the principles of good governance are not seldom used to regulate relations between

the EU and association countries and those between EU member states. Good governance has often both institutional and political aim: principles of good governance are expected to create robust but also democratic institutions. The principles of good governance are also used to sanction a certain hegemonic administrative culture that may a) stifle local variation in public administration, and b) establish more vertical than horizontal relations between sovereign countries making transnational cooperation susceptible to attempts at external control. Given that money laundering is often transnational phenomenon, this case also adds to the above two dimension the third dimension of 3) transnational (uneven) cooperation between public authorities from two or more countries requiring a clear – and shared – understanding of respective authorities' competences in ensuring that all parties abide to sufficient AML legislation and practices.

CASE DISCUSSION QUESTIONS (ASSIGNMENTS)

Participants in groups are assigned a task to review the FI's decision to warn and fine Swedbank for not showing sufficient rigour in combatting money laundering and argue in favour or against that decision.

Both groups should consider the following points and discuss in what way they point towards a) overturning FI's decision, b) upholding FI's decision:

- efficiency versus democracy considering that private profits may also mean general economic growth and more jobs
- public-private partnerships in crime prevention
- unclear boundaries of responsibility and competence between EFSA and FI
- FI's negligence towards EFSA's prior warnings concerning Swedbank

In considering these points, the participants should relate to the EU's principles of good governance as illustrated, for instance, in the European Code of Good Administrative Behaviour. The options are not equally challenging. It is easier to argue in favour of FI's decision than against it, but there is a pedagogical point in thinking also about the arguments that could be raised against it. Depending on the participants, more complexity can be added by including more details from the FI's decision. The bottom line is that the decision is a warning based on observed deficiencies in AML practices, no actual money-laundering had been proven in that decision.

TIMING OF THE CASE STUDY

The case study can be assigned to minimum of two groups of three to five people. The instructor can either assign a specific position regarding the dilemma or let them formulate their position through a discussion. Group discussions of about 30 minutes are wrapped up together elucidating the different arguments. This wrap-up can take between 30 and 45 minutes.

Recommended Literature

Bergsten, H., Lindah, D. (August 28, 2019). Detta har hänt sedan första avslöjandet om misstänkt penningtvätt i Swedbank. SVT Nyheter. Available at: <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/detta-har-hant-sedan-forsta-avslöjandet-om-misstänkt-penningtvätt-i-swedbank> (accessed 07 May 2022).

Dyfvermark, J., Larsson, Kakuli L., Gordh Humlesjö, A. (February 20, 2019). Suspected money laundering in Swedbank. SVT Nyheter. <https://www.svt.se/special/swedbank/english/> (accessed 07 May 2022).

Finansinspektionen (2020). Swedbank receives a warning and an administrative fine of SEK 4 billion. <https://www.fi.se/en/published/sanctions/financial-firms/2020/swedbank-receives-a-warning-and-an-administrative-fine-of-sek-four-billion/> (accessed 07 May 2022).

Johnson, S. & Fulton, C. (2020, December 15). U.S. investigation report hits SEB, Swedbank and Danske Bank shares. Reuters. <https://www.reuters.com/article/europe-moneylaundering-us-investigation/us-investigation-report-hits-seb-swedbank-and-danske-bank-shares-idUKKBN28P1Z6?edition-redirect=uk> (accessed 07 May 2022).

Seyad, S. M. (2012). The EU anti-money laundering legal regime. In K. Svedberg Helgesson & U. Mörtz (Eds.), *Securitization, accountability and risk management: transforming the public security domain* (pp. 34–55). London, United Kingdom: Routledge. (accessed 07 May 2022).

Svedberg Helgesson, K. & Mörtz, U. (2018). Client privilege, compliance and the rule of law: Swedish lawyers and money laundering prevention. *Crime Law Soc Change*, vol. 69, pp. 227–248. (accessed 07 May 2022).

Tsingou, E. (2020). Fighting Financial Crime: Who Designs Global Governance and Who Does The Work? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 13, pp.169–179. (accessed 07 May 2022).

TT (2020, June 8). Danske Bank lämnar Estland efter skandalen. SvD Näringsliv. <https://www.svd.se/danske-bank-lamnar-estland-efter-skandalen> (accessed 07 May 2022).



Zhanna Kravchenko,

PhD Sociology,
Assoc. Professor of Sociology

Jaakko Turunen,

PhD Pol. Science,
Senior Lecturer in Social Work
at Södertörn University, Sweden

CROSS-BORDER COMMUTING IN NORTH OF SCANDINAVIA

ABSTRACT – GENERAL DESCRIPTION OF THE CASE

In the border region between Sweden and Finland a twin city of Haparanda-Tornio has emerged from two neighbouring urban settlements in the delta of the Torne River. Sweden's eastmost settlement, Haparanda, was established to balance the loss of Tornio, an ancient trade hub in Lapland, lost to Russia's annexation of Finland in 1808. Close economic and cultural ties developed over the course of subsequent two hundred years. Today, crossing from Finland to Sweden means just to walk over the bridge over the river Torne. Before 2020, there were about 13 million border crossings in Haparanda-Tornio. The joint population of the Twin towns is about 32 000 inhabitants. The towns boost altogether 41 joint operations such as a joint water treatment plant, joint power plant, joint travel centre, joint fire brigade. Even the police travel freely across the border. Economic production and consumption are also dependent on uninhibited border-crossing. Some years back, Ikea opened a new shop in Haparanda. Ikea is popular in Sweden, it is Swedish after all, but to set up an own Ikea warehouse for just 4000 inhabitants is beyond any reasonable logic. Naturally, Ikea is not just catering for the Haparanda community, but it is counting its customers from Finland, from Tornio

and other nearby cities, including Oulu, a city of over 200 000 inhabitants some 130 kilometres away.

Finland and Sweden are both parties to the Nordic Council, an international body established in 1952 regulating cooperation between all Nordic countries. One concrete and early achievement of the Nordic Council was passport-free movement since 1952. Two years later, a common Nordic labour market was formed and in 1958, a Nordic Passport Union was established. This gave the citizens of one Nordic country the same economic and social rights in any other Nordic country and speeded procedure to acquire political rights upon moving from one Nordic country to another. This long and deep cooperation has allowed the Nordic societies to grow together pooling resources across the borders making them stronger but also dependent on one another.

For instance, most of the Northern Sweden's hospitals, health centres and elderly care homes rely on nurses and doctors commuting from the Northern Finland. There is a substantial Finnish-speaking population in the Northern Sweden, and the Finnish speaking healthcare staff are needed in the region. During the Covid-19 pandemic crisis this turned out to be a significant factor for how challenges to public health, economy and social wellbeing are managed.

Covid-19 Pandemic

Covid-19 was first identified in Wuhan, China in December 2019. Arguably, the virus had been around before, both in China and elsewhere. It was declared as a Public Health Emergency of International Concern by WHO on January 30th, and a pandemic on March 11th, 2020. The first Covid-19 case was diagnosed in Finland on January 29th, from a tourist from Wuhan. On February 26th, the second Covid-19 case was diagnosed in Finland, again connected to a traveller from Milan, Italy. In March 2020, the virus started spreading faster, and it became difficult to identify each case with travels to high-risk areas in China or Italy. By mid-March, the Finnish healthcare authorities started voicing the impossibility of testing and tracking all cases and calling for tougher national measures to tackle the pandemic. On March 16th, 2020, the government declared the state of emergency with internal travel restrictions, and three days later the country's borders were closed to international travel. As a result,

cross-border commuting came to a near halt. No one seems to recall for certain when the border between Finland and Sweden was closed last time; restrictions to travel have not been implemented since 1952 except for a short period during the European refugee crisis in autumn 2015.

Finnish and Swedish policies to tackle the Covid-19 pandemic varied dramatically. Sweden initially practiced herd-immunity strategies letting the virus slowly spread in society, only trying to protect the most vulnerable individuals from it. This strategy was based on the public interpretation of the Covid-19 virus as similar to seasonal influenza. In Finland, by contrast, the policy was not to mitigate the spread of Covid-19 virus but to fully eliminate it as it was publicly understood as a serious threat to both society and public health. Finland and Sweden thus diverged both in political and epidemiological interpretations of the virus. The result was that in Sweden Covid-19 was spreading much faster affecting a larger proportion of population than in Finland. This increased the pressure on the Swedish healthcare sector, which in the Northern part of the country heavily depended on personnel commuting from Finland. Moreover, Sweden both lacked personal protective equipment and claimed that they were not that important rendering the personnel in healthcare sector especially vulnerable to infection. Finland, on the other hand, relied on restrictions at the societal and individual level to stop the virus, including much stricter regulation concerning the use of personal protective equipment than in Sweden. Eliminating Covid-19 was critical because the Finnish healthcare system – especially in the North – has no extra capacity in available intensive care units.

The Finnish decision to close the national border caused political debate in both countries. In Finland, many national politicians back in the capital as well as further away from the border in Lapland supported the decision, but local Tornio politicians were more ambivalent: they preferred the border commuting to continue as societies on both sides structurally rely on it. Politicians in Sweden considered the Finnish decision disastrous and many hospitals in the Northern Sweden also appealed against preventing Finnish personnel from commuting. Some Swedish hospitals issued a statement that the work of personnel was «essential» hoping this would somehow influence the Finnish border closure. Being employed in «essential work» was one practical solution to cross the internal border

established around the Finnish capital region, Uusimaa Region, under the State of Exception law put into force on March 16th, 2020. The joint «Border-service» (Gränstjänst) was a telephone line informing about regulations concerning border crossing. Phone calls to «Border-service» increased by 400 to 500 % as a result of the Finnish decision to close the border. Different suggestions how to solve the commuting dilemma began to surface: Sweden promised to receive Finnish Covid-19 patients in intensive care units if needed; Finland suggested Swedish employers organize accommodation for commuting employees.

In practice, commuting continued, but individuals were allowed to cross based on individual discretion, and no common policy existed. Some companies organized temporary accommodation, like the mining company Kaunis Iron AB. By April, Covid-19 was spreading fast in Lapland and local newspapers accused the border commuters of bringing it over from Sweden. Amidst all this uncertainty, on April 17th, 2020, a Finnish police car was spotted in front of a big snus shop in Haparanda. Snus is legal in Sweden but banned for sale in other EU countries. However, up to one kilogram of snus can be legally possessed for own consumption in Finland.

We are at the end of April 2020: there are no vaccines, debates are heated, there is a sense of general confusion, even the law enforcement officers break the law, nurses don't know if they can get to work from day to day and Swedish hospitals do not know if they enough staff the following day – it all depends on whether border guards decide to let them cross the border.

There are clearly identifiable conflicts of interests. 1) The Finnish Ministry of Health favours nation-wide border closure to keep infections outside; 2) local politicians in Finland argue for continued border commuting and get support from 3) the Swedish national and local politicians as well as from the 4) Swedish hospital sector. In the middle, 5) the Finnish border guards need to decide on a case-by-case basis who can be let across the border as no clear 6) guidelines as to how to interpret this new situation has been issued by the Finnish border police at the Ministry of the Interior.

You find yourself in one of assigned actors of the case: (1) advisor to the Finnish Ministry of Health, (2) a local Tornio politician from the Left party, (3) a Haparanda politicians from the centre-right Center party,

(4) a Swedish manager in charge of securing accessibility of hospital care at the Norrbotten Region where Haparanda belongs, (5) a Finnish border guard who has always lived in Tornio and in fact went to primary school on the Swedish side of the Twin-town, or (6) senior policy adviser to the Ministry on the Interior with the responsibility of overseeing the common EU policy of closing the EU's external borders as well as the task of closing the Finnish borders with Sweden and Norway.

Your task is to make relevant decisions that bring clarity to the Finnish response to cross-border commuting as outlined above. If you have been assigned the role of a Swedish politician or manager overseeing access to hospital care in the Norrbotten Region, your task is to try to influence the Finnish side to allow the continued cross-border commuting. While doing so, you need to identify the conflict between collective good and individual rights, to understand the hierarchy between national and local interests in times of crisis, and to understand the use of preceding examples (such as the exception from travel restrictions given to Finns performing «essential work» in the capital region, mentioned above).

THE CASE STUDY TARGET AUDIENCE

This case study is designed to tackle public administration questions that relate to cross-border cooperation. By cross-border cooperation, we refer to civil servant level cooperation where the practical implementation of nationally legislated policies is in focus. The case gives a description of real events from the Covid-19 pandemic crisis between Finland and Sweden based on newspaper sources both from Finland and Sweden. The target audience is undergraduate students in public administration or junior level public servants undertaking professional training. They can be offered to examine the case from different perspectives, trying on the role of the border control officers or policy makers that design the policies (or decrees) to regulate the cross-border commuting during times of crisis.

IN WHICH EDUCATIONAL COURSES (DISCIPLINES) THE CASE CAN BE USED

This case is suitable for courses dealing with public administration outside the normal conditions, when individual discretion is central

and/or when new solutions need to be found in crisis contexts. It builds on two countries different interpretations of crisis and policies to deal with that crisis. This case can also be used to draw attention to different hierarchies of values and rights in public administration in crisis situations. The basic dilemma in the case is waged between collective good (better public health) and individual rights (to pursue employment).

CASE LEARNING OBJECTIVES

Throughout the case presentation, it is important to emphasize that this case takes place in the Spring of 2020, i.e. in the beginning of a crisis. There are no easy solutions available, no vaccines exist. The task concerns a crisis situation with limited resources, limited time and conflicting stake holder interests. Having completed the tasks, students will be able to:

- apply earlier received knowledge on the various aspects of regional (and specifically Nordic) cooperation, cross-border regulation (provided through reading materials and lectures), and centre-periphery dynamics in national policy
- acquire skills in reflecting on the usefulness and limits of individual discretion in concrete public service task
- identify and discuss the implications of the urgent crisis on using such discretion
- identify and discuss practical solutions and exceptions suited to local circumstances under extraordinary circumstances.

THE PROBLEM (OR PROBLEM SITUATION) TO BE SOLVED

As a public officer/bureaucrat you need to make decisions on how Finland will continue to manage the crisis, while balancing between collective and individual rights. In Nordic countries, individual rights are strong and therefore individual discretion was used so long to allow border commuting despite national restrictions. Consider how normal conditions differ from extraordinary conditions and what kind of crisis preparedness plans are in place. Think in terms of centre and periphery dynamics and how they are affected during times of crisis, namely that

peripheral exceptions are easily overruled by centre's concern for superior collective good that nevertheless can inflict serious local damage to peripheral areas. Examine the importance of local history and traditions. Despite almost diametrically different interpretation of the Covid virus and policies, the mutual trust between Finland and Sweden as states and as societies is firmly rooted. Applying individual discretion in this context was «easier» because of the strong mutual trust.

CASE DISCUSSION QUESTIONS (ASSIGNMENTS)

The case can be approached by assigning the students different roles in Finnish or Swedish public administration and politics. The Finnish Ministry of Health stands behind the suggestion of border closure as an effective way to curb the spread of the virus, but there could be some room to think of exceptions.

The border control advisor should focus on the legality and feasibility of any solution concerning border closure, the role of exceptions and precedents, and their consequences to (long-term) feasibility of the solution as well as any potential unwanted consequences. The local border guard should think of the possibilities and limits of discretion and motivations thereof in a local context and any unwanted consequences thereof.

The local politicians on both sides of the border should think how to argue and bargain for the continuity of border commuting. The Swedish manager in charge of health care in the Norrbotten Region shares this interest but also has at his/her disposal the resources of the Swedish health care system.

TIMING OF THE CASE STUDY

The case study can be assigned to a group of three to five people. The groups can have the same role or different roles. Group discussions of 15 to 30 minutes are wrapped up together elucidating the different solutions groups present to 1) differences between normal and crisis conditions, what different crisis plans prescribe for extraordinary situations, 2) balance between individual and collective rights, 3) the use of precedents and exceptions, and 4) motivation – ethical, legal and/or political of different solutions. This wrap-up can take up to 45 minutes.



Наталія Алюшина,

Голова Національного агентства України
з питань державної служби

Юлія Марушкевич,

директор генерального департаменту
з питань управління персоналом
на державній службі та в органах місцевого
самоврядування Національного агентства
України з питань державної служби

Діана Букатова,

кандидат юридичних наук

ТОП-10 СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Ситуація 1. Переваги та недоліки української системи державного управління

Наразі наша держава перебуває на еволюційному щаблі становлення системи державного управління. Набутий за роки незалежності позитивний і негативний досвід українського державотворення дозволяє врахувати пов'язані з цим переваги та недоліки. Запозичення європейської моделі провадження реформ державної служби має забезпечити також ефективну імплементацію національного законодавства у сфері державного управління до стандартів ЄС.

Ураховуючи всі можливі та необхідні фактори впливу на систему державного управління в Україні, необхідно визначити її переваги та недоліки. Так, для кожного недоліку потрібно зазначити можливі способи його усунення та подолання, для кожної переваги – яким чином її можливо використовувати в процесі державного управління (табл. 1).

Таблиця 1.

Складові державного управління	Недоліки української системи державного управління	Можливі шляхи вирішення	Переваги української системи державного управління	Напрями використання в процесі реформи
Система органів державного управління				
Система державної служби				
Постановка цілей та планування діяльності				
Управління державними фінансами				

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Якими основними особливостями наділена українська система державного управління та які причини їх появи?
2. Який напрям реформ має бути пріоритетним і чому?
3. Які основні переваги української системи державного управління і як вони можуть вплинути на результати реформ?

Ситуація 2. Вимоги до оцінки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування: аналіз сучасних показників України

На думку фахівців у галузі державного управління, основні вимоги до системи соціально-економічних показників розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, оцінці діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування можуть бути представлені таким чином:

- 1 система соціально-економічних показників адміністративно-територіальної одиниці має бути взаємопов'язана із загальною схемою аналізу та показників, які використовують на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях;

- 2 показники розвитку адміністративно-територіальної одиниці повинні бути сумісні з чинною в державі системою обліку, статистики та прогнозування;
- 3 система соціально-економічних показників має відповідати переліку основних загроз економічній безпеці конкретної адміністративно-територіальної одиниці;
- 4 перелік соціально-економічних показників, які використовують для аналізу, має бути мінімальний, доступний і допускати просту інтерпретацію;
- 5 результати аналізу повинні допускати просту та наочну перевірку щодо несуперечливості стану, що існує;
- 6 соціально-економічні показники мають стосуватися одного тимчасового періоду, характеризуючи зрізи соціально-економічної ситуації;
- 7 показники повинні припускати можливість здійснювати регулярний моніторинг і прогнозування чинників, що впливають на рівень загроз безпеки адміністративно-територіальної одиниці.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Проаналізуйте відповідність чинних в українській державі показників розвитку територій адміністративного устрою, сформульованим вище вимогам.
2. Як процес децентралізації вплине на показники розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць зокрема та систему державного управління загалом?

Ситуація 3. Проблеми і перспективи державно-приватного партнерства в Україні

Умовою належного функціонування ринкової економіки є конструктивна взаємодія суб'єктів господарювання та органів державної влади. Характер цієї взаємодії, методи та конкретні форми можуть суттєво відрізнятися в залежності від національних особливостей ринкових відносин. При цьому держава ніколи не звільняється від виконання своїх функцій, пов'язаних з

національними інтересами, а бізнес, у свою чергу, завжди залишається джерелом розвитку і збільшення суспільного багатства.

Світовий досвід демонструє успішність використання механізму державно-приватного партнерства, насамперед для створення нової та підтримки вже наявної інфраструктури суспільного життя.

Таким чином, питання державно-приватного партнерства є сьогодні одним із актуальних в Україні, про що постійно говорять на різних рівнях державної влади.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Схарактеризуйте відносини державно-приватного партнерства України.
2. Проаналізуйте потенційно можливі ризики в реалізації проєктів державно-приватного партнерства.
3. Запропонуйте систему моніторингу ризиків в проєктах державно-приватного партнерства.

Ситуація 4. Електронне урядування в Україні: проблеми і перспективи

Значна кількість розвинених держав світу, серед яких Естонія, Німеччина, Швеція, Франція, Велика Британія, Польща, Канада та багато інших, досягли значних успіхів на шляху впровадження реформи електронного врядування. При цьому кожна з них напрацювала власний автентичний досвід. Проте, багато в чому взірцевим навіть для багатьох країн Європи у даній сфері став саме досвід Естонії. Зокрема, окрім можливості отримати будь-яку адміністративну послугу на єдиному сайті, доступ до якого надається на основі ідентифікації за допомогою особистого ключа, громадяни контактують з органами влади саме як з веб-сайтом, а не як з окремими службовцями.

Самі естонські урядовці вбачають причини свого успіху та невдач інших країн виключно у політичній волі. Значні кроки в напрямі впровадження електронного врядування зробила наразі й Україна. Так, в 2017 році було прийнято Закон України «Про електронні довірчі послуги». У 2019 році започатковано український

е-сервіс державних послуг, розробником якого стало Міністерством цифрової трансформації України. Ідеться про мобільний застосунок із цифровими документами та портал із публічними послугами, що має назву «Дія».

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Які перешкоди можуть бути під час упровадження досвіду Естонії в Україні?
2. Визначте концептуальні засади та умови успішного розвитку інформаційного суспільства.
3. Окресліть основні аспекти формування електронного уряду України.

Ситуація 5. Реформа державної служби в Україні

В Україні вже кілька років поспіль активно реформують державну службу. У десяти пілотних міністерствах з'явилися нові організаційні структури – директори. Їхні завдання – реформувати на політичному рівні ту чи ту галузь державного управління, забезпечувати на стратегічному рівні реалізацію реформ, інтеграцію з європейським правовим полем. Мета реформи – побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. Реформа передбачає формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики.

У 2016 році Уряд розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року, що відповідає європейськими стандартами належного врядування. У 2020 році в Секретаріаті Кабінету Міністрів України розпочали проведення онлайн-консультацій із зацікавленими сторонами щодо перегляду Стратегії реформування державного управління на період до 2025 року.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Обґрунтуйте необхідність створення директоратів у системі органів державної влади України.

2. Проаналізуйте позитивні і негативні наслідки реформи державного управління в сучасних умовах.

3. Запропонуйте власне бачення ключових положень Стратегії реформування державного управління на період до 2025 року.

Ситуація 6. Інформаційна безпека України: загрози та ризики в сучасних умовах

Однією з найбільш реальних загроз національній безпеці України є здійснення іноземними державами негативного інформаційно-психологічного впливу на суспільну свідомість громадян України та світову громадськість через засоби масової інформації шляхом проведення цілеспрямованих дискредитаційних інформаційних заходів. У свою чергу, це негативно впливає на зовнішню і внутрішню політику нашої держави, компрометує міжнародний імідж і самої країни, і її громадян. Метою таких інформаційних операцій є забезпечення власних національних інтересів та інтересів інших держав.

Унаслідок відсутності дієвої системи забезпечення інформаційної безпеки в національному інформаційному просторі України спостерігаємо низку негативних явищ, які створюють реальні та потенційні загрози інформаційній безпеці суспільства і держави. Усе це відбувається на тлі військово-політичних агресивних окупаційних дій на території України.

Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та інформаційні технології значною мірою впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку. Тому рівень розвитку та безпека інформаційного простору, які є системоутворювальними факторами в усіх сферах національної безпеки, активно впливають на стан політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки України.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Оцініть ситуацію забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в державі та поза її межами.

2. Підготуйте план заходів щодо захисту національного інформаційного простору України. Запропонуйте дієві механізми координації зусиль усіх органів державної влади.

Ситуація 7. Проблеми безпеки життєдіяльності великих міст України

Великі міста України відіграють вирішальну роль в економічному, культурному та політичному житті країни. З одного боку, їхній економічний розвиток має визначальний вплив на економічне зростання країни, а з іншого – висока концентрація тут фінансових та економічних ресурсів, науково-дослідних і навчальних установ, культурних і духовних цінностей може розглядатись як утворення надмірних вразливостей для національної безпеки держави. Упродовж років незалежності відрив міста Києва за соціально-економічними показниками від інших великих міст України збільшився. Переважно в столиці накопичують фінансові ресурси, тут відбуваються політичні події, а також розташовані місця культурного й духовного значення. Якщо оцінити ситуацію, що склалася внаслідок урбанізації в Україні, з точки зору необхідності диверсифікації ризиків національній безпеці, то очевидним є висновок про доцільність перенесення частини ресурсів зі столиці в інші великі міста України. Значна кількість інфраструктурних об'єктів, які сконцентровані у великих містах, їхній і тісний взаємозв'язок і щільність населення утворюють безпрецедентну небезпеку, яка має розглядатися як безпековий виклик сталому розвитку країни. Питання безпеки життєдіяльності у великих містах України пов'язане з комплексом загроз, що мають техногенний, природний і соціально-політичний характер.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Оцініть ризики, що пов'язані з процесами урбанізації в Україні. Які наслідки для економічної системи держави з цим пов'язані?

2. Які зміни на державному рівні могли б сприяти гармонійному розвитку адміністративно-територіального устрою України?

3. Запропонуйте конкретні заходи з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності у великих містах України.

Ситуація 8. Національна система охорони здоров'я: сутність проблем та шляхи їх подолання

Система охорони здоров'я — це сукупність усіх організацій, інституцій і ресурсів, головною метою яких є зміцнення, підтримка чи відновлення здоров'я. Модель системи охорони здоров'я визначається цілями, принципами та співвідношеннями елементів системи, а також суспільним устроєм, політичним і соціально-економічним становищем, традиціями, культурою, історією, релігією, іншими чинниками та системою спеціальних компенсаторів, характерною для кожної окремої країни. Ключова мета будь-якої системи охорони здоров'я — доступність і якість медичної допомоги медичних послуг. Будь-яка країна ставить перед собою питання: як побудувати ефективну модель системи охорони здоров'я та досягти найвищого рівня здоров'я населення. За даними Європейського регіонального бюро (ЄРБ) ВООЗ до чинників, які визначають сучасні тренди чи тенденції в охороні здоров'я, належать глобалізація, серйозні демографічні зміни, екологічні проблеми (забруднення довкілля, зміна клімату), соціально-політичні конфлікти, технологічні нововведення, поглиблення нерівності у розподілі матеріальних благ і доступу до послуг, маркетизація, міграція населення, урбанізація тощо. Так, у сучасній системі охорони здоров'я України, що активно вдосконалюється, є низка невирішених й досі проблем, ризиків та завдань (табл. 2).

Таблиця 2.

Фактори ризику для України	Сутність сучасного стану проблеми	Шляхи вирішення
Економічні проблеми		
Екологічні загрози		
Кадрові проблеми		
Первинна допомога і профілактика		

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Проаналізуйте сучасні фактори ризику національної системи охорони здоров'я та запропонуйте власне бачення шляхів їх усунення, використовуючи дані таблиці.

2. Запропонуйте перелік конкретних заходів, пов'язаних із загрозою поширення епідемій на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Ситуація 9. Інвестиційна політика України

В Україні є істотний резерв посилення економічної мотивації іноземного інвестування, що певною мірою не залежить від реформування інвестиційного клімату, а пов'язаний лише з організаційними чинниками. Інвестиційна політика має ґрунтуватися на основній стратегічній меті реформування економіки, визначати систему державних, галузевих і регіональних пріоритетів, застосовувати прогресивні підходи до участі інвесторів у стабілізації та розвитку всіх секторів економіки. Для організації та координування робіт щодо реалізації зазначених пріоритетів потрібно підготувати програмні документи, де б конкретизувалися цілі, завдання, терміни, ресурси та виконавці заходів, спрямованих на принципові зрушення в підходах до залучення інвестицій, визначення напрямів формування інвестиційної політики, підвищення її впливу на процеси реформування економіки й ефективне використання виробничого потенціалу господарських організацій. Системний розгляд шляхів і пропозицій щодо значного прискорення і підвищення ефективності інвестиційної діяльності дозволяє згрупувати їх навколо таких основних питань:

- 1 створення інвестиційного середовища, сприятливого для інвесторів;
- 2 визначення державних, галузевих і регіональних пріоритетів;
- 3 формування комплексної системи державного управління інвестиційною діяльністю;
- 4 консолідація і розвиток джерел фінансування інвестицій;

створення системи державної підтримки інвестиційної діяльності галузей, територій, суб'єктів господарювання та інвестиційних проектів.

Перевага у визначенні державного інвестування виробництва має надаватися ключовим виробництвам, а також галузям, які забезпечують створення інфраструктури, наукомістким і високотехнологічним виробництвам. Важливим елементом формування позитивного інвестиційного клімату в Україні є активізація співпраці з міжнародними економічними інституціями, вплив яких на фінансові потоки в системі світового господарства досить значний.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Висловіть свою думку щодо економічної мотивації іноземного інвестування в Україні.
2. Запропонуйте проект плану заходів щодо поліпшення бізнес-клімату та активізації інвестиційної складової економіки.

Ситуація 10. Реформа державної служби в Україні

Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами — з іншого (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 року, передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ з дотриманням установлених меж. Послідовна й ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС має створити міцне підґрунтя для подальшого стійкого політичного й економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування всіх ключових галузей державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення. Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги та забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені. Реформа державної служби значною мірою визначає успіх й інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Пріоритетами реформи державної служби є:

- 1 побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- 2 відокремлення політики від адміністрування;
- 3 впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- 4 гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- 5 впровадження прозорої моделі оплати праці та кар'єрної мотивації державних службовців;
- 6 кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Питання (завдання) для обговорення кейсу

1. Схарактеризуйте досягнення реформи державної служби, що вже впроваджені.
2. Поміркуйте, яким чином і за допомогою яких заходів можливо ефективно досягти очікуваних результатів реформи державної служби.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Аспекти державного управління в Україні»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Аспекти державного управління в Україні» ілюструє слабкі та сильні сторони системи державного управління в Україні.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б», «В» та фахівців з питань реформ. Політичні діячі, депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.

У межах яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах. Управління змінами. Стратегічне управління.
Навчальні цілі кейсу	Розвиток аналітичного мислення та здатності виокремлювати найбільш суттєві та важливі чинники, що призводять до появи проблем у державному управлінні. Формування та розвиток умінь ухвалювати управлінські рішення щодо впровадження стратегічних змін в умовах невизначеності та ризиків.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Ухвалення ефективних державно-управлінських рішень у різних галузях державного управління.
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання всіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 10 академічних годин аудиторної роботи (практичне заняття) та 8 годин самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та надання (самостійно або в малих групах) відповідей на поставленні запитання

Рекомендована література:

Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : монографія / В. Д. Бакуменко. — Київ : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

Публічне адміністрування на засадах проектного менеджменту: навч. посібник / [О. В. Пономареко, Т. К. Гречко, В. О. Ніколаєв, С. К. Хаджираєва та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — Київ : Освіта України, 2014. — 176 с.

Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія / С. А. Романюк. — Київ : НАДУ, 2019. — 232 с.

Khadzhyradieva S., Slukhai S., Rachynskyi A. Public Administration in Ukraine: Adjusting to European Standards // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Vol. XIII, Num. 1, Summer 2020, pp. 81–109.



Світлана Хаджирадева,

керівник Центру оцінювання кандидатів
на зайняття посад державної служби
Української школи урядування,
доктор наук з державного управління,
професор, міжнародний експерт з фахової
підготовки публічних службовців

Ірина Фіщук,

доцент Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
кандидат економічних наук

Олена Шевцова,

заступник директора департаменту —
начальник управління Держстату,
науковий співробітник університету Сьодертьон,
експерт УШУ, кандидат філологічних наук

НОВИЙ ШОВКОВИЙ ШЛЯХ

Короткий історичний експурс. Ідея Нового шовкового шляху ґрунтується на історичному прикладі стародавнього Великого шовкового шляху, який існував з II ст. до н.е., коли Китай об'єднався в єдину імперію з єдиною зовнішньою політикою. Він був одним з найважливіших торгових маршрутів у Стародавні часи та епоху Середньовіччя.

Важливо також зазначити, що тоді часи на півночі побудували першу Велику китайську стіну для убезпечення від зовнішніх нападів, на південному сході розвивалася морська торгівля, а на заході в далекі мандри вирушали китайські дипломати та купці. В обмін на дефіцитні для Китаю товари поставляли унікальні продукти із Китаю (шовк, порцеляна, чай, рис, ювелірні прикраси тощо). Відбувався обмін і технологіями між Сходом і Заходом — можливо саме цим шляхом до Європу потрапили порох, папір тощо.

Великий шовковий шлях проходив у таких напрямках:

Південний напрям — з Китаю через пустелю Текла-Макан, південний Памір, Бактерію (Афганістан), Парфію (Іран), Індію та

Близький Схід, далі китайські товари через Середземне море потрапляли до провінцій Римської імперії, а пізніше – у Візантію, арабські та західноєвропейські країни.

Північний напрям – з Китаю через Турфанську оазу, між Алтаєм та Тибетом, через Памір у Ферганську долину, через казахські степи до Східної Європи.

Пізніше основний обсяг товарів між Сходом та Заходом доставляли по морю, однак і сухопутні маршрути відігравали значну роль.

Ідея «Один пояс, один шлях». Ідею відновлення Нового шовкового шляху вперше обговорювали в жовтні 2013 року як стратегію реалізації «китайської мрії» Президентом Сі Цзіньпіном. На форумі, що відбувся у березні 2015 року, анонсували проєкт «Один пояс, один шлях». До нього входять багато інфраструктурних проєктів. Так, проєкт Всесвітньої системи транспортних коридорів з'єднує Австралію і Індонезію, всю Центральну та Східну Азію, Близький Схід, Європу, Африку і через Латинську Америку доходить до США. У рамках Нового шовкового шляху планується побудова залізничних доріг і шосе, повітряні і морські шляхи, трубопроводи та мережі електропередач а також уся супроводжувальна інфраструктура. За підрахунками експертів до Нового шовкового шляху (Євразійського сухопутного мосту) так чи інакше залучаться 4,4 млрд людей – понад половину населення Землі.

Метою вище згаданого проєкту є поглиблення співпраці між країнами, територіями яких проходить транзитний коридор Європа – Азія.

Стратегія складається з двох компонентів у межах програми з розбудови Нового шовкового шляху: економічний (наземний) пояс Шовкового шляху та морський Шовковий шлях. Стратегія підкреслює бажання Китаю відігравати вагомішу роль на світовій арені і необхідність експорту китайської економіки в сегментах, що демонструють уповільнення темпів зростання (металургія, будівництво тощо).

На міжнародному рівні проєкт також повинен розв'язати інфраструктурний бум, підключивши Китай до Азії, Європи та Африки сухопутними та морськими ресурсами, а також стимулюючи інтернаціоналізацію юаня шляхом заохочення його використання і в

торговельних, і у фінансових операціях. У політичному плані Пекін сподівається використати Новий шовковий шлях для забезпечення зовнішньоторговельних відносин, щоб протидіяти основним торговельним пактам — Тихоокеанському партнерству та Трансатлантичному торговельно-інвестиційному партнерству, які виключили Китай і блокують експансію Китаю на схід.

Фінансові ресурси проєкту. Загальна сума, яку китайський уряд планує інвестувати в інфраструктурні проєкти Нового шовкового шляху — 2,5 трлн дол. США. Станом на грудень 2021 року в рамках маршруту реалізується 2600 проєктів, а їхній загальний обсяг перевищує 3000 млрд євро.

До фінансових ресурсів в проєкті «Новий шовковий шлях» належать:

- Фонд «Шовковий шлях» — 40 млрд дол. США. Цей фонд є відкритим і передбачає участь інвесторів, але поки що незрозуміло, хто буде інвестувати гроші та як їх залучати;
- Азійський інфраструктурний інвестиційний банк із 57 округами-учасниками, що підписали меморандум 20 квітня 2015 року — 100 млрд дол. США;
- Exim Bank Китаю виділяє 60 млрд дол. США на проєкти, а Державний банк розвитку Китаю — 110 млрд дол. США.

Акцентуємо увагу на тому, що Китай — найбільший у світі інвестор в інфраструктуру. З 1992 по 2011 рік КНР інвестував у середньому 8,5 % свого ВВП в інфраструктурні проєкти (переважно в будівництво доріг, енергетику та залізницю), що перевищує рівні інвестицій США та ЄС. Щорічні інвестиції Китаю в інфраструктуру зросли з 160 млрд дол. США у 2002 році до майже 480 млрд дол. США — у 2010-му. Зокрема, вартість будівництва Нікарагуанського каналу становить 50 млрд дол. США, вартість будівництва Малакського — 28 млрд дол. США. За оцінками ADB, необхідність інвестування в інфраструктуру в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні становить 750 млрд дол. США на рік. У Каротський гідроенергетичний проєкт та інші гідроенергетичні проєкти в Пакистанському регіоні в рамках Китайсько-Пакистанського економічного коридору інвестували 1,65 млрд дол. США.

Хронологія основних етапів проекту створення Євразійського сухопутного мосту.

- **Вересень 2013 р.** Голова КНР Сі Цзіньпін висунув концепцію Нового шовкового шляху під лозунгом «Один пояс, один шлях».
- **02 квітня 2015 р.** Міністр закордонних справ Китаю Ван І запропонував об'єднати в спільному китайсько-монголо-російському коридорі всі три концепції транспортних євразійських мегапроектів, які існують в Китаї, Монголії та Росії.
- **Травень 2015 р.** Створено інвестиційний фонд Silk Road Company, на проєкт виділено 40 млрд дол. США.
- **08 травня 2015 р.** Підписана спільна заява Президента РФ В. Путіна та Голови КНР С. Цзіньпіна про співпрацю Китаю і Росії у рамках Євразійського економічного союзу і трансєвразійського торгівельно-інфраструктурного проєкту економічного поясу «Новий шовковий шлях».
- **13 червня 2015 р.** Китай запустив найдовший у світі вантажний залізничний маршрут Харбін — Гамбург. Перевезення товарів на цьому маршруті триває удвічі менше (15 днів), ніж традиційні маршрути автошляхами та морем.
- **13 грудня 2015 р.** У Тбілісі (Грузія) прибув перший контейнерний потяг «Nomad Express» з Китаю. Передбачувана спроможність — 1 млн пасажирів та 6,5 млн тонн вантажу на рік, у майбутньому вона може бути збільшена до 3 млн пасажирів та 17 млн тонн вантажу на рік.
- **14 січня 2016 р.** Україна, Азербайджан, Казахстан і Грузія підписали протокол про пільгові тарифи на вантажні перевезення в обхід Російської Федерації.
- **15 січня 2016 р.** Україна відправила із порту Іллічівськ до Китаю перший контейнерний потяг за маршрутом Україна – Грузія – Азербайджан – Казахстан – Китай. Потяг перебував 15 днів у дорозі, назад повернувся 17 квітня порожнім через брак інтересу у потенційних замовників.
- **16 січня 2016 р.** У Китаї розпочав роботу Азійський банк інфраструктурних інвестицій (з капіталом 100 млрд дол. США), який створений в тому числі і для фінансування проєктів в рамках Нового шовкового шляху. Росія є третім по кількості акціонерів

після Китаю та Індії та має у своєму розпорядженні 5,92 % голосів.

- **02 лютого 2016 р.** Україна і Литва підписали меморандум про об'єднання «Шовковий шлях» через Україну в Китай з проектом «Вікінг», який запроваджено у 2003 році за ініціативою Литви, України і Білорусі. У рамках проекту «Вікінг» контейнерний потяг перевозить у напрямку України електроприлади, машинне обладнання, трактори, поліетилен і вироби з чорного металу, у напрямку Білорусі і Литви – каучук, прокат, вироби з чорних металів, а в напрямку Латвії та Естонії – феросплави. Шлях у 1734 км долає за 52 години.

- **05 лютого 2016 р.** У Калузьку область прибув перший контейнерний потяг з Китаю з деталями для підприємства «Самсунг Електронік Рус Калуга». Час у дорозі — 9 днів, тоді як транспортування морським шляхом через Суецький канал займає 50 днів.

- **У лютому 2016 р.** Між китайським Харбіном і російським Єкатеринбургом відкрився новий маршрут вантажних залізничних перевезень. Час у дорозі — 10 днів, тоді як іншим способом доставка займає 40 днів.

- **07 червня 2016 р.** Транспортно-логістичний комплекс «Південноуральський» в Челябінській області почав приймати поїзди з Китаю на регулярній основі. Також підписано угоду про створення першої у Росії бондової зони, що дозволяє тривале зберігання товарів без проходження митних процедур.

- **У січні 2017 р.** Китай відправив перший потяг до Сполученого Королівства Велика Британія за маршрутом через Казахстан, Росію, Білорусь, Польщу, Німеччину, Бельгію і Францію. Час проходження шляху — 18 днів.

- **У 2020 р.** Розпочалися вантажні перевезення міжнародною залізничною магістраллю Баку — Тбілісі — Карс. У результаті збільшено торгівлю між Азербайджаном, Грузією і Туреччиною до 10 млрд дол. США.

- **04 грудня 2020 р.** з Туреччини до Китаю відправлено перший вантажний потяг (довжина 754 м), протягом двох тижнів пройшов два континенти, два моря і п'ять країн — подолав загалом 8693 км, і 23 грудня прибув у китайський Сіань.

На думку міжнародних експертів, Транскаспійський маршрут — з Китаю через Казахстан, Азербайджан, Грузію і Туреччиною в Європу — економічно вигідний для усіх партнерів. Однак, останні два роки проєкт має багато проблем, більшість із них пов'язані з секторальними та геополітичними змінами у країнах-партнерах проєкту «Новий шовковий шлях».

Позиція «Великої сімки» щодо розвитку проєкту «Новий шовковий шлях». У 2021 році на саміті G7 у британському Корнуоллі лідери Великої сімки вирішили об'єднатися в боротьбі з китайським проєктом «Новий шовковий шлях». У відповідь на масштабні інвестиції в інфраструктуру з боку Пекіна учасники зустрічі вкладатимуть 100 млрд дол. США на рік в економіку країн Африки, Азії та Латинської Америки.

Вони вирішили підтримати план Build Back Better World, представлений президентом США Джо Байденом у відповідь на дії Китаю. Він передбачає мільярдні інвестиції у країни з низькими чи середніми доходами на душу населення. Як ідеться в заяві Білого дому, план США дозволить зібрати «сотні мільярдів» інвестицій. Гроші виходитимуть як із державних бюджетів, так і з приватного сектору. Кошти підуть на покращення ситуації у чотирьох ключових галузях — екологія, охорона здоров'я, цифрові технології та просування рівності.

На думку Джо Байдена, план Великої сімки має стати ефективнішим за проєкт Китаю. Проте деталі інвестицій у рамках Build Back Better Word залишаються невідомими. У Вашингтоні зазначили, що план допомоги країнам пов'язаний і з економічними наслідками пандемії коронавірусу, і зі «стратегічним» суперництвом із Китаєм.

У Китаї відреагували на дії країн Великої сімки. Посол КНР у Великій Британії заявив, що «доба, коли невелика група країн диктувала рішення в усьому світі, минула». У Пекіні наголосили, що подібні питання потребують консультації з «усіма країнами».

Китайська залізниця вперше зупинила потяги до Європи. Залізничний рух із Китаю до Європи через прикордонні переходи Алашанькоу та Еренхот було призупинено. Китайська залізниця випустила офіційний мандат на припинення завантаження вагонів, що виходять через ці прикордонні переходи, починаючи 25 жовтня 2021 року. Заборона мала діяти до 1 листопада 2021 року для Алашанькоу та до 28 жовтня 2021 року — для Еренхота.

Раніше Китай ніколи не зупиняв потяги, що рухалися Новим шовковим шляхом. На думку експертів, до такого несподіваного рішення призвели численні затримки та відставання потягів від графіку, в результаті чого величезна кількість контейнерних потягів накопичувалася на кордонах, очікуючи, поки Казахстан чи Монголія дадуть дозвіл на проїзд.

До того ж, у певний час на двох основних прикордонних пунктах у китайській провінції Сіньцзян (Хоргос і Алашанькоу) було підтверджено низку випадків Covid-19. Це створило привід для встановлення більш жорстких правил перетину державних кордонів. Згодом казахстанський телеканал «Хабар 24 Live» повідомив, що з серпня пропускна здатність китайсько-казахстанського прикордонного переходу була значно скорочена через необхідність запобігання пандемії. В Алашанькоу кількість потягів, які перетинають кордон, прямуючи з Китаю до Казахстану, скоротилася з 16 до 5–6 на добу. Тож приблизно 150 товарних потягів та 7000 вагонів очікували на перетин кордону, а ще сотня потягів та 5000 вагонів затримувалися в дорозі. Постраждали не лише транзитні вантажі з Китаю. Японські та корейські вантажовідправники також стикаються з проблемами, що вимагають додаткового часу на транзит.

Але труднощі Нового шовкового шляху не обмежуються лише негараздами з азійського боку. Наприклад, у Малашевичах, головних воротах Центральної Європи, кількість потягів була суворо обмежена з 4 по 20 серпня 2021 року, коли половина об'єктів прикордонного переходу була закрита на ремонт залізниць. Затор, спричинений двотижневою зупинкою, довго не розсмоктувався. Затримки в середньому становили 10 днів, іноді — до 16 днів.

Зауважимо і на тому, що у Калінінграді також стояли довжелезні черги в очікуванні завантаження на судна, які мають завершити постачання, наприклад, у Гамбург. Середній час очікування у той час становив 2,5 доби. Калінінград — порівняно невеликий порт, але він примудрився зайняти 14 місце у світі за заторами.

Отже, виникає питання щодо перспектив проєкту «Новий шовковий шлях». У контексті цього актуалізуються питання не лише міжнародних відносин Сходу та Заходу, а й питання безпеки, зокрема національної, економічної, екологічної тощо.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Новий шовковий шлях»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Новий шовковий шлях» ілюструє проблемну ситуацію транснаціональної співпраці між Китаєм, ЄС та країнами пострадянського простору (Білорусь, Грузія, Казахстан, Росія, Україна). Акцент зроблено на політичних, логістичних і соціально-економічних питаннях, а також факторах, що впливають на ефективність ухвалення державно-управлінських рішень щодо участі України у вище зазначеному міжнародному проєкті.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та фахівців з питань реформ. Політичні діячі, депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Ухвалення управлінських рішень в індетермінованих умовах. Управління змінами. Стратегічне управління.
Навчальні цілі кейсу	Формування та розвиток умінь ухвалювати управлінські рішення щодо впровадження стратегічних змін в умовах невизначеності та ризиків. Удосконалення комунікативних навичок, зокрема ведення дискусії із застосуванням діалогових технологій, техніки активного слухання тощо, дотримуючись норм культури ділового спілкування.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Ухвалення ефективного державно-управлінського рішення щодо участі України в міжнародному проєкті транснаціональної співпраці «Новий шовковий шлях»

Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Ґрунтуючись на результатах проведеного Вами swot-аналізу, визначте доцільність участі України в міжнародному проєкті транснаціональної співпраці «Новий шовковий шлях», зокрема за показниками: сильні / слабкі сторони, можливості / загрози. • Яким чином співпрацювати Україні з Китаєм у контексті пріоритетів європейської інтеграції нашої держави? • Які стратегічні зміни необхідно передбачити Уряду України в галузях міжнародних відносин, економіки, фінансів, бізнесу, освіти, культури тощо? • Чи потребує це питання публічного обговорення або це прерогатива органів державної влади?
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 4 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 6 годин самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та проведення (самостійно або в малих групах) SWOT-аналізу (за показниками: сильні / слабкі сторони, можливості/загрози) щодо доцільності участі України в міжнародному проєкті транснаціональної співпраці «Новий шовковий шлях»

Рекомендована література:

Управління змінами в публічній сфері : навч.-метод. посібник / [С. К. Хаджирадєва, С. А. Романюк, В. А. Грабовський, І. М. Фищук, Д. М. Букатова]. — Київ : НАДУ, 2018. — 192 с.

Управління ризиками державних програм та проєктів : навч. посібник / [Т. К. Гречко, В. О. Ніколаєв, О. В. Пономареко, С. А. Романюк, С. К. Хаджирадєва]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — Київ : Освіта України, 2014. — 166 с.

Хаджирадєва С. К. Системний аналіз і прийняття рішень в публічному управлінні : навч.-метод. посібник / С. К. Хаджирадєва, Т. К. Гречко. — Київ : НАДУ, 2019. — 247 с.



Олена Біла,
професор Ізмаїльського державного
гуманітарного університету,
доктор педагогічних наук, професор

ПЕРШИЙ ДЕНЬ НА НОВІЙ ПОСАДІ

Державний орган: відділ освіти міської / селищної ради.

Дійові особи сюжету: Олександр Володимирович — начальник відділу освіти міської ради; Олена Сергіївна — секретарка; Юлія Миколаївна та Віктор Петрович — викладачі педагогічного університету (колишні однокурсники начальника відділу освіти).

Ситуація: Наприкінці робочого дня нещодавно призначений начальник відділу освіти Олександр Володимирович вирішив ввести деякі корективи щодо організації індивідуального робочого місця в новому кабінеті. Він прикрасив свій стіл сімейною фотографією та статуеткою. На стелажах Олександр Володимирович розмістив спортивні нагороди, отримані у студентські роки, і безліч сувенірів, а на стіні — торішній сертифікат, що свідчить про закінчення міжнародних курсів для менеджерів освіти.

Щойно новий, молодий за віком, начальник переконався, що поточні справи практично врегульовано та можна від'їхати на заплановану шкільну зустріч з старшокласниками-переможцями предметних олімпіад, пролунав телефонний дзвінок з приймальні. Секретарка Олена Сергіївна повідомила, що на нього очікують у приймальні ділові партнери — викладачі педагогічного університету Юлія Миколаївна та Віктор Петрович із гарною флористичною композицією. Олександр Володимирович одразу здогадався, що

несподіваний візит «незваних гостей» (його колишніх однокурсників) швидше за все пов'язаний із привітанням на нову посаду. Звісно, Олександр Володимирович підтвердив секретарці свою згоду прийняти гостей. Начальник відділу піднявся та вийшов із-за столу, щоб відкрити двері свого кабінету та привітатися з відвідувачами.

Дискусія між колегами відбувалася навколо суджень, поданих нижче:

- Начальник відділу освіти досконало володіє корпоративною (організаційною) культурою. Усі перелічені в ситуації предмети інтер'єру розміщені доречно.
- Начальник відділу освіти не має нічого спільного з повноваженнями, що пов'язані з організацією індивідуального робочого місця, а тому їх слід делегувати іншим спеціалістам відділу освіти.
- Начальник відділу освіти частково володіє вмінням упорядкування належних предметів і приватних речей у робочому інтер'єрі. Зокрема, на його робочому столі дійсно можна розмістити сімейне фото та статуетку. При цьому такі речі мають бути високої якості. Якщо статуетка пов'язана з релігією її власника, то таку річ необхідно тримати вдома. Презентовану кількість нагород слід розумно мінімізувати та залишити ті, що стосуються теперішньої (актуальної) сфери діяльності посадовця. Серед представлених у кабінеті сувенірів слід залишити саме такі, які мають особливу художню цінність.
- Так, флористична композиція є обов'язковим подарунком (або компонентом до основного подарунка) для ділового партнера. У корпоративній етиці відсутні суворі вимоги щодо підбору кольорової гами та назв квітів, які дозволено презентувати начальнику чоловічої або жіночої статі.
- Згідно з правилами корпоративної етики жодна флористична композиція не може бути презентована будь-якому діловому партнеру чоловічої статі або діловій жінці.
- Флористична композиція не є обов'язковим подарунком, але за наявності, безумовно, стане дружнім жестом для ділового партнера або ділової жінки. У корпоративній етиці існують су-

ворі вимоги щодо підбору кольорової гами та назв квітів, що, безпосередньо, дозволено презентувати начальнику чоловічої статі. Зокрема, йому прийнято презентувати ефектні букети з таких якісних і коштовних квітів і рослин, як: троянди, хризантеми, бамбук, орхідеї, гладіолуси, ірис, гербери. При цьому кольорова гама букету може бути як однотонна (для більш літніх чоловіків), так і різнокольорова (бордова, винна, біла, синя). Якщо необхідно презентувати букет діловій жінці, то слід звернути увагу на те, що вибір квітів буде більшим, ніж для чоловіків (класичні троянди, орхідеї, лілеї, кали, польові квіти, оригінальні композиції з різних квітів). Доцільно також поцікавитися про улюблені квіти жінки-керівника. Недоречними є невеличкі (і тим більше маленькі) букети, або букети, у складі яких є лише білі чи рожеві квіти. Такі кольори асоціюються з наївністю, невинністю, і не допускаються діловим етикетом. Також слід зважати й на той факт, що жінки достатньо вимогливі до естетичної привабливості букета.

- Начальник відділу освіти привітається з «незваними гостями» у приймальні, повідомить про невідкладну зустріч зі старшокласниками-переможцями предметних олімпіад, запропонує колегам пройти в новий кабінет і дочекатися його повернення.
- Начальник відділу освіти запропонує гостям пройти в новий кабінет, привітається з ними, запропонує присісти та зателефонує директору школи з метою перенесення дати його зустрічі зі старшокласниками-переможцями предметних олімпіад.
- Начальник відділу освіти запросить відвідувачів — своїх давніх студентських друзів, пройти в новий кабінет, привітається з ними, запропонує присісти для обміну враженнями від приємної зустрічі (при максимальній мінімізації часу розмови). Потім він тактовно запропонує перенести зустріч на пізніший (більш вільний) час або на іншу дату та час у неформальному режимі. При цьому зробить пояснення, що на даний момент йому слід від'їхати на заплановану шкільну зустріч зі старшокласниками-переможцями предметних олімпіад.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Перший день на новій посаді»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Перший день на новій посаді» ілюструє проблемну ситуацію просторово-часової організації новопризначеного керівника. Акцент зроблено на питаннях ділового етикету в органі публічної влади.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «Б», «В» та фахівців з питань реформ.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Психологія управління персоналом. HR-менеджмент. Етика публічного управління. Державний протокол.
Навчальні цілі кейсу	Формування та розвиток умінь упорядковувати в робочому інтер'єрі предмети та приватні речі згідно зі встановленими корпоративними правилами; дотримуватися правил культури дарування, установлених у діловому світі. Удосконалення комунікативних навичок, зокрема ефективно керувати власним робочим часом.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Дотримання керівником державної установи (управління, відділу) норм / вимог ділового етикету щодо власної просторово-часової організації на робочому місці.
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Чи можна в описаному випадку засвідчити, що начальник відділу освіти досконало володіє вмінням упорядкування в робочому інтер'єрі низки предметів і приватних речей згідно з установленими корпоративними правилами? Запропонуйте свій (альтернативний) варіант організації робочого місця та кабінету начальника відділу освіти

Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Наскільки доречним, з точки зору корпоративної етики, є подарунок для начальника чоловічої статі у вигляді флористичної композиції? Конкретизуйте назви та кольори квітів, які дозволено презентувати діловим партнерам (чоловікам) з точки зору корпоративної етики. Чи буде відрізнятися такий добір квітів для ділових жінок? • Спрогнозуйте наступні дії начальника відділу освіти з «незваними гостями» у контексті дотримання правил тайм-менеджменту.
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 2 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 2 години самостійної роботи студента / або слухача курсів підвищення кваліфікації. На практичному занятті рекомендуємо обговорення кейсу проводити в малих групах (3–5 осіб), по завершенню обговорення група презентує та обґрунтовує своє рішення

Рекомендована література:

Біла О. О. Психологія управління (соціально-психологічний контекст) : навч. посібник / О. О. Біла; за заг. ред. О. Я. Чебикіна. — Одеса: СВД М. П. Черкасов, 2008. — 219 с.

Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін : монографія / [В. М. Ємельянов, В. А. Негода, С. К. Хаджирадева та ін.]; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. — Миколаїв: Ємельянова Т. В., 2018. — 167 с.

Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення : монографія / [С. К. Хаджирадева, Н. О. Алюшина, Л. О. Воронько та ін.]; за заг. ред. проф. С. К. Хаджирадевої. — Київ: НАДУ, 2017. — 256 с.

Тимошенко Н. Л. Корпоративна культура: діловий етикет : навч. посібник / Н. Л. Тимошенко. — Київ: Знання, 2006. — С. 187–191.

Управління персоналом у публічній службі : навч. посібник для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / [О. І. Васильєва, Н. Б. Ларіна, А. П. Рачинський, С. К. Хаджирадева]; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. — Київ: НАДУ, 2020. — 224 с.



Наталія Наулік,
директор Української школи урядування

Ігор Хребтій,
провідний фахівець відділу тестології
та експертного оцінювання
Центру оцінювання кандидатів
на зайняття посад державної служби
Української школи урядування,
кандидат наук з державного управління

СТРАТЕГІЧНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стратегії державного управління місцевим і регіональним розвитком постійно трансформуються, оскільки перебувають під впливом численних факторів, що визначають зміну в державній регіональній політиці різних держав. На думку дослідників, останні чотири десятиліття характеризуються динамічними процесами географічної концентрації економічної активності на різних територіальних рівнях — світовому, національному та регіональному в межах окремих країн, наслідком чого еволюціонувала регіональна політика держав, фокус якої спрямовується не тільки на зменшення диспропорцій у доходах, а й у зайнятості, доступі до різноманітних публічних послуг тощо. Починаючи із 80-х років минулого століття державна політика розвинених країн концентрується переважно на інвестиційній допомозі та інфраструктурній підтримці визначених географічних територій із низьким рівнем розвитку. Стратегії державного управління полягали в концентрації зусиль центральних органів влади на

розробці та впровадженні цільових програм підтримки. Проте, не зважаючи на значні зусилля урядів, регіональні диспропорції суттєво не зменшувалися. Проблеми з використанням державних ресурсів довели неефективність управлінських інструментів, що застосовувалися. Ідея слабкості лише ринкового регулювання процесів розвитку була доповнена необхідністю координації зусиль різних учасників, і на центральних, і на регіональних і місцевих рівнях. Стратегія державного управління регіональним розвитком еволюціонує із моделі «зверху—донизу», що передбачає спрямування інтервенцій, заснованих на значних субсидіях, до моделі, яка передбачає використання регіональних і місцевих можливостей розвитку, концентрацію на мультисекторних підходах і багаторівневому управлінні.

Після світової фінансової кризи 2008 року стратегічному управлінню регіональним розвитком починають приділяти значну увагу. Його розглядають як сукупність стратегій для підтримки взаємоузгодженої імплементації різних сфер політики. Ці стратегії залежать від низки елементів: різноманітних галузей — будівельної, транспортної, політики економічного розвитку, енергетичної, освітньої, соціальної політики тощо, а також регіональних і місцевих органів влади, серед яких розподіляються певні компетенції в цих галузях і через які, зокрема в країнах ОЕСР, здійснюється 57 % усіх інвестицій із державного та місцевого бюджетів. До того ж, уряди країн усе більше усвідомлюють значення приватного сектору, що зростає, а також населення у процесах формування розвитку.

Ключовий фактор змін у стратегії державного управління регіональним розвитком сьогодні пов'язаний із проявом так званих глобальних мегатрендів, які мають і матимуть у подальшому значний регіональний вимір. Ідеться, насамперед, про автоматизацію, нові технології, кліматичні зміни, старіння населення. До того ж окремі з них, які на перший погляд не мають виразного регіонального контексту, призводять до різних наслідків у процесі прояву регіональних обставин. Тоді як нові технології стали доступними одночасно по всій території країни, способи їх використання суттєво варіюють між сільськими та урбанізованими територіями. Як наслідок, адаптація до подібних обставин вимагає координації діяльності органів влади всіх територіальних рівнів.

У подібних умовах впровадження регіональної політики вимагає від органів влади переглядати підходи в державному управлінні. На думку дослідників, у низці випадків країни застосовують безпрецедентну децентралізацію з метою розширення можливостей регіонів адекватно реагувати на мегатренди. Водночас в управлінні використовують і заходи для більшої централізації з метою ефективного фіскального механізму вирівнювання. Отже, йдеться про необхідність у подальшому збільшувати потребу в диференціації моделей державного управління, яке має пристосовуватися до регіональних і місцевих обставин.

У цьому контексті важливу роль усе більше відіграє стратегічне передбачення як модель стратегічного державного управління розвитком. Вона ідентифікується як планувально-орієнтований процес для аналізу очікуваного майбутнього з метою підготовки інформації під час ухвалення рішення. Цим досягається завдання перенаправлення уваги від знань про минуле на формування перспективного судження про події, які ще не відбулися. Процес стратегічного передбачення містить певну кількість ситуацій, які розвиватимуться в майбутньому та які розглядаються в різних формах. Стратегічне передбачення починається із визначення галузі, що вивчається, часового горизонту, ключових проблем, які розглядають учасники даного процесу в межах поточних умов. На наступних етапах формують альтернативні сценарії про майбутнє у відповідності із трьома основними типами:

- можливі сценарії;
- ймовірні сценарії;
- кращі, або нормативні сценарії.

У межах першого типу сценаріїв (можливих сценаріїв) намагаються визначити, що є постійним, що може змінитися і що є постійно змінним у період, що аналізується. Акумулюючи інформацію із різних джерел, такі сценарії ґрунтуються на «скануванні горизонту» трендів, що виникають, ранніх ознаках нового чи різноманітних майбутніх явищ, а також руйнівних впливів, які можуть позначитися на зовнішньому середовищі. Це може мати форму відкритого пошуку, де наслідки можуть бути представлені як кількісні тренди, візуальні мапи якісних змін. Таким чином можливі сценарії

допомагають передбачити, відчуті та підготуватися до перших ознак трансформації.

Оцінку таких можливих сценаріїв використав канадський уряд у 2013 році для аналізу того, як технології, що народжуються, вплинуть на економіку та суспільство, а також які виклики та можливості вони згенерують. Дослідження супроводжувалося широкими консультаціями та інтерв'ю з понад 90 експертами. Основний пошук зосереджувався на викликах, якщо можливі майбутні припущення матеріалізуються:

- майбутнє десятиліття могло б бути періодом зростання безробіття, оскільки нові технології підвищують продуктивність при одночасному зменшенні кількості тих, хто працює;
- усі економічні сектори перебуватимуть під тиском адаптації нових технологій, основними характеристиками яких буде індивідуальне пристосування до споживача, локалізація виробництва та постачання, що згенерує попит на працівників із відповідними навичками;
- нові технології потребуватимуть суттєвої заміни інфраструктури в охороні здоров'я, транспортуванні, безпеці та системах енергетики. Органи влади будуть вирішувати, чи підтримувати стару інфраструктуру, чи зосереджувати інвестиції на новій, більш ефективній.

Другий тип сценаріїв, ймовірні сценарії, передбачає побудову декількох ймовірних майбутніх трендів, на які не впливатимуть рішення, що формуються в певну політику. Такі сценарії відображають можливі причинно-наслідкові зв'язки та поведінку більш широкого контенту, що лежить в основі соціологічних, технологічних та екологічних мегатрендів, релевантних новій ситуації, яка викликає занепокоєння. Ці сценарії створюються через ітеративний процес стратегічного осмислення можливої ймовірності з метою привертання уваги до них у майбутньому. Як наслідок, побудова стратегій розвитку більш точно відповідає можливим викликам.

Третій тип сценаріїв, бажаних, або нормативних сценаріїв, ґрунтується на основі бажаного стану в майбутньому для створення дорожньої карти прогресу. Трансформація бачення в конкретну

політику досягається шляхом моделюванням зворотного шляху від стану майбутнього до чинного для визначення стратегічних пріоритетів, цілей, індикаторів, які будуть релевантними для досягнення бажаного майбутнього. Експерти доводять, що подібні нормативні сценарії створюють багатомірне розуміння і дають чітке уявлення бажаного майбутнього, уможливають формування середньострокових напрямів досягнення окресленого бачення.

У межах таких сценаріїв можуть використовувати цільові сценарії для уявлення і зображення ролі інституцій у середовищі, що змінюється.

Подібний інструментарій державного управління все активніше використовують органи влади спільно з експертним середовищем. Зокрема, оцінка передбачуваності ймовірного сценарію (Майбутнє міст) була започаткована Офісом науки Уряду Сполученого Королівства Великої Британії у 2013 році для розвитку аналітичної бази майбутнього розвитку міст країни (виклики та можливості до 2065 року) з метою інформування політиків національного рівня і рівня міст. Дослідження було проведено шляхом підготовки колективних аналітичних документів, інтерактивних робочих нарад за участі понад 25 представників міст Великої Британії. Поєднання аналізу мегатрендів і сценарного планування в дослідженні було визначено ймовірне майбутнє, що враховує значні кліматичні шоки, які уособлюють ключові виклики для урбанізованих територій до 2065 року — посушливе літо, періоди сильної спеки, що впливатимуть на південні міста країни, а також значних опадів для міст, розташованих на заході в зимовий період. Таким чином, дослідження акцентувало важливість адаптації та розвиток послуг локальних екосистем, таких як зелена інфраструктура для зменшення ризику повеней та необхідність гнучкої системи виробництва енергетики для більш вразливих міст країни.

Здійснений дескриптивний аналіз засвідчує, що на сучасному етапі впровадження стратегічних інструментів передбачення більш, ніж дві третини країн-членів ОЕСР використовують довготермінове планування чи підрозділи стратегічного передбачення у структурі органів влади. Як свідчить практика, такі підрозділи розробляють довготермінові засади, бачення чи плани стратегічного розвитку

для країни, забезпечують діяльність із прогнозування, а також координують реалізацію довготермінових планів серед органів влади різних територіальних рівнів.

Слід також зазначити, що такі підрозділи урядових структур не тільки займаються стратегічним плануванням на національному рівні, а й переважно враховують територіальний аспект, зокрема визначення впливів політики серед регіонів, і різноманітні конкурентні регіональні переваги.

Серед основних інструментів державного управління, які використовують уряди розвинених країн у формуванні прогнозних документів та ініціювання процесів передбачення, доцільно виокремити такі:

- *моніторинг, оцінювання, ситуаційний аналіз та SWOT-аналіз*, хоча вони не є безпосередньо прогнозними інструментами; використовуються з метою більш чіткого уявлення про поточний стан навколишнього середовища та аналізу адекватності політики, що застосовується. До того ж чіткий прогноз вимагає глибоке розуміння зв'язку поточного стану з минулим і можливим впливом на майбутні кроки у процесі формуванні політики. Вище вказані інструменти дозволяють це здійснити найбільш якісно.
- *аналіз чинних трендів і проєктування на основі моделей*. Аналіз трендів являє собою метод для розуміння, яким чином і чому відбуваються (чи відбуватимуться) зміни в конкретних сферах. Із цією метою ґрунтовно аналізують інформаційні масиви, що характеризують певні явища для узагальнення трендів чи побудови моделей. Проєктування на основі моделей дає можливість кількісно оцінити і детермінувати характеристики майбутніх станів.
- *сканування горизонтів, аналіз мегатрендів, сценарне планування*. Сканування горизонтів ідентифікується як тривалий процес, що має на меті виявити специфічні ознаки нового, ознаки майбутніх станів та ознаки руйнівних для розвитку процесів. Аналіз мегатрендів забезпечує формування концептуальної основи майбутнього, врахування

неминучих явищ, які з'являтимуться протягом десятилітніх періодів і логіка яких є складною та непередбачуваною. Сценарне планування містить формування та використання низки ймовірних альтернатив, які можуть бути використані у поточній ситуації.

Центральні органи влади майже 2/3 країн-членів ОЕСР, а також країн, що співпрацюють з цією міжнародною організацією, використовують і прогностичні моделі, і процеси передбачення у формуванні регіональних процесів (табл. 1).

Таблиця 1.

Кількість країн-членів ОЕСР, які використовують різні типи інструментів стратегічного державного управління регіональним розвитком

Назва інструменту	Кількість країн
Моніторинг та оцінка	27
SWOT-аналіз, ситуаційний аналіз	25
Аналіз трендів	28
Проектування на основі моделювання	20
Сканування горизонтів	7
Аналіз мегатрендів	12
Сценарне планування	10

Джерело: розраховано на основі даних: OECD Regional Outlook Survey/ StatLink <https://doi.org/10.1787/888933922289> (Аналіз здійснено серед 35 країн: Австралія, Бельгія, Канада, Колумбія, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, ФРН, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія. Японія, Корея, Латвія, Литва, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Велика Британія, США).

Решта країн використовує прогностичні інструменти. Слід зазначити, що стратегічне передбачення майже ніколи не використовують як виключно автономний процес планування. Водночас використовують побудову динамічних рядів на основі статистичних даних. Зокрема, аналізи трендів застосовують уряди 28 країн із 35. У той же час використання інструментів прогностично-планового

характеру органи влади здійснюють фрагментарно. Низка країн запроваджує великомасштабні стратегічні інструменти на прогностичній основі.

Так, Швейцарія широко використовувала у 2015 році поєднання аналізу мегатрендів і сценарне планування під час підготовки фундаментального стратегічного документу «Перспектива 2030». На першому етапі були ідентифіковані різноманітні фактори, зміна трендів і мегатрендів, які впливатимуть на країну наступні півтора десяти років завдяки спільній праці експертів та інституцій зі стратегічного передбачення. Другий етап був присвячений експертному оцінюванню впливу ідентифікованих факторів і трендів на основі певної шкали оцінок (між 1 та 10). Ці оцінки визначали характеристики факторів з високим ступенем невизначеності чи впливу. Таким чином формувався набір факторів, які заслуговують на увагу органів влади. На третьому етапі оцінені впливи факторів і трендів, важливих для Швейцарії, були інтегровані у чотири різні ймовірні сценарії, де аналізувалася взаємодія між факторами, визначальними для Швейцарії, та факторами, що мають вплив на світ у цілому.

У рамках цього процесу Рада територіальної організації (COTER) разом з експертами з територіального розвитку бере участь у побудові та формуванні сфер політики, які мають певний територіальний вплив. Сама рада функціонує як джерело аналітичного процесу для органів влади. На неї покладається завдання раннього виявлення суттєвих змін з територіальної точки зору та відповідних факторів, так званих сліпих плям, а також координації діяльності органів влади різних територіальних рівнів і наукових кіл, обговорення прийнятних заходів для здійснення відповідної політики, розвиток нових стратегій для територіальної організації та формування рекомендацій для імплементації цих стратегій. Кожні три роки COTER готує звіт про глобальні мегатренди до Федеральної Ради Швейцарії. Версія цього звіту у 2018 році має назву «Який вплив мають мегатренди на просторовий розвиток Швейцарії?».

З метою підготовки до глобальних мегатрендів певні інституціональні заходи здійснені центральними органами влади Республіки Польща. Зокрема, в Канцелярії Прем'єр-міністра Польщі

засновано Стратегічний аналітичний центр для підтримки керівника уряду в законодавчому, медійному та політичному аспектах. Центр також виконує роль дослідницького підрозділу, який допомагає визначати напрями, яким має слідувати уряд, а також формувати стратегічні документи. Центр складається з чотирьох департаментів: аналітичного, оцінювання регуляторних впливів, аналізу безпеки та стратегічних студій. Подібні новації запроваджують і в центральних органах виконавчої влади. Міністерство інвестицій та економічного розвитку почало реформування управлінської системи розвитку. Ініційовані реформи містять запровадження передбачення та елементів сценарного планування у плани розвитку, інтегрування соціально-економічного та просторового планування у стратегічних документах органів влади всіх територіальних рівнів, поглиблений моніторинговий процес імплементації різних галузей політики. Усі стратегічні програми та плани, що запроваджуються, враховують аспекти майбутнього просторового розвитку.

Найбільш показовим у цьому контексті є чотирирічна Стратегія відповідального розвитку (The Strategy for Responsible Development – SRD), що визначає напрям розвитку Польщі на період до 2020 року (включаючи перспективи розвитку до 2030 року). Її імплементація передбачає через впровадження 9 модернізованих секторальних інтегрованих стратегій, які, у свою чергу, ґрунтуються на стратегічних програмах. Ціль SRD – створити умови для формування високих доходів населення та кращої якості життя, забезпечуючи одночасно конкурентоздатність національної економіки. Три основні завдання в державній політиці визначено як ключові для підтримки цієї мети. Польща прагне створити законодавчі, інституційні та інвестиційні умови, які забезпечать:

- стале економічне зростання, яке ґрунтується на знаннях, інформації та організаційних перевагах;
- соціально чутливий і територіально сталий розвиток;
- ефективну державу та економічні інститути, які роблять внесок у зростання, а також соціальну та економічну інклюзію (табл. 2).

Таблиця 2.

Ключові цілі Стратегії відповідального розвитку Польщі

Ціль 1	Ціль 2	Ціль 3
Стале економічне зростання на основі наявних та нових переваг: - реіндустріалізація на основі більш повного використання внутрішніх ресурсів країни; - інноваційний розвиток бізнесу, стимулювання розвитку нових технічних та організаційних рішень на основі власних ресурсів підприємств; - малі та середні підприємства—капітал для зростання; - мобілізація різноманітних джерел капіталу для розвитку; - експансія польських підприємств на зовнішніх ринках	Соціально та територіально чутливе зростання: - соціальне єднання; - територіально сталий розвиток: переваги від економічного розвитку країни мають бути доступними для усіх жителів, незалежно від їхнього місцезнаходження	Ефективна держава та економічні інститути для зростання, а також для соціального та економічного охоплення: -спрощення регулювання та підвищення якості законодавчих актів; - інститути, спрямовані на стратегічний розвиток, координацію його складових; - використання в державному управлінні цифрових технологій; - стабільні, ефективні та сталі публічні фінанси; - координація використання коштів фондів ЄС з метою підвищення рівня створення доданої вартості під час реалізації проектів

Складено за: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-and-multy-level-governance-in-Poland.pdf>.

Нова стратегія визначає, що рушієм економічного зростання Польщі, загалом було підвищення добробуту урбаністичних агломерацій, у той же час більшість невеликих міст і сільських територій не взяли в цьому адекватної участі та не отримали відповідної вигоди. Бідність і соціальна відчуженість периферійних територій стали

наслідками цього процесу, і таку тенденцію має подолати затверджена урядом Стратегія відповідального розвитку.

Основними елементами нового, інтегрованого підходу, є:

- підготовка документів економічного, соціального та просторового характеру в інтегрованій манері на уніфікованій основі;
- удосконалений (на основі регулювання) механізм погодження документів різних територіальних рівнів, що формує стратегічну програмну систему;
- стратегічний державний інвестиційний механізм, який враховує інтереси всіх залучених суб'єктів (місцеві органи влади, спільноти, підприємства) в межах територіального контракту;
- інтеграція інтервенцій політики розвитку, що здійснюється різними суб'єктами національного, регіонального та місцевого рівнів з урахуванням принципу субсидіарності;
- визначення територій стратегічного втручання (на національному, регіональному чи місцевому рівнях).

Пропоновані зміни мають покращити багаторівневе управління, забезпечити чітко означені цілі та завдання розвитку кожного територіального рівня одночасно з механізмом взаємодії через територіальні контракти.

Інтегровані стратегії, які враховують широкий спектр галузей політики, повинні стимулювати компліментарність та зв'язок інвестицій, що зростають, зокрема координацію інвестицій у розвиток транспортної мережі з інвестиціями в нові навчальні заклади чи медичні та рекреаційні центри на територіях, що динамічно зростають; об'єднання послуг та їх постачання на території, де скорочується чисельність населення.

Подібний підхід вимагає відповідних ефективних відносин взаємодії між центральними органами виконавчої влади у здійсненні політики в різних секторах (фактично, йдеться про створення складових стратегічної маневреності). Окрім того, важливим є усвідомлення, що стратегії інтегрованого розвитку — не тільки інструмент удосконалення державного планування; вони слугують інструментом комунікації між державними органами влади та населенням для активізації діалогу й визначення напрямів подальшого

розвитку. У формуванні масштабу та характеру цієї інтегрованої основи на наступні роки уряд Польщі розглядатиме роль таких стратегій як обов'язкових документів і визначатиме, яким чином вони можуть також використовуватися як інструмент управління всередині апарату органів влади для стимулювання спільної діяльності різних його підрозділів під час ухвалення рішень щодо спрямування державних інвестицій і залучення фізичних та юридичних осіб у процеси розвитку.

Важливим є і те, що Стратегія відповідального розвитку визначає низку територій країни цільовими для спеціальної підтримки (табл. 3).

Таблиця 3.

**Заходи Стратегії відповідального Розвитку
щодо окремих територій Польщі**

Визначена територія	Заходи стратегічного впливу
Схід Польщі	Пакет заходів для Сходу Польщі – посилення координації інструментів впливу на розвиток; міжрегіональні програми для відсталих регіонів.
Сілезія	Програми підтримки сприятливого клімату для залучення інвестицій і сприяння структурних змін.
Середні міста, що втрачають соціальні та економічні функції	Програми просторової інтеграції таких міст із територіями високої динаміки розвитку.
Території із загрозою перманентної маргіналізації	Програми цільової інвестиційної підтримки на диверсифікованій основі.
Сільські території	Пакт для сільських територій, який підтримує розвиток сільських громад.
Регіональні агломерації	Програми підтримки самоврядування із відновлення життєдіяльності, ініціативи з урбанізації, інтегровані територіальні інвестиції

Складено за матеріалами Стратегії відповідального розвитку Польщі

Є випадки, коли цільова територіальна підтримка триватиме в межах чинних програм, наприклад, низка заходів для територій на сході країни. Інші, нові ініціативи, приміром, стратегічні проекти SRD – Пакт для сільських територій – пропонують координовані заходи сільського розвитку з метою покращення цільової підтримки шляхом використання національних фондів і фондів ЄС, узгодженої із думкою численних учасників – експертів, центральних органів влади, органів влади воєводств, недержавних організацій, дослідницьких установ, сільськогосподарських суб'єктів.

Із залученням різних груп інтересів на ранній стадії роботи над документом пропонуватимуть більш широкий спектр проектів, спрямованих на розвиток пріоритетних галузей: розвиток підприємництва, технічну та соціальну інфраструктуру, публічні послуги, захист навколишнього середовища, сільськогосподарські ринки тощо.

Подібні ініціативи – можливість для фундаментальних змін у майбутньому і конкретизації зусиль щодо розширення міжсекторальної координації, яка є альтернативою чинним неефективним механізмам територіального розвитку.

Координаційні механізми є ключовим елементом державного стратегічного управління регіональним розвитком, особливо в умовах децентралізації, оскільки збільшується кількість автономних суб'єктів-учасників стратегічних процесів, які наділені більшими повноваженнями. Тим не менш, вони залишаються залежними один від одного, оскільки стратегія як спосіб управління вимагає концентрації та узгодженості дій в реалізації політики регіонального розвитку, передбачає розподіл відповідальності між рівнями влади. Дослідники зауважують, що в цих умовах механізми координації покликані долати низку викликів, які можуть визначатися як розриви.

- *Інформаційний розрив* існує за умов асиметрії інформації, якою володіють учасники процесу: як правило, центральні органи влади не мають достатньої інформації щодо особливостей умов, у яких здійснюється розвиток певної території. Водночас, місцеві органи влади не охоплюють масиви інформації, якими володіють різні центральні органи, дотичні до розвитку даної території.

- *Розрив у здійсненні певної сфери політики* виникає через відсутність секторної координації за наявних комплексних проблем розвитку, які мають сталий характер.
- *Адміністративний розрив* характерний для неадекватного адміністративного та функціонального забезпечення місцевих органів влади, межі повноваження і відповідальності яких не дозволяють ефективно брати участь у стратегічному процесі.
- *Розрив у цілепокладанні* виникає тоді, коли різні рівні органів влади неадекватно формулюють цілі в стратегії або вибудовують відповідну систему координат (індикаторів).
- *Розрив у відповідальності* є наслідком недостатньої транспарентності та доброчесності органів влади перед населенням і бізнесом у процесі здійснення політики.
- *Розрив у спроможності* означає недовголітність місцевих органів влади опанувати певними необхідними інструментами формування та реалізації окреслених спільно з іншими органами влади стратегічними напрямками.
- *Розрив у бюджетних спроможностях* є наслідком неефективного розподілу бюджетних ресурсів між територіальними рівнями влади та неадекватне їх використання під час досягнення сформульованих цілей.

Із метою подолання цих багаторівневих розривів у розвинених країнах застосовують різноманітні механізми. Так, уряди країн використовують координаційні ради, агентства регіонального розвитку, спеціальні умови здійснення витрат тощо. Зокрема, в Австралії створена міжурядова рада (COAG), яка збирає представників субнаціональних органів і відповідних міністрів федерального уряду. У Нідерландах спеціальна комісія координує публічних і приватних учасників стратегічних проєктів. Окрім того, усе частіше для подолання багаторівневих розривів у стратегічному управлінні застосовують різноманітні контрактні відносини різних типів.

Контракти між органами влади різних територіальних рівнів дослідники ідентифікують дуже широко, як будь-який спосіб,

що формалізує права та обов'язки органів влади і є іншим, ніж законодавство. Вони визначають взаємні зобов'язання сторін, які мають бути узгодженими в межах чинних повноважень, мати відповідні механізми звітності та примусового виконання. Контракти застосовують і у формальний, і в неформальний спосіб. Аналіз дає можливість узагальнити три основні типи контрактів, що використовуються для досягнення різних цілей:

- *контракти щодо розширення прав і можливостей*, які допомагають субнаціональним органам влади на ранній стадії децентралізації розвинути нові спроможності й отримати більше автономії для впливу на регіональний розвиток;
- *контракти делегування*, за допомогою яких центральний уряд делегує імплементацію специфічних завдань субнаціональним органам влади разом із відповідними повноваженнями. Делегування ґрунтується на припущенні, що регіональні та місцеві органи влади краще пристосовані до впровадження національної політики на місцевому рівні;
- *контракти щодо розподілу функцій* у реалізації певної політики, коли центральні та субнаціональні органи влади кооперуються з метою реалізації певних компетенцій.

У контексті соціально-економічного розвитку регіонів і громад контракти адаптують до потреб різних типів територій. Вони є найбільш прийнятною формою здійснення так званого територіально спрямованого підходу в здійсненні інтервенцій центрального уряду з метою підвищення ефективності політики регіонального та місцевого розвитку. У загальному вигляді інтегровані територіально спрямовані підходи визначаються як:

- 1) довготермінові стратегії розвитку з метою зменшення стійких проблем на територіях різного масштабу;
- 2) надання пакету інтегрованих, територіально спрямованих публічних товарів і послуг, сформованого та імplementованого шляхом виявлення та поєднання місцевих переваг і знань через політичні інституції, а також встановлення зв'язків з іншими територіями;

3) залучення системою багаторівневого управління на певну територію ресурсів, що відповідають умовам визначених для неї цілей вирішення проблем та інституцій; їх спрямовують від вищих до нижчих територіальних рівнів влади.

Ключовим пунктом у контракті є визначення пріоритетів регіонального розвитку, які можуть бути підтримані центральними органами влади під час ґрунтовної оцінки потреб і можливостей. В унітарних країнах контракти часто використовують у державному управлінні інструментів децентралізації. У цьому випадку в межах стратегічних процесів, як правило, контракти носять довготерміновий характер. Щодо федеративних країн, то тут контракти виконують роль механізму специфічної кооперації у процесі виконання завдань, які не досить чітко визначені в конституціях чи законодавчих актах. У такому разі контракти зазвичай носять короткостроковий характер, із вузьким фокусом спільних цілей. Так, у Португалії використовують контракти для інтегрованих територіальних інвестицій, місцевого розвитку комун і сталого міського розвитку, які охоплюють понад 2000 стратегій, що підтримуються муніципальними асоціаціями та іншими стейкхолдерами.

Дослідження експертів ОЕСР підтверджують позитивні результати в посиленні ролі інтервенційних проєктів субрегіонального рівня. Серед проблем застосування контрактної форми узгодження різних територіальних утворень визначають складність імплементації різноманітних контрактів демократично обраними учасниками регіональних / місцевих процесів.

Контракти планування «держава – регіон» у Франції відіграють критичну роль у формуванні регіонів як суб'єктів зі зростаючою автономією у процесах ухвалення рішень, у політиці регіонального розвитку. Перша генерація контрактів була започаткована у 1984 році. Нині сьома хвиля укладання контрактів (2021–2027 рр.) формує чотири спільні для держави і регіонів пріоритети регіонального розвитку (підхід «знизу вгору», заснований на очікуваннях і потребах територій; розширення сфери контрактуалізації новими темами з метою підтримки територій в екологічних, цифрових, продуктивних та демографічних переходах:

охорона здоров'я, сільське господарство, спорт, освіта та молодь, рівність між жінками та чоловіками, море та узбережжя; реалізація територіальної диференціації з CPER, зміст і структура яких будуть відрізнятися залежно від регіональних питань; чітка координація з європейськими фондами на 2021–2027 роки та планом відновлення на 2021–2022 роки: із 28 млрд євро, які держава мобілізує в CPER на 2021–2027 роки, 8,6 млрд кредитів з регіонального плану відновлення будуть призначені для забезпечення компонента відновлення CPER на додаток до кредитів загального права). Співфінансування варіює серед регіонів залежно від узгоджених стратегічних пріоритетів.

У контексті досвіду Канади експерти виокремлюють гнучкість та адаптивність використання гібридних контрактних механізмів у створенні системи публічного управління регіональним / місцевим розвитком. Згідно з цією логікою трансакційні контракти можуть містити параметри федеральних трансакцій і місцевих пріоритетів. Існує також суттєва гнучкість у масштабах контрактів. Зокрема, шість федеральних регіональних агентств розвитку працюють у рамках п'ятирічних контрактів.

Взаємовідносини між федеральними органами влади та органами влади штатів та місцевих у США можна розглядати з точки зору терміновості контрактів, грантів та угод кооперації. Усі ці форми взаємодії органів влади різних територіальних рівнів узагальнюються терміном «контракт». Гранти, трансферти коштів, послуг, товарів спрямовують до штатів і місцевих органів влади з метою підтримки реалізації програм у публічній сфері федеральним рівнем влади. При цьому федеральні органи влади спрямовують ресурси, які мають бути витрачені у відповідності із національними пріоритетами (визначаються доволі широко) за умови, коли вони доповнюватимуться іншими учасниками процесів регіонального / місцевого розвитку.

Окрім того, контракти використовують і на наднаціональному рівні. Зокрема, довготермінові програми політики єднання ЄС застосовують декілька форм контрактних механізмів, приміром, партнерську угоду та операційні програми, а також інструменти для імплементації інтегрованих територіальних інвестицій. Часто в

цьому випадку укладають тристоронні угоди між органами влади місцевого / регіонального, національного та європейського рівнів.

Узагальнюючи вище зазначену інформацію можемо виокремити інструменти стратегічного управління регіональним розвитком, які застосовують в розвинених країнах (табл. 4).

Таблиця 4.

**Інструменти стратегічного управління
регіональним розвитком у розвинених країнах**

Інстру- мент	Характеристика інструменту	Країни, в яких його застосовують
Інструменти в рамках механізму стратегічного передбачення	Стратегічне передбачення ідентифікують як планувально-орієнтований процес для аналізу очікуваного майбутнього з метою підготовки інформації під час ухвалення рішення. Таким чином вирішують питання перенаправлення уваги від знань про минуле на формування перспективного судження про події, які ще не відбулися. Безпосередньо інструментами в межах стратегічного передбачення є: • <i>можливі сценарії</i> (що є постійним, що може змінитися і що є постійно змінним в період, що аналізується – підготовка до перших ознак трансформації); • <i>ймовірні сценарії</i> (побудова декількох ймовірних майбутніх трендів, на які не впливатимуть рішення, що формуються а певну політику – які майбутні виклики?); • <i>кращі, або нормативні сценарії</i> (будуються на основі бажаного стану в майбутньому для окреслення дорожньої карти прогресу – процес моделювання зворотного шляху від стану майбутнього до того, що існує, для визначення стратегічних пріоритетів, цілей, індикаторів, які будуть релевантними для досягнення бажаного майбутнього)	Сполучене Королівство Велика Бри- танія Понад 2/3 країн-членів ОЕСР вико- ристовують довготер- мінове пла- нування чи підрозділи стратегічного передбачен- ня у структурі органів влади

Інструмент	Характеристика інструменту	Країни, в яких його застосовують
Прогностичні інструменти	Серед основних інструментів державного управління, які використовують уряди розвинених країн у формуванні прогностичних документів та ініціювання процесів передбачення, доцільно виокремити такі: • <i>моніторинг, оцінювання, ситуаційний аналіз та SWOT-аналіз</i>, хоча вони не є безпосередньо прогностичними інструментами; використовуються з метою більш чіткого уявлення про поточне становище навколишнього середовища та аналізу адекватності політики, що застосовується. • <i>аналіз чинних трендів та проєктування на основі моделей</i>. Аналіз трендів уявляє метод для розуміння, яким чином і чому відбуваються (чи відбуватимуться) зміни в конкретних сферах. Із цією метою ґрунтовно аналізують інформаційні масиви, що характеризують певні явища для узагальнення трендів чи побудови моделей. Проєктування на основі моделей дає можливість кількісно оцінити і детермінувати характеристики майбутніх станів; • <i>сканування горизонтів, аналіз мегатрендів, сценарне планування</i>. Сканування горизонтів ідентифікується як тривалий процес, що має на меті виявити специфічні ознаки нового, ознаки майбутніх станів та ознаки руйнівних для розвитку процесів. Аналіз мегатрендів забезпечує формування концептуальної основи майбутнього, врахування неминучих явищ, які з'являтимуться протягом десятилітніх періодів і логіка яких є складною та непередбачуваною. Сценарне планування містить формування та використання низки ймовірних альтернатив, які можуть бути використані у поточній ситуації	Швейцарія, Польща

Інструмент	Характеристика інструменту	Країни, в яких його застосовують
Контракти різних типів	Контракти між органами влади різних територіальних рівнів ідентифікують дуже широко, як будь-який спосіб який формалізує права та обов'язки органів влади у спосіб, інший ніж законодавство. Вони визначають взаємні зобов'язання сторін, які мають бути узгодженими в межах чинних повноважень, повинні мати відповідні механізми звітності та примусового виконання. Контракти застосовують як у формальний, так і в неформальний спосіб. У контексті соціально-економічного розвитку регіонів і громад контракти адаптують до потреб різних типів територій. Вони є найбільш прийнятною формою здійснення так званого територіально спрямованого підходу в здійсненні інтервенцій центрального уряду з метою підвищення ефективності політики регіонального та місцевого розвитку	Португалія, Франція, Канада, США

Взагалі, потенціал стратегічного управління може бути ефективно використаний за реалізації певних умов, зокрема зосередженні діяльності на обраних рішеннях (цілях) усіх учасників процесу розвитку в певний період часу. Децентралізація ускладнює процеси державного стратегування, оскільки передбачає посилення ролі таких суб'єктів, як органи місцевого самоврядування, з більшим обсягом повноважень і можливостей до розвитку, а отже, інтересів, і водночасне суттєве скорочення можливостей центральних органів влади безпосередньо керувати процесами розподілу та перерозподілу різноманітних ресурсів (фінансових, кадрових, природних, інформаційних, організаційних тощо).

Перерозподіл повноважень і відповідальності на користь громад і регіонів означає також зміни в процедурах ухвалення та реалізації рішень, що потребує якісно нових механізмів їх узгодження та координації. Досвід Європейського Союзу та розвинених країн світу засвідчує, що дотримуватися необхідних умов, за яких

стратегічне управління розкриває свій потенціал, досить складно. Також одним із найбільш досконалих механізмів, коли досягається ефективність державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації, є багаторівневе управління.

Зокрема, багаторівневе управління дозволяє віднайти альтернативу ієрархічності в ухваленні рішень під час запровадження стратегічних підходів до розвитку країни, регіонів і громад. Його активно використовують у практиці публічного управління розвинених країн. На схемі, що на с. 106, представлена система багаторівневого публічного управління, яку застосовують у Швеції і яку визнано однією з кращих серед розвинених країн Організацією економічного співробітництва і розвитку.

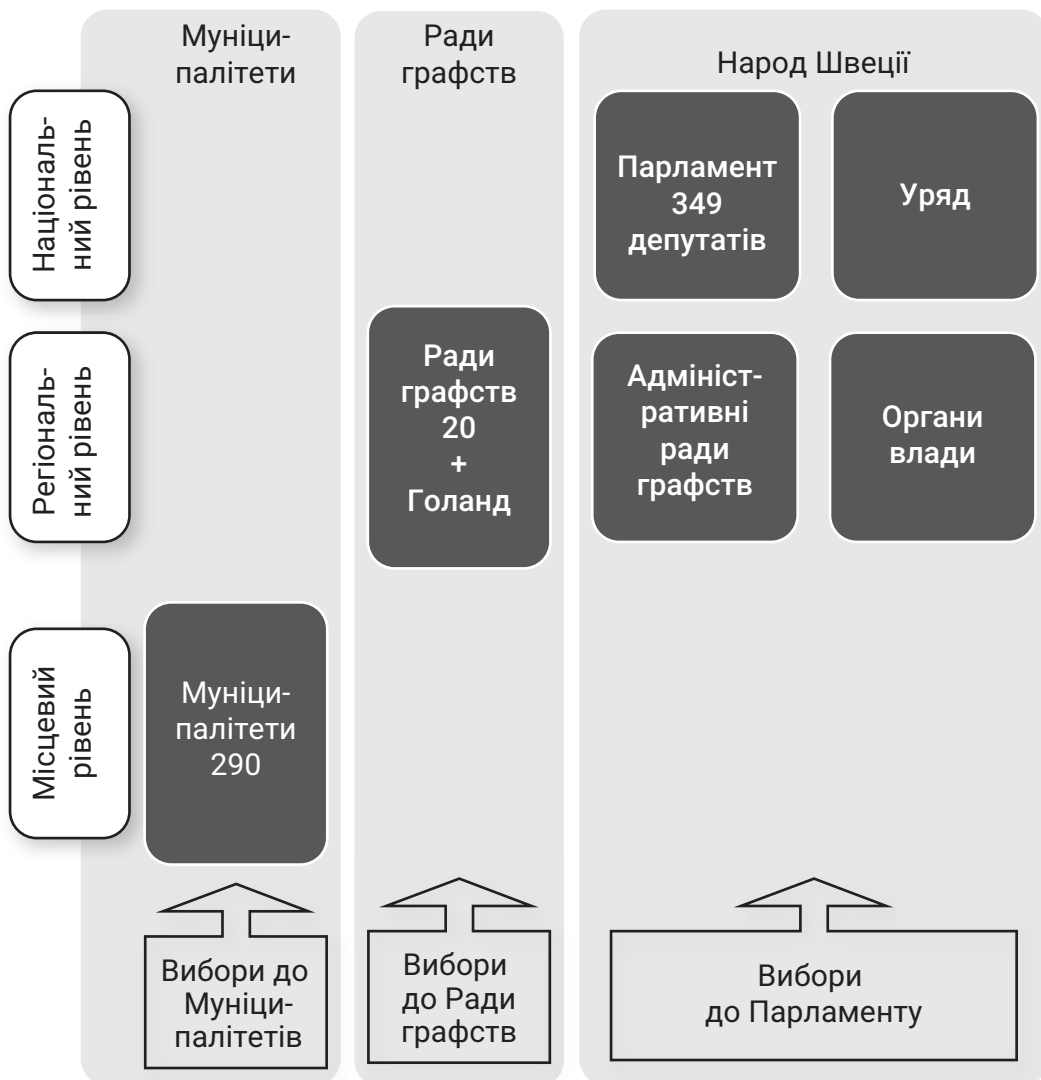
Вона складається з трьох територіальних рівнів – **національного, регіонального та місцевого**, кожен з яких має певну систему органів влади. Національний рівень представлений центральними органами – парламентом, що складається із 349 депутатів; уряду, його територіальними представництвами на регіональному рівні (графств / округів), а також іншими центральними органами виконавчої влади. Регіональний рівень публічного управління представлений 20 радами графств, що обираються, і відповідними органами регіональної виконавчої влади та м. Готланд, що має статус графства / округу.

Місцевий рівень ідентифікується муніципалітетами з відповідними органами самоврядування, кількість яких – 290. Чіткий перелік повноважень і відповідальності, закріплених законодавчо за кожним рівнем публічного управління, дає змогу відповідним органам влади спільно вирішувати проблеми розвитку територій різного масштабу – від країни до муніципалітету. Підкреслимо, що існування подібної моделі багаторівневого управління можливе тому, що у Швеції завершена адміністративна і політична децентралізація, що дозволило на місцевому та регіональному рівнях запровадити повноцінне самоврядування. Кожен із субнаціональних територіальних рівнів – місцевий і регіональний – має власні органи самоврядування, які обираються і звітують безпосередньо перед населенням.

Кожен із цих рівнів влади має власну систему податкових та інших надходжень. Органи влади, що формуються відповідними виборцями, та певний обсяг власних бюджетних надходжень –

основні ознаки завершеної децентралізації (трьох її типів — адміністративної, фінансової та демократичної, чи політичної). Чіткий розподіл повноважень і наявність власних ресурсів — підґрунтя для узгодження завдань, механізмів, способів вирішення проблем розвитку території будь-якого масштабу.

Система багаторівневого публічного управління Швеції



Отже, державне стратегічне управління регіональним розвитком у розвинутих країнах постійно еволюціонує від моделі «згори донизу», що припускає ієрархічний підхід і супроводжується наданням трансфертів із центральних бюджетів місцевим органам влади на реалізацію визначеної державою політики, до моделі, яка передбачає спрямування державного втручання з урахуванням регіональних і місцевих можливостей розвитку, використанням мультисекторних підходів і багаторівневого управління. Визначальний фактор сучасних змін у стратегії державного управління регіональним розвитком розвинених країн пов'язаний із проявом глобальних мегатрендів, які мають значний регіональний вимір. Це призводить до різноманітності моделей державного стратегування регіонального розвитку, що передбачає і децентралізацію з метою розширення можливостей регіонів адекватно реагувати на мегатренди, і централізацію для пошуку адекватних фіскальних механізмів міжрегіонального вирівнювання.

**Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом
«Стратегічне державне управління розвитком регіонів
у розвинутих країнах світу в умовах децентралізації»**

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Стратегічне державне управління розвитком регіонів у розвинутих країнах світу в умовах децентралізації» показує, що державне стратегічне управління регіональним розвитком у розвинених країнах еволюціонує від моделі «згори донизу», що сповідує ієрархічний підхід і супроводжується наданням трансфертів із центральних бюджетів місцевим органам влади на реалізацію визначених державою політики, до моделі, яка передбачає спрямування державного втручання з урахуванням регіональних та місцевих можливостей розвитку, використанням мультисекторних підходів та багаторівневого управління. Визначальний фактор сучасних змін у стратегії державного управління регіональним розвитком розвинених країн пов'язаний із проявом глобальних мегатрендів, які мають значний регіональний вимір
---	---

Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, які обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та фахівців із питань реформ.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Стратегічне управління.
Навчальні цілі кейсу	Сформулювати системне уявлення про основні механізми, методи та інструменти стратегічного державного управління розвитком регіонів у розвинутих країнах світу. Розвивати вміння здійснювати стратегічне управління на національному, регіональному і місцевому рівнях, застосовуючи досвід стратегічного державного управління розвитком регіонів у розвинутих країнах світу.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Запровадження ефективного державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації в Україні.
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Що таке глобальні мегатренди і який вплив вони мають на регіональний розвиток? • Які існують основні типи стратегічного передбачення? • Які основні інструменти державного управління використовують уряди розвинених країн у формуванні прогностичних документів та ініціювання процесів передбачення? • Які механізми застосовують у розвинутих країнах з метою подолання багаторівневих розривів? • Які є три основні типи контрактів, що використовуються для досягнення різних цілей? • Як визначають інтегровані територіально спрямовані підходи? • У яких країнах використовують контракти різних типів?

Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Які є основні інструменти державного управління, що використовуються урядами розвинених країн у формуванні прогностичних документів та ініціюванні процесів? • Скільки країн-членів ОЕСР використовують такий тип інструментів стратегічного державного управління регіональним розвитком як сканування горизонтів? • Що таке багаторівневе управління?
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 4 академічні години аудиторної роботи та 4 години самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та підготовка відповідей на поставленні запитання

Рекомендована література:

Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження : монографія / С. А. Романюк — Київ : УАДУ, 2001. — 112 с.

Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк . — Київ, 2018.

Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія / С. А. Романюк. — Київ : НАДУ, 2019. — 232 с.

Morgan K. Experimental Governance and Territorial Development. 2018.

Wilkinson Strategic Foresight Primer. European Political Strategy Centre. 2017. p.79

Van Duijne F., Bishop P. Introduction to Strategic Foresight. 2018. p.80

Charbit C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level. OECD Regional Development Working Papers. OECD Publishing. 2011. 04.

Charbit C., Romano O. Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development. OECD Regional Development Working Papers. OECD Publishing. Paris, 2017. 04.



Наталія Ларіна,

доцент кафедри публічної політики
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
кандидат педагогічних наук, доцент,
заслужений працівник освіти України

Владислав Ніколаєв,

кандидат наук державного управління,
тренер

ТЕОРІЯ РОЗБИТИХ ВІКОН

У 1990-х роках американське місто Нью-Йорк було справжнім пеклом на Землі. Тут відбувалося понад 1,5 тис. тяжких злочинів щодня, 6–7 убивств на добу. Уночі ходити вулицями міста було небезпечно, а перебувати в метро було ризиковано навіть удень. Грабіжники і жебраки в підземці – звичайна справа того часу. Брудні та сирі платформи ледь освічувалися. У вагонах було холодно, під ногами валялося сміття, стіни та стелі були вкриті суцільними графіті.

Ось що розповідали про нью-йоркську підземку: «Вистоявши нескінченну чергу за жетоном, я спробував опустити його в турнікет, але виявив, що монетоприймач зіпсований. Поруч стояв якийсь волоцюга: зламавши турнікет, тепер він вимагав, щоб пасажирі віддавали жетони особисто йому. Один із його поплічників нахилився до монетоприймача і витягав зубами застряглі жетони,

покриваючи все слиною. Пасажири були занадто налякані, щоб сперечатися з цими хлопцями: «На, бери цей чортів жетон, яка мені різниця!» Більшість людей пройшли турнікет безкоштовно. Це була транспортна версія Дантового пекла».

Місто перебувало в лещатах найлютішої епідемії злочинності в своїй історії. Але потім сталося щось незрозуміле. Досягнувши свого піку, до 1990-го року, злочинність різко пішла на спад. Упродовж кількох років кількість вбивств знизилася на 2/3, а число тяжких злочинів – наполовину. Наприкінці десятиліття в метро відбувалося вже на 75 % менше злочинів, ніж на його початку. Яка причина того, що десятки тисяч психічно хворих і злодюжок припинили порушувати закон? Хто натиснув чарівний «стоп-кран» і що це за «кран»? Його назва – Теорія розбитих вікон.

Канадський соціолог Малкольм Гладуелл у книжці «Переломний момент» розповідає: «Розбиті вікна — це дітище криміналістів Вілсона і Келлінга. Вони стверджували, що злочинність — це неминучий результат відсутності порядку. Якщо вікно розбите і не засклеєне, то всім байдуже, ніхто ні за що не відповідає. Незабаром будуть розбиті й інші вікна, і відчуття безкарності пошириться всією вулицею, посилаючи сигнал усім навколо. Сигнал, який закликає до більш серйозних злочинів».

За висновками Гладуелла, який займається соціальними епідеміями, людина порушує закон не тільки (і навіть не стільки) через погану спадковість або неправильне виховання. Величезний вплив на неї має те, що вона бачить навколо. Нідерландські та інші соціологи підтверджують цю думку, провівши серію цікавих експериментів. Наприклад, такий. Із велосипедної стоянки, що поблизу крамниці, прибрали смітєві баки, а на кермі велосипедів повісили рекламні листівки. Велосипедистів спостереження, скільки людей кинуть листівки на асфальт, а скільки посоромиться це робити. Стіна крамниці, біля якої стояли велосипеди, була ідеально чистою. Листівки кинули на землю 33 % велосипедистів. Потім експеримент повторили, попередньо розмалювавши стіну беззмистовними малюнками. У цьому разі насмітили вже 69 % велосипедистів.

Але повернімося до Нью-Йорку в часи дикої злочинності. У середині 1980-х років у міському метрополітені змінилося керівництво. Новий директор Девід Ганн розпочав боротьбу з графіті на стінах. Не можна сказати, що вся міська громадськість зраділа цьому: «Хлопцю, займися серйозними питаннями, зокрема технічними проблемами, пожежною безпекою, злочинністю... Не витрачай наші гроші на дурниці!» Проте Ганн був наполегливим: «Графіті — це символ краху системи. Якщо починати процес перебудови організації, то першою має стати перемога над графіті. Не вигравши цієї битви, жодні реформи не відбудуться. Ми готові запустити нові поїзди вартістю в 10 млн доларів кожен. Проте якщо ми не захистимо їх від вандалізму — відомо, що буде. Вони протримаються один день, а потім їх спотворять».

І Ганн дав команду очищувати вагони: маршрут за маршрутом, потяг за потягом. «Для нас це було як релігійне дійство», — розповідав він пізніше. У кінці маршрутів встановили мийні пункти. Якщо вагон приходив з графіті на стінах, малюнки змивали під час розвороту складу, в іншому випадку вагон взагалі виводили з експлуатації. Брудні вагони, з яких ще не змили графіті, у жодному разі не чергували із чистими. «У нас було депо в Гарлемі, де вагони стояли вночі», — розповідав він. — «Першої ж ночі з'явилися тинейджери і заляпали стіни вагонів білою фарбою. Наступної ночі, коли фарба висохла, вони прийшли і обвели контури, а вже за добу все це розфарбували. Тобто вони працювали три ночі. Ми чекали, коли вони закінчать свою «роботу». Потім ми взяли валики і все зафарбували. Хлопці засмутилися до сліз, але все було зафарбовано, знизу догори. Це було наше їм послання. Хочете витратити 3 ночі на те, щоб спотворити поїзд? Уперед! Але цього ніхто не побачить»...

У 1990-му році на посаду начальника транспортної поліції було призначено Вільяма Браттона. Замість того, щоб зайнятися серйозною справою, наприклад, тяжкими злочинами, він впритул взявся за безбілетників. Чому?

Новий начальник поліції вірив: як і проблема графіті, величезна кількість «зайців» могла бути сигналом про відсутність порядку. І це, в свою чергу, заохочувало злодюжок до вчинення більш тяжких злочинів. У ті часи 170 тис. пасажирів пробиралися в метро

безкоштовно. Підлітки просто перестрибували через турнікети або проривалися силою. І якщо двоє або троє осіб обманювали систему, то решта (які за інших обставин не стали б порушувати закон) долучалися до них. Міркували так: якщо хтось може не платити, то вони теж не будуть. Проблема збільшувалася щодня. Що зробив Браттон? Він виставив біля турнікетів по 10 переодягнених поліцейських. Вони вихоплювали «зайців» по одному, надягали на них наручники і вишиковували в ланцюжок на платформі. Там безбілетники стояли, поки не завершувалися «великі лови». Після цього їх проводжали до поліцейського автобуса, де обшукували, знімали відбитки пальців і «пробивали» в базі даних. Дехто мав при собі зброю. В інших виявилися проблеми з законом. «Кожне затримання було схоже на пакет з попкорном, у якому лежить сюрприз — розповідав Браттон. — Що за іграшка мені зараз попадеться? Пістолет? Ніж? Є дозвіл? Ого, та за тобою вбивство!... Досить швидко погані хлопці порозумнішали, стали залишати зброю вдома і оплачувати проїзд». У 1994 році мером Нью-Йорку було обрано Рудольфа Джуліані. Він звільнив Браттона з транспортного управління і призначив шефом поліції міста. Доречі, у Вікіпедії написано, що саме Джуліані вперше застосував Теорію розбитих вікон. Тепер ми знаємо, що це не так. Проте заслуга мера міста безсумнівна — саме він дав команду розвинути стратегію у масштабах усього Нью-Йорку. Поліція зайняла принципово жорстку позицію щодо дрібних правопорушників. Заарештовували кожного, хто пиячив і бешкетував у громадських місцях, хто кидав порожні пляшки на вулиці, розмальовував стіни. Усіх, хто стрибав через турнікети, вимагав гроші у водіїв за протирання скла автівок, притягували до відповідальності. Якщо хтось справляв природні потреби на вулиці, відправляли прямісінько до в'язниці. Рівень міської злочинності став падати так само швидко, як і в підземці. Начальник поліції Браттон і мер Джуліані пояснювали так: «Дрібні і незначні, на перший погляд, проступки слугували сигналом для здійснення більш тяжких злочинів».

Ланцюгова реакція була зупинена. Наскрізь кримінальний Нью-Йорк до кінця 1990-х років став чи не найбезпечнішим містом Америки. «Чарівний стоп-кран» спрацював!

**Методичні рекомендації
для викладачів щодо роботи з кейсом
«Теорія розбитих вікон»**

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Теорія розбитих вікон» поєднує контент теоретичних обґрунтувань і практику прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень. Акцент робиться на командній роботі та технологічних циклах реалізації управлінських рішень.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та фахівців з питань реформ. Політичні діячі, депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах.
Навчальні цілі кейсу	Формування системного мислення та розвиток умінь ухвалювати управлінські рішення, а також забезпечувати їх реалізацію.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Оцінка ефективності прийнятих рішень мером міста. Морально-етичні виміри поведінки публічних службовців (команди, що реалізовували рішення).
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Чому, на Вашу думку, «стоп-кран» все ж спрацював? • Які рішення мера міста Нью-Йорк щодо вирішення чинної проблеми ви вважаєте найбільш вдалимими?

Таймінг роботи з кейсом

Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 2 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 4 годин самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації.

Рекомендована література:

Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : монографія / В. Д. Бакуменко. — Київ : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

Управління змінами в публічній сфері : навч.-метод. посібник / [С. К. Хаджирадєва, С. А. Романюк, В. А. Грабовський, І. М. Фищук, Д. М. Букатова]. — Київ : НАДУ, 2018. — 192 с.

Хаджирадєва С.К. Системний аналіз і прийняття рішень в публічному управлінні : навч.-метод. посібник / С. К. Хаджирадєва, Т. К. Гречко. — Київ : НАДУ, 2019. — 247 с.



Володимир Волошин,
кандидат наук державного управління,
тренер

Уріє Мустафаєва,
провідний фахівець відділу тестології та
експертного оцінювання
Центру оцінювання кандидатів
на зайняття посад державної служби
Української школи урядування,
кандидат наук з державного управління

ПРОТИСТОЯННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА БІЗНЕСУ

Ситуація: Волинь, Терикон колишньої шахти № 5 «Нововолинська». Колишня шахта № 5 розташована на території Грибовицької сільради, яка має увійти до складу Нововолинської ОТГ.

Головна дійова особа: Марина Єлева¹ — мешканка с. Грибовиці, яка детально розуміється на проблемі і пояснила всі нюанси.

Опис ситуації: На сесії Грибовицької сільської ради 10 вересня ухвалили рішення про передання земельної ділянки колишньої шахти № 5 в комунальну власність громади. Разом із тим інвестор, який планує використовувати терикон для виробництва цементу, просив дозвіл на рекультивацію ділянки.

Доки Віктор Сапожников, міський голова Нововолинська називав інформацію про появу цементного заводу фейком, інвестор на сесії Грибовицької сільської ради, яка нагадаємо, увійде після виборів до Нововолинської громади, представляв проєкт переробки техногенних відходів. Співвласник волинського підприємства «Сонарсен», ковельчанин Віктор Сесюк, обранцям Грибовицької громади розповів про створення близько 300 робочих місць на під-

¹З етичних міркувань назви організацій, імена та прізвища героїв, деякі статистичні дані були змінені.

приємстві, 60 % з яких зможуть зайняти мешканці села. Він також запевнив у екологічності виробництва.

Першим питанням порядку денного сесії було прийняття в комунальну власність Грибовицької сільської ради земельної ділянки площею 27,25 га, яка перебуває у постійному користуванні ДП «Шахта № 5 Нововолинська». Рішення про передання було ухвалено.

Другим питанням було розгляд звернення ТОВ «Сонарсен» щодо рекультивації ділянки площею 16 га на території шахти № 5 за сприяння ОДА.

«Поставивши питання про екологічність даного виробництва, я отримала у відповідь розповідь про те, що серед складників порід на териконах згідно з наданим зверненням є безліч шкідливих речовин – ванадій, нікель, кобальт, калій, які сьогодні «фонять» та впливають на здоров'я мешканців, що живуть поблизу. Наразі терикони рекультивовані, засипані землею та із зеленими насадженнями.

Чи не буде «фонити», як казав пан Віктор, коли насадження викорчують, а терикон будуть 11–12 років розкопувати та переробляти? Чи не станемо ми місцем, звідки небезпечні речовини розійдуться по світу як будівельні матеріали? Чи не будуть люди хворіти на онкологію, алергію, астму, якщо житимуть в будинку, побудованому з породи з терикону? Відповідей на ці питання інвестор пан Віктор не дав», – розповідає Марина Єлева.

Співвласник компанії «Сонарсен» запевнив, що екологічна ситуація покращиться з використанням їхньої закритої технології переробки техногенних відходів, оскільки все відбуватиметься в цеху з сендвіч-панелей, що не будуть пропускати нічого назовні, а вологе подрібнення породи не буде виділяти пилу.

Марина Єлева також додає: «Я поставила запитання щодо ознайомлення з технологією переробки техногенних відходів на наявних підприємствах, щоб промоніторити екологічну ситуацію та економічну успішність їхньої діяльності в населених пунктах, де розміщені такі заводи. На жаль, інвестор виявився неготовим до такого запитання і дізнатись назви підприємств, які реалізують цю технологію, я так і не змогла, хоча за словами пана Віктора, їх було достатньо на окупованих територіях.

Також було оголошено про створення близько 300 робочих місць на підприємстві, 60 % з яких зможуть зайняти мешканці села. Проте під час розповіді про точне розташування та приблизні розміри підприємства, стало зрозуміло, що навряд чи на такому виробництві буде працювати хоча б третина від заявленої кількості.

Спочатку Сесюк Віктор Вікторович представився як власник компанії, єдиним та кінцевим бенефеціаром, потім у його розповіді випадково проскочила інформація про двох співвласників — закордонних конгломератів».

Жінка говорить, що депутатів сільської ради спонукали багато разів ухвалити «політичне рішення» про подальше виділення 16 га під рекультивацію з певним тиском щодо термінів. Доклавши всіх зусиль, аби рішення не було ухвалене, адже жодного обґрунтування такого політичного ходу не було, сесію перенесли на 21–22 вересня.

«На той час земля буде передана в комунальну власність та компанія «Сонарсен» передасть проєкт договору. Також пан Віктор визнав, що підприємство має пройти екологічну експертизу, яку здійснюють щонайменше місяць, тобто він пропонує підписати договір, а вже потім визначати рівень екобезпеки виробництва», — зазначає пані Марина. Вона вважає, що це досить резонансна справа і не можна допустити створення такого підприємства на території Грибовиці, оскільки його діяльність зачепить ще й дачний масив, села Благодатне, Біличі, Кропивщину, Лішню, Соснину та інші поблизу, і, можливо, Нововолинськ.

Перед цими подіями 8-го липня на засіданні постійної комісії обласної ради з питань промисловості, транспорту, зв'язку, ПЕК, архітектури, будівництва та ЖКГ Волинь обговорили питання можливої появи заводу із виробництва цементу із породи шахтних териконів на Волині.

Із засідання в ОДА стало відомо, що компанія, яка займається розробкою проєкту, планує отримати дозвіл на передання терикону колишньої шахти № 5 «Нововолинська».

«Ми абсолютно не проти інвестицій у наш регіон та утворення нових робочих місць, але не ціною здоров'я та життя жителів. Закликаю мешканців Грибовиці, сіл поблизу та Нововолинська прийти на наступну сесію сільської ради та висловити свою думку, за

необхідності провести громадські обговорення» — апелює до громадян пані Єлева.

Вивчивши питання виробництва цементу та промоніторивши виробництва, наводимо такі висновки: у паспорті безпеки цементу, який наданий ПрАТ «Івано-Франківськцемент», цементний пил та випаровування газоподібних речовин під час виробництва цементу мають 1, 2 клас небезпеки, тобто надзвичайно небезпечні та високонебезпечні, а точніше, можливі:

- серйозні пошкодження очей та постійна подразнююча дія на очі;
- подразнювальна дія на шкіру (цементний пил поглинає вологу зі шкірного покриву, внаслідок чого утворюються тріщини та рани, що кровоточать, що також небезпечно для розповсюдження інфекційних хвороб);
- алергічні реакції;
- токсична дія на цільові органи, в основному на дихальні шляхи (при потраплянні в легені починається бронхітний кашель, що може призвести до виникнення астми, пневмоконіозу, відбувається незворотний процес руйнування легень);
- цементний пил і газоподібні випаровування, що утворюються під час виробництва цементу, є канцерогенними речовинами.

З'ясовано, що в разі постійної взаємодії з цементом люди на 20 % частіше хворіють на рак горла. Газоподібні викиди під час виробництва цементу також дуже негативно впливають на здоров'я людей — бронхіти, пневмонії, серцева недостатність, інсульт, збільшення смертності людей з низьким імунітетом.

Особливо важко це переносять діти. Досліджено, що дитяча смертність збільшується на 10 % при постійному контакті з речовинами, що забруднюють повітря у процесі виробництва цементу. У здорових людей організм більш-менш справляється з отруєним повітрям, проте за рахунок своєї працездатності — продуктивність праці зменшується, функції мозку все гірше виконуються. До того ж пил негативно впливає на рослини, покриваючи його листя, таким чином пригнічуючи процеси фотосинтезу», — пише жінка.

Реакція суспільства: громада с. Грибовиця Іваничівського району категорично не хоче, щоб на її території будували будь-які

заводи та висловлює своє невдоволення щодо появи цементного заводу.

Депутати сільради проголосували за звернення до нардепа Ігоря Гузя, голови Волинської ОДА Юрія Погуляйка, щоб прислухалися до їхньої позиції щодо приєднання, а також недопущення будівництва на їхній території екологічно небезпечних заводів.

На думку вчених, чим довше стоять терикони, тим небезпечнішими є вони. Саме тому Волинська ОДА, піклуючись про екологію в регіоні, підтримала ініціативу інвестора використати їх для виробництва, зокрема цементу.

«Закласти початок повної ліквідації шахтних відвалів на території закритої 5-ї копальні. Компанія «Сонарсен» володіє власною технологією безпилового ультратонкого помолу такого типу відходів, на основі якого потім виготовляється марочний цемент М-1000 і вище».

Ініціатор проекту: співвласник волинського підприємства «Сонарсен», який планує інвестувати у виробництво, ковельчанин Віктор Сесюк, був на сесії та розповів про проект.

Висновок: питання обговорили на засіданні постійної комісії обласної ради з питань промисловості, транспорту, зв'язку, ПЕК, архітектури, будівництва та ЖКГ Волинь 8 липня.

Начальник управління економічного розвитку та торгівлі ОДА Сергій Халецький розповів, що у квітні в області розпочали роботи із впровадження інвестиційного проекту з виробництва цементу з породи шахтних териконів.

«22 квітня нами було підписано меморандум для формалізації усіх подальших спільних дій. Це виробництво має стати успішним прикладом державно-приватного партнерства. Наразі чекаємо на узгодження Фондом держмайна України, механізму передання породи шахтних териконів для її подальшої переробки. Для Волині — це створення додаткових 200–300 робочих місць і збільшення податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів на суму в понад 7 млн грн на рік. Відповідно до договору за 3 роки має бути збудований сучасний завод, що виготовлятиме цемент різних марок від М-500 до М-1500, який продаватимуть в Україні та експортуватимуть за кордон. Загальна вартість проекту становить близько 60 млн євро».

**Методичні рекомендації для викладачів
щодо роботи з кейсом
«Протистояння громадськості та бізнесу»**

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Протистояння громадськості та бізнесу» ілюструє проблемну ситуацію, яка склалася між інвестором і місцевими мешканцями. Інвестор планує побудувати на території району цементний завод, а населення категорично проти через те, що виробництво цементу шкідливе для здоров'я людей.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та «В». Депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Прийняття управлінських рішень в індексованих умовах. Управління змінами.
Навчальні цілі кейсу	Формування та розвиток умінь ухвалювати управлінські рішення щодо впровадження стратегічних змін в умовах невизначеності та ризиків. Удосконалення комунікативних навичок, зокрема ведення дискусії із застосуванням діалогових технологій, техніки активного слухання і т. ін., дотримуючись норм культури ділового спілкування.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Ухвалення ефективного державно-управлінського рішення щодо залагодження конфлікту між громадськістю та бізнесом

Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Чи необхідно отримати ліцензії для участі у проведенні комплексної державної експертизи інвестиційних програм і проектів? • Визначте механізм проведення державної експертизи інвестиційних проектів. • Чи може державна екологічна експертиза (суч. термін «Оцінка впливу на довкілля») у разі негативного висновку впливати на реалізацію інвестиційних програм? Як вирішується така проблема? • Назвіть основні гарантії реалізації та захисту прав і законних інтересів інвесторів. • Які гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності і захисту інвестицій в умовах чинного інвестиційного законодавства в Україні? • Розробіть сценарій проведення консультацій із зацікавленими сторонами на тему «Як покращити якість життя в даній місцевості?». Під час розробки сценарію складіть список зацікавлених сторін, обери́ть форму проведення консультацій.
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 4 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 6 годин самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та проведення (самостійно або в малих групах) SWOT-аналізу (за показниками: сильні / слабкі сторони, можливості / загрози) щодо проблемної ситуації, яка склалась між інвестором і місцевим населенням

Рекомендована література:

Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : монографія / В. Д. Бакуменко. — Київ : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

Публічне адміністрування на засадах проектного менеджменту : навч. посібник / [О. В. Пономареко, Т. К. Гречко, В. О. Ніколаєв, С. К. Хаджирадева та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — Київ : Освіта України, 2014. — 176 с.

Управління змінами в публічній сфері : навч.-метод. посібник / [С. К. Хаджирадева, С. А. Романюк, В. А. Грабовський, І. М. Фищук, Д. М. Букатова]. — Київ : НАДУ, 2018. — 192 с.

Управління ризиками державних програм та проєктів : навч. посібник / [Т. К. Гречко, В. О. Ніколаєв, О. В. Пономареко, С. А. Романюк, С. К. Хаджирадева]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — Київ : Освіта України, 2014. — 166 с.

Хаджирадева С. К. Системний аналіз і прийняття рішень в публічному управлінні : навч.-метод. посібник / С. К. Хаджирадева, Т. К. Гречко. — Київ : НАДУ, 2019. — 247 с.

Електронні ресурси, використані автором під час підготовки кейсу:

БУГ – інформаційний сайт Західної Волині <http://bug.org.ua/news/novovolynsk/sapozhnikov-nazvav-feykom-slova-oblasnoi-vlady-pro-tsementnyy-zavod-ta-pererobku-terykoniv-novovolyns-ka-447831/>

БУГ – інформаційний сайт Західної Волині <http://bug.org.ua/news/novovolynsk/terykon-kolyshn-oi-shakhty-5-novovolyns-ka-planuiut-vykorystaty-dlia-vyrobnytstva-tsementu-de-zh-pobuduiut-zavod-444375/>

БУГ – інформаційний сайт Західної Волині <http://bug.org.ua/news/novovolynsk/tsementnyy-zavod-poblyzu-novovolyns-ka-investor-na-sesii-hrybovyts-koi-sil-rady-prosyv-dozvil-na-vykorystannia-dilianky-shakhty-5-467239/>



Наталія Черненко,
керівник Південноукраїнського
центру професійного розвитку
керівників та фахівців соціономічної
сфери Університету Ушинського,
професор кафедри освітнього
менеджменту та публічного управління
Державного закладу
«Південноукраїнський національний
педагогічний університет
імені К. Д. Ушинського»,
доктор педагогічних наук, професор

Маріанна Ручкіна,
доцент кафедри освітнього менеджменту
та публічного управління Державного закладу
«Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»,
кандидат педагогічних наук, доцент

РИЗИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Вступ. Глобалізація зачіпає всі сфери життя суспільства, цей процес розглядається як уніфікація економічних, політичних, культурних, інформаційних і релігійних сфер різних держав. Водночас варто наголосити, що глобалізація є досить суперечливим процесом, оскільки попри безліч позитивних аспектів приховує в собі різні ризики та загрози. Практично всі країни залучені в процеси глобалізації, які нарастають і розповсюджуються із дедалі більшою швидкістю, об'єднують не лише економіку, а й культуру, інформаційну сферу, технології та управління — усе це зумовлює аналіз глобалізаційних процесів та ідентифікацію можливих ризиків.

ІДЕНТИФІКОВАНІ ЕКСПЕРТАМИ КЛАСТЕРИ РИЗИКІВ У ГАЛУЗІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Системоутворювальним чинником усіх глобалізаційних процесів кожної держави є геополітика, яка історично ґрунтується на принципі географічного детермінізму і методології політичної географії, розвивалася відносно автономно в межах системи політичних наук. Сучасні тенденції розвитку держав докорінно змінилися, що зумовлено змінами світової політики, впливом недержавних і міждержавних організацій, транснаціональних корпорацій тощо. Усе це породжує низку проблем, що вимагають спільного рішення на основі політичної філософії, геополітичної теорії, норм міжнародного права.



Визначений експертами **соціально-гуманітарний кластер** передбачає ризики і в соціальній, і в культурній, освітній сферах тощо. Глобалізаційні процеси сприятимуть руйнуванню звичного режиму життя та ціннісних орієнтацій населення, що спричиняє стресове навантаження та посилює коливання динаміки населення, підвищує міграцію населення тощо. Не менш важливим є зазначені зміни, ймовірне критичне зростання нерівності та поляризація суспільства за етнічними, релігійними та культурним причинами, прискорення урбанізації, поява соціальних криз і виживання людини, зокрема, глобальні пандемії. Ураховуючи тенденції розвитку в освіті, зміну організаційних форм освітньої діяльності, глобалізація ринку освітніх послуг, стрімкий розвиток їх експорту, комерціалізації продуктів наукових досліджень, скорочення теоретичних на перевагу прикладних супроводжується міграцією наукового потенціалу держави, зниженням авторитету та позитивного ставлення до освіти, що не може залишитися поза увагою. Отже, провідним ризиком соціально-гуманітарного кластеру визначено втрату національної ідентичності країни шляхом уніфікації та стандартизації.

Екологічний кластер характеризується ризиками, які передбачають ймовірність дій, що мають несприятливі наслідки для природного середовища і викликані негативним впливом будь-якої діяльності, надзвичайними ситуаціями природного або техногенного характеру. Питання екології систематично порушують провідні лідери країн на форумі в Давосі, що підтверджує важливість і пріоритетність ризиків у сфері екології, які лише загострюються в умовах глобалізації. Саме екологічний кластер акумулює головні виклики та проблеми.

Глобалізація також спричиняє низку змін у **фінансово-економічній сфері**, оскільки супроводжується єдиними правилами здійснення зовнішньо-економічної діяльності та єдиними вимогами до податкової та митної політики. Усе це призводить до трансформування бізнесу, різкий вплив ТНК спричиняє запровадження нових стратегій, не завжди вдалих, зміна ключових гравців на ринку та посилення конкуренції, брак фахівців для ключових напрямів бізнесу тощо. Економічна невизначеність зумовлює низку ризиків,

зниження доходу населення, купівельну спроможність, інфляційні процеси, дефляційні, валютні ризики, що спричиняє зростання депозитів. Не менш суттєвою загрозою є зростання внутрішнього і зовнішнього державного боргу, зростання кількості зарубіжних депозитів, зокрема наявних у фізичних осіб, і обсягів міжнародних міжбанківських кредитів. На жаль, негативне явище корупції все далі набирає обертів, включає дискримінаційне оподаткування та системне хабарництво. Отже, глобалізаційні процеси мають позитивну тенденцію, але будь-які зміни неодмінно передбачають ризики в галузі публічного управління, зокрема й у фінансово-економічному кластері.

Інформаційний бум технологічних процесів обґрунтовує визначення **інформаційно-технологічного кластеру**. Глобалізація позитивних сил і негативних факторів відчутна значно сильніше з приходом інтернет-технологій. Варто наголосити, що постійно посилюється всебічний інформаційний взаємозв'язок усіх об'єктів і суб'єктів інформаційного простору. У результаті істотного зростання обсягів інформаційних потоків, інформаційних джерел і каналів під впливом інтенсивного розвитку інформаційних технологій виникає ризик проблеми незахищеності інформації, крадіжки електронних даних і протиправне використання персональних даних, кіберзагроз, серед яких шпигунство, вимагання, дестабілізація галузей, що сприяє ескалації великомасштабних кібератак. Зростання значущості інформаційних технологій у сучасній економіці є фактом, який не підлягає сумніву, зростання технологічних ризиків, автоматизація виробництв, збільшення робототехніки, використання нанотехнологій змушує оцінювати наслідки розвитку подій у зазначеній галузі, ідентифікуючи ризики.

Експерти наголошують на тому, що визначені кластери (соціально-гуманітарний, екологічний, фінансово-економічний та інформаційно-технологічний) взаємовпов'язані, проблеми та ризики в галузі публічного управління в умовах глобалізації є дуже важливими питаннями сучасного світового співтовариства, процеси вже незворотні, проте країнам потрібно ідентифікувати ризики, щоб максимально знижувати всі можливі загрози та наслідки.

ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ ДО КЕЙСУ

Ризики в галузі публічного управління в умовах глобалізації (соціально-гуманітарний кластер)

дуже ймовірні / критичні ризики
• ризик критичного зростання нерівності і поляризації суспільства за етнічними, релігійними та культурним причинами; • ризик комерціалізації продуктів наукових досліджень, скорочення теоретичних на перевагу прикладних; • ризик міграції наукового потенціалу держави; • ризик нестабільності динаміки населення, міграція населення, соціальні кризи та виживання людини, зокрема глобальні пандемії; • ризик прискореної урбанізації тощо
ймовірні ризики / виправдані
• ризик руйнування звичного режиму життя та ціннісних орієнтацій, стресове навантаження; • ризик втрати національної ідентичності країни за рахунок уніфікації, стандартизації; • ризик глобалізації ринку освітніх послуг, стрімкий розвиток їх експорту
мало ймовірні ризики / прийнятні
ризик зміни організаційних форм освітньої діяльності

Ризики в галузі публічного управління в умовах глобалізації (екологічний кластер)

дуже ймовірні / критичні ризики
• ризики маніпулювання ресурсами, які передбачають політичну мотивацію в змінах поставок енергії та рідкісних корисних копалин; • ризики внутрішніх конфліктів, що полягають в заворушеннях мас, етнічних сутичках, громадянських війнах, міграції; • ризик тероризму, політично мотивовані загрози або насильство щодо майна громадян
ймовірні ризики / виправдані
• ризик ігнорування законів, політики і норм оподаткування, екологічних стандартів держав тощо; • ризики, пов'язані з недотриманням технологічного режиму (використання вторинної сировини в разі порушення технології збільшить кількість відходів, які необхідно буде утилізувати)

мало ймовірні ризики / прийнятні
ризик природного характеру (у разі стихійного лиха може стати причиною пожежі або вибухових установок, що перебувають під тиском)

**Ризики в галузі публічного управління в умовах глобалізації
(фінансово-економічний кластер)**

дуже ймовірні / критичні ризики
• ризик зростання внутрішнього і зовнішнього державного боргу (зростання кількості зарубіжних депозитів, наявних у фізичних осіб і в зростанні обсягів міжнародних міжбанківських кредитів; • ризик корупції, що включає дискримінаційне оподаткування та системне хабарництво; • ризик економічної нестабільності (зниження доходу, покупна здатність, інфляційні, дефляційні, валютні, ризик ліквідності); • ризик впливу ТНК та БНК (зміна ключових гравців на ринку)
ймовірні ризики / виправдані
• ризик економічної нестабільності (зниження доходу, покупна здатність, інфляційні, дефляційні, валютні, ризик ліквідності); • ризики трансформування бізнесу (зміни запитів споживачів; посилення конкуренції, брак фахівців для ключових напрямів бізнесу); • ризик невдалого впровадження нових стратегій
мало ймовірні ризики / прийнятні
ризик настання непрямого фінансового збитку, неодержаний прибуток

**Ризики в галузі публічного управління в умовах глобалізації
(інформаційно-технологічний кластер)**

дуже ймовірні/критичні ризики
• ризик проблеми незахищеності інформації (ризик крадіжки електронних даних і протиправне використання персональних даних); • ризик кіберзагрози, серед яких шпигунство, вимагання, дестабілізація галузей, урядів і країн; • ризик ескалації великомасштабних кібератак
ймовірні ризики/виправдані
• ризик якості програмного забезпечення (вихід з ладу ключових інформаційних систем, від яких сьогодні залежать промислове виробництво, сфера послуг і комунікації);

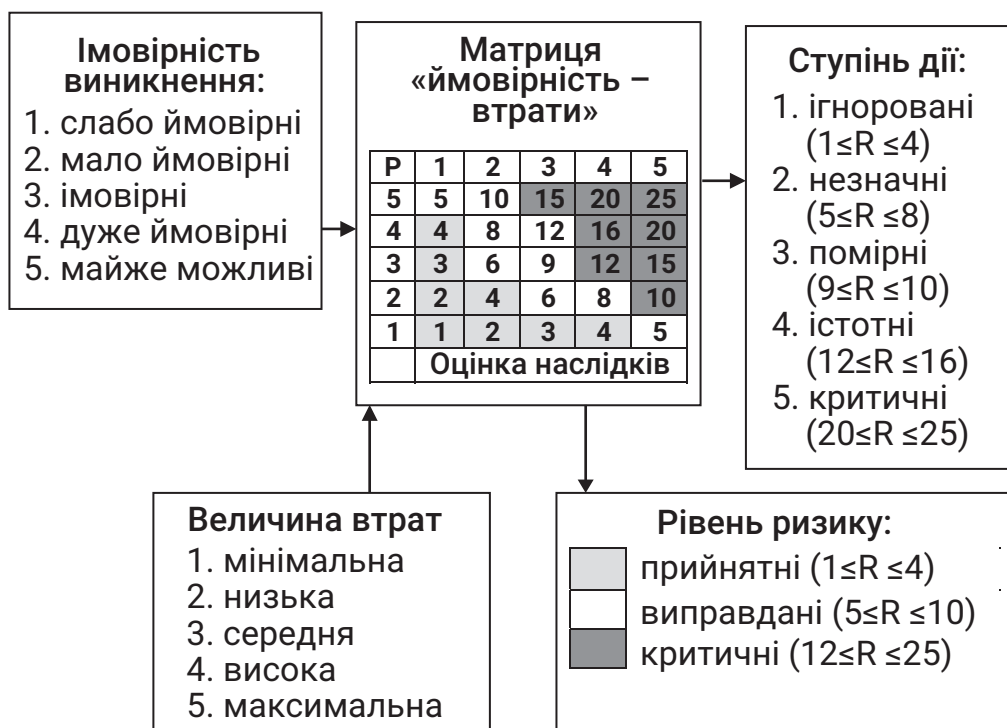
- ризик, пов'язаний з використанням нанотехнологій

мало ймовірні ризики / прийнятні

ризик зростання технологічних ризиків (автоматизації виробництв, збільшення робототехніки тощо)

ПРОЦЕС ЯКІСНОЇ ОЦІНКИ ІДЕНТИФІКОВАНИХ РИЗИКІВ

Якісна оцінка виявлених ризиків вимірюється ймовірністю виникнення ризиків і величиною втрат у процесі виникнення ризику. Для визначення цих показників використовують наступні градації: високий, середній і низький, які операціоналізують, використовуючи шкалу від 1 до 5 (див схему нижче).



Висновок. Глобалізація є дуже складним процесом суспільних трансформацій, які супроводжується зіткненням інтересів, посиленням протиріч, появою нових ризиків у різних галузях публічного управління зокрема.

Процеси глобалізації вже незворотні, проте країнам потрібно ідентифікувати ризики, щоб максимально знижувати або нейтралізувати їх, прогнозувати можливі загрози та наслідки, оскільки індикатором зазначених змін є безпека. Враховуючи та, що безпека є складовим елементом системи національної безпеки, тому об'єднує ризики різних галузей, характеризує ступінь захищеності держави від загроз, що надходять ззовні, а також від впливу внутрішніх негативних факторів і наслідків екологічних, економічних, військових, інформаційних, політичних загроз тощо. Національна та державна безпека є провідними в галузі публічного управління, оскільки практично будь-який конфлікт стає світовою проблемою, навіть локальний конфлікт виходить за рамки однієї країни і досягає рівня міжцивілізаційного протистояння.

Ідентифіковані експертами ризики в галузі публічного управління в умовах глобалізації за результатами кластерного аналізу об'єднано у такі кластери: соціально-гуманітарний, екологічний, фінансово-економічний та інформаційно-технологічний.

За результати проведеного експертного дослідження ідентифіковано конструктивні (економічні перспективи, підвищує конкуренцію, сприяє розвитку нових технологій, об'єднання зусиль мирової спільноти та координація зусиль у різних сферах) та деструктивні (збільшення загроз щодо національної ідентичності країни за рахунок уніфікації та стандартизації, зростання нерівності і поляризація суспільства за етнічними, релігійними та культурними причинами, поява соціальних криз, виживання людини, міграція, значне збільшення руху робочої сили між країнами, що створює певні проблеми невдоволення, тероризму тощо) фактори, що впливають на процеси глобалізації. Глобалізація несе в собі ризики, зокрема політичного, соціального та екологічного характеру.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Ризики у сфері публічного управління в умовах глобалізації»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Ризики у сфері публічного управління в умовах глобалізації» ілюструє ідентифіковані кластери ймовірних ризиків публічного управління в умовах глобалізації. Акцент зроблено на запобіганню ризиків та ймовірних загроз, що впливають на ефективність ухвалення управлінських рішень, зокрема державно-управлінських.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та «В». Депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Управління ризиками Прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах. Управління змінами.
Навчальні цілі кейсу	Формування та розвиток умінь управляти ризиками під час впровадження стратегічних змін в умовах невизначеності та глобалізації. Удосконалення комунікативних навичок, зокрема ведення дискусії із застосуванням діалогових технологій, техніки активного слухання тощо, дотримуючись норм культури ділового спілкування.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Ідентифікувати ймовірні ризики публічного управління в умовах глобалізації, визначити критичні ризики та фактори, що впливають, запропонувавши заходи щодо мінімізації, нейтралізації, уникнення ризиків

Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Ризик — це загроза чи можливість для сучасного публічного управління? Аргументуйте свою думку. • Запропонуйте з власного досвіду ризики публічного управління в умовах глобалізації. • Ідентифікуйте ймовірні ризики публічного управління в умовах сьогодення. • Оцініть ризики за критеріями вірогідності виникнення ризиків і величиною втрат у процесі виникнення ризику. • Складіть карту ризиків та ідентифікуйте критичні ризики. • Визначте конструктивні та деструктивні фактори, що впливають на процеси глобалізації. • Запропонуйте план заходів щодо мінімізації, нейтралізації, уникнення ризиків. • Обґрунтуйте взаємозв'язок процесів управління ризиками та ухвалення ефективних управлінських рішень публічним службовцем.
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання всіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 4 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 6 годин самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та складання (самостійно або в малих групах) карти ризиків (визначення критичних), визначення факторів, що впливають та запропонувати заходи щодо мінімізації, нейтралізації, уникнення ризиків

Рекомендована література:

Управління змінами в публічній сфері : навч.-метод. посібник / [С. К. Хаджирадєва, С. А. Романюк, В. А. Грабовський, І. М. Фищук, Д. М. Букатова]. — Київ : НАДУ, 2018. — 192 с.

Управління ризиками державних програм та проєктів : навч. посібник / [Т. К. Гречко, В. О. Ніколаєв, О. В. Пономареко, С. А. Романюк, С. К. Хаджирадєва]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — Київ : Освіта України, 2014. — 166 с.

Хаджирадєва С. К. Системний аналіз і прийняття рішень в публічному управлінні : навч.-метод. посібник / С. К. Хаджирадєва, Т. К. Гречко. — Київ : НАДУ, 2019. — 247 с.

Черненко Н. М. Теоретичні і методичні засади підготовки майбутніх менеджерів освіти до управління ризиками у навчальних закладах : дис. ... докт. пед. наук : 13.00.04 / Н. М. Черненко. — Одеса : ПНПУ імені К. Д. Ушинського, 2016. — 511 с.

Черненко Н. М. Ризик-менеджмент у закладах освіти : навч. посібник / Н. М. Черненко. — Одеса : ПНПУ імені К. Д. Ушинського, 2020. — 116 с.

Джерела, використані автором під час підготовки кейсу:

інтернет-ресурси, наукові статті, інтерв'ю експертів тощо;

Khadzhyradieva S., Chernenko N., Larina N., Ruchkina M., Sakaliuk O. Risks in Public Administration in the Context of Globalisation // International Journal of Criminology and Sociology, 2020. № 9. pp. 2921–2928.



Ігор Хребтій,
провідний фахівець відділу тестології
та експертного оцінювання Центру
оцінювання кандидатів на зайняття посад
державної служби
Української школи урядування,
кандидат наук з державного управління

ДОПОМОГА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ У ВІННИЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

Вінниччина приймає біженців з інших регіонів України, у яких відбуваються активні бойові дії або були окуповані РФ (російське вторгнення від 24. 02. 2022 року). За добу у Вінницькій області транзитом розміщується близько 2000 осіб. Біженці переміщаються з Київської, Донецької, Миколаївської, Одеської, Запорізької областей, міст Київ, Харків, Херсон, Буча, Мелітополь, Ірпінь, Чернігів, Слов'янськ і т. д. На постійному проживанні з 24 лютого 2022 року у Вінницькій області перебуває 92 597 біженців, з них 536 — маломобільних та 27 801 дитина. Також станом на початок травня 2022 року близько 40 підприємств перемістили свою діяльність у Вінницьку область, дев'ять з яких вже зареєструвались у Вінниці.

Налагоджено співпрацю та координацію зусиль влади та волонтерів для ефективнішого надання допомоги внутрішньо переміщеним особам (ВПО), військовим і мешканцям міст із зони активних бойових дій.

В усіх громадах області визначені відповідальні фахівці, які надають консультації та офіційно реєструють ВПО, щоб вони могли отримати різного типу державну допомогу.

На базі Вінницької області за рішенням голови Вінницької обласної Ради Вячеслава Соколового та Вінницького міського голови Сергія Моргунова було створено Міжрегіональний гуманітарний координаційний штаб. У штабі працює кол-центр, де обробляється інформація про реальні потреби людей та можливості партнерів, зокрема закордонних, які сьогодні надають підтримку Україні. Він кожен день об'єднує все більше й більше волонтерських рухів. Завдання штабу полягає в координації діяльності Вінницької обласної Ради та волонтерських рухів з метою прозорості, відкритої й ефективної співпраці, щоб кожна гуманітарна допомога доходила до свого адресата.

Штаб працює з різними областями, щоб вирішувати гуманітарні питання та питання, пов'язані з біженцями та економікою. Так, наразі ВПО надано майже 78 тис. консультацій. Кількість прийнятих документів для взяття на облік внутрішньо переміщених осіб — 65 140. Кількість виданих довідок ВПО — 64 209.

Систематизовано в єдину базу інформацію щодо запитів та можливостей по їхньому забезпеченню. Обробкою даних займається кол-центр штабу, планується створення онлайн-платформи, де б відображались ці дані.

Штаб працює за трьома напрямками:

- 1 гуманітарна допомога переселенцям, містам у зоні бойових дій, а також підтримка військових;
- 2 інтеграція внутрішньо переміщених осіб у громадах;
- 3 активізація економіки.

У територіальних громадах Вінницькій області впроваджується Всесвітня продовольча програма ООН, яка включає три основні напрями допомоги:

- підтримка переселенців (на перших етапах допомога надаватиметься усім переселеним громадянам в області, щоб розпочати процес і не затягувати його);

- допомога і підтримка лікарень, госпіталів, дитячих садочків та соціальних установ (продуктова та фінансова);
- підтримка малих підприємців і фермерів (у подальшій перспективі).

Окрім продуктової програми, діє програма фінансової підтримки за рахунок пожертв, які надходять для України. На Вінниччині будуть втілювати переважно фінансову програму, оскільки в переселенців тут є доступ до ринків та супермаркетів, тому підтримка буде готівкою (місячна грошова допомога 2220 грн на одного переселенця протягом 2 міс.). За фінансовою допомогою від Всесвітньої продовольчої програми ООН переселенці мають звертатись у ті ЦНАПи та соцслужби, де вони отримували довідки ВПО.

Проблемних питань нині чимало, а враховуючи ймовірну «другу хвилю» евакуації зі Східних та Південних регіонів країни, їх буде ще більше, проте спільна робота буде ще ефективнішою. Волонтери зможуть працювати з інформацією, яку збирає кол-центр Міжрегіонального координаційного гуманітарного штабу, і закривати ті позиції, які у них є в наявності. Також можна буде вирішувати логістичні завдання. Зокрема, спільно формувати багатотонні вантажі в міста, що перебувають в зоні бойових дій.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Допомога внутрішньо переміщеним особам у Вінницькій області»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Допомога внутрішньо переміщеним особам у Вінницькій області» демонструє, як відбувається координація діяльності з метою надання допомоги внутрішньо переміщеним особам з різних регіонів України у Вінницькій області.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та фахівців з питань реформ

Навчальні цілі кейсу	Сформувати системне уявлення про основні механізми, методи та інструменти надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні. Формування та розвиток умінь ухвалювати управлінські рішення щодо впровадження стратегічних змін.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Запровадження ефективної державної допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні шляхом державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації в Україні.
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Які, на Вашу думку, можливі додаткові механізми надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні? • Які основні інструменти державної підтримки внутрішньо переміщеним особам використовують уряди розвинених країн?
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 2 академічні години аудиторної роботи та 4 години самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та підготовка відповідей на поставленні запитання

Джерела, використані автором під час підготовки кейсу:
офіційний інформаційний сайт Вінницької обласної Ради
<https://vinrada.gov.ua>



Ірина Грищенко,

доцент кафедри публічного управління
та менеджменту інноваційної діяльності
Національного університету біоресурсів і
природокористування України,
доктор наук з державного
управління, доцент

Людмила Горбата,

аспірантка Національного
університету біоресурсів
і природокористування України

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКИ ВІДКРИТИХ ДАНИХ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Місія Міністерства фінансів України полягає у фінансовому забезпеченні виконання державних функцій на основі виваженої бюджетної політики, створенні умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами збалансованості, ефективності, неупередженості, цілісності, стійкості та прозорості.

Відкриті дані — один із інструментів підвищення прозорості та ефективності діяльності органу публічної влади. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» «Публічна інформація у формі відкритих даних — це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати і регулярно оновлювати публічну інформацію на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах».

Відповідно до Постанови № 835 від 21 жовтня 2015 р. «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» публікація наборів даних у галузі фінансів є пріоритетним напрямом реалізації державної політики у сфері відкритих даних. Також цією Постановою визначено перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню: 16 наборів даних оприлюднюють усі розпорядники інформації, 12 наборів даних оприлюднює Міністерство фінансів України відповідно до напрямку своєї діяльності.

На офіційному сайті Мінфіну (mof.gov.ua) у розділі «Дані та аналітика» оприлюднено публічну інформацію щодо державного веб-порталу бюджету для громадян, єдиного веб-порталу використання публічних коштів, реєстру спільних з МФО проєктів, макроекономічного огляду та прогнозу, боргових показників, статистики Фонду боротьби з COVID-19, спеціального стандарту поширення даних МВФ (ССПД МВФ), статистичного збірника, звітів по державних банках, виконання Державного та місцевих бюджетів, технічних місій МВФ, управління фінансовими ризиками, видатків на освіту. На Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (data.gov.ua) у 2019 р. створено 1 (один) набір даних: «Інформація про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування», який станом на червень 2021 року є не оновлений (останнє оновлення – 16 січня 2020 р.). Відповідальний структурний підрозділ чи особа на рівні Міністерства не визначені. Робота щодо політики відкритих даних не проводиться.

**Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом
«Стан і перспективи розвитку політики
відкритих даних Міністерства фінансів України»**

**Анотація
(загальний опис
кейсу)**

Кейс «Стан і перспективи розвитку політики відкритих даних Міністерства фінансів України» ілюструє проблему підвищення рівня прозорості та ефективності діяльності органу публічної влади

Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б», «В» та фахівців з питань реформ. Політичні діячі, депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Публічна політика. Управління публічними фінансами. Стратегічне управління. Прийняття управлінських рішень.
Навчальні цілі кейсу	Систематизація професійних знань щодо організаційно-правового механізму забезпечення доступу до публічної інформації. Формування та розвиток умінь проведення аналізу та роботи з публічною інформацією.
Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Забезпечення громадянам України доступу до публічної інформації.
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Запропонуйте дорожню карту (план дій) розвитку політики відкритих даних Міністерства фінансів України. • Які механізми потрібно задіяти в даній ситуації, щоб виправити недоліки та порушення законодавства?
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 2 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 4 години самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає: а) попереднє ознайомлення із сайтами органів публічної влади (рекомендований перелік пропонує викладач / тренер); б) аналіз інформації, що подана на сайтах відповідно до наданих викладачем параметрів

Рекомендована література:

Грищенко І. М., Горбата Л. П. Пріоритетні напрями і шляхи забезпечення інформаційної відкритості в органах публічної влади. Public and municipal administration: theory, methodology, practice: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020, pp. 20–40. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/39/716/1453-1>.

Єдиний державний веб-портал відкритих даних. URL: <http://data.gov.ua>

Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua>.

Твердохліб О. С. Методологія та практика реалізації концепту відкритих даних в органах публічного управління України. Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. праць. — 2017. Вип. 2 (18). URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2017_2_8.pdf.

Твердохліб О. С., Грицяк Н. В. Практичні аспекти застосування технологій аналізу даних великих масивів (Big Data) в публічному управлінні. Ефективність державного управління : зб. наук. праць. — 2020. Вип. 3 (64) : у 2 ч. Ч. 1. — Львів : ЛРІДУ НАДУ. С. 121–135. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/217610/218733>.

Gorbata L. Open data: practical aspects of their introduction in the conditions of effective public management. LEGEA ȘI VIAȚA. — 2019. Vol. 7/2. pp. 31–34. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2019/7-2/7-2.pdf#page=31>.



Тетяна Федоренко,
начальник відділу науково-методичної та
експертно-аналітичної діяльності
Центру оцінювання кандидатів
на зайняття посад державної служби
Української школи урядування,
кандидат наук з державного управління

ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ЕРЖАВИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН

Опис ситуації. Визначення «людського потенціалу» розглядається як сукупність умов життя людини в її соціальному, політичному, культурному, духовному, матеріальному та інших аспектах. Індикатором ефективності соціальної рівня виступає відображення раціональних або мінімальних потреб забезпеченості населення певного соціально-територіального утворення. В умовах постіндустріального суспільства зростають вимоги до фізичних якостей, і особливо до освіти працівника, зокрема його здатності до постійного підвищення кваліфікації. Сьогодні Україна потерпає від поєднаної дії економічної, освітньої та демографічної криз, які підсилюють одна одну та перешкоджають виходу на шлях підвищення якості життя та соціально-економічного розвитку. Конкурентоспроможність залишається на низькому рівні. Як наслідок, низький рівень доходів і заробітної плати стає не лише наслідком, а й однією з головних причин низького соціально-економічного розвитку країни, тривалого перебування економіки у кризовому стані.

Водночас спостерігаються тенденції до погіршення якості трудових ресурсів: зниження показників стану здоров'я, зменшення попиту на якісну освіту; посилюються негативні демографічні процеси та, відповідно, якість людського капіталу. Для підвищення якості людського капіталу в Україні необхідно вирішити, насамперед, три основні проблеми: демографічну, економічну, освітню. Безумовно, можна назвати ще низку інших, не менш гострих та актуальних заходів підвищення якості людського капіталу в Україні, які допоможуть вирішити такі проблемні питання як фінансування охорони здоров'я, покращення матеріального становища населення, зростання ефективності ринку праці та модернізація економіки в майбутньому тощо.

Проблема. Сьогодні постає питання, що держава й суспільство мають робити, аби поліпшити життя людей. Згідно із твердженнями ООН, оптимальний рівень людського розвитку є гідний рівень життя, отримання якісної освіти та здорова людина, а також довга тривалість її життя. Окрім того, необхідна політична воля, гарантія прав людини, її активна участь в житті суспільства.

Людський потенціал передбачає кількісну оцінку, яка виражається індексом розвитку людського потенціалу. У 90-х роках ХХ ст. Програма Розвитку ООН (ПРООН) увела в публічне звернення поняття індексу розвитку людського потенціалу (ІРЛП). У ньому враховується як економічна, так і соціальна ефективність країн, якість життя населення. Індекс дає зведену оцінку людського процесу, охоплюючи три параметри:

- 1 довголіття — очікувана тривалість майбутнього життя людини (середнє значення по країні);
- 2 рівень освіти — комбінація індексу грамотності дорослого населення й сукупної частки учнів серед населення в початкових, середніх, старших класах і вищих навчальних закладах;
- 3 рівень життя розраховується на базі реального ВВП на душу населення.

Під час побудови ІРЛП для кожного з перелічених показників використовують мінімальні й максимальні значення (табл. 1).

Таблиця 1.

Базові показники індексу розвитку людського потенціалу

№ з/п	Найменування показника	Мінімальне середнє значення	Максимальне середнє значення
1	Тривалість життя	25 р.	85 р.
2	Грамотність дорослого населення	0 %	100 %
3	Сукупна частка учнів	0 %	100 %
4	ВВП на душу населення	100 дол. США	40 000 дол. США

Регіони поділяють на три категорії згідно з показником індексу: менше 0,5 – низький рівень розвитку; 0,5–0,8 – середній рівень; більше 0,8 – високий рівень розвитку.

Щорічно дані по ІРЛП публікують в доповідях ООН. Згідно зі статистичним звітом (Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update) у 2017 р. рейтинг топових країн за ІРЛП має такий вигляд:

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| 1. Норвегія – 0,953 | 7. Швеція і Гонконг – 0,933 |
| 2. Швейцарія – 0,944 | 8. Сінгапур – 0,932 |
| 3. Австралія – 0,939 | 9. Нідерланди – 0,931 |
| 4. Ірландія – 0,938 | 10. Данія – 0,929 |
| 5. Німеччина – 0,936 | ... |
| 6. Ісландія – 0,935 | 88. Україна – 0,751 |

Таблиця 2.

Індекс людського розвитку та його компоненти в 2017 році

Країна	Значення ІЛР	Очікувана тривалість життя (роки)	Очікувана тривалість освіти (роки)	ВДН на душу населення
Білорусь	0,808	73,1	15,5	16 323
Азербайджан	0,757	72,1	12,7	15 600
Вірменія	0,755	74,8	13	9 144
Узбекистан	0,710	71,4	12,6	6 470
Туркменістан	0,706	65,7	10,8	14 026

Країна	Значення ІЛР	Очікувана тривалість життя (роки)	Очікувана тривалість освіти (роки)	ВДН на душу населення
Молдова	0,70	71,7	11,6	5 554
Киргизстан	0,672	71,1	13,4	3 255
Таджикистан	0,650	71,2	11,2	3 317

За 2017 рік Україна отримала значення ІЛР 0,751, що є нижчим за середнє значення для країн у групі з високим Індексом людського розвитку, який становить 0,757, та нижчим за середнє значення для країн Європи та Центральної Азії, що складає 0,771. У період з 1990 по 2017 рр. очікувана тривалість життя при народженні в Україні збільшилася на 2,3 роки (71,0), середня кількість років навчання збільшилася на 2,2 роки (15,5). Останнім часом рівень життя в Україні, що визначається валовим національним доходом (ВНД) на душу населення, дещо зріс: приблизно на 9 % у 2015–2017 рр. Детальніший аналіз компонентів ІЛР представлено в оновленій статистиці ПРООН 2018 року.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Людський потенціал та економічний розвиток держави в умовах сучасних трансформаційних змін»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Людський потенціал та економічний розвиток держави в умовах сучасних трансформаційних змін» розкриває поняття людського потенціалу, оптимального рівня людського розвитку та вказує на проблемні питання щодо поліпшення життя людей.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та фахівців з питань реформ. Політичні діячі, депутати, громадські лідери та всі, хто бажає

У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах. Управління змінами. Стратегічне управління.
Навчальні цілі кейсу	Формування та розвиток умінь ухвалювати управлінські рішення щодо розвитку людського потенціалу в процесі економічного розвитку держави.
Проблема(проблема ситуація), що потребує вирішення	Поліпшення життя людей, а саме гідний рівень життя, отримання якісної освіти та здорове життя, а також його довга тривалість.
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Проаналізуйте основні проблеми, що перешкоджають розвитку людського потенціалу в Україні. Наприклад, низька тривалість життя і висока смертність населення; низький рівень фізичного та психічного здоров'я населення під впливом соціальних і екологічних чинників; важке економічне становище дітей, молоді сім'ї та молоді як основних елементів людського потенціалу; негативні тенденції, пов'язані з практичним застосуванням науково-технічних досягнень; нове культурне середовище, що оточує молодь. • Які інституційні та програмні заходи Ви плануєте запровадити щодо розвитку людського потенціалу в Україні з метою недопущення критичних негативних соціально-економічних наслідків, зазначених вище?
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 4 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 2 години самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та надання рекомендацій (самостійно або в малих групах) щодо розвитку людського потенціалу в Україні

Джерела інформації, використані автором під час підготовки кейсу

Авчухова А. Щодо напрямків соціальної підтримки сім'ї в контексті реалізації демографічної політики в Україні : аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень / А. Авчухова, О. Кочемировська [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>¹

Національна доповідь про людський розвиток. Україна: на шляху до соціального залучення. Програма розвитку ООН в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.undp.org.ua/>

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні : прогноз — 2050. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://brc.undp.org.ua/ua/press/news/134>.

Яковенко Р. В. Проблеми та перспективи розвитку людського капіталу : Збір. наук. праць / Р. В. Яковенко, Р. О. Козенко // Наукові праці КНТУ. Економічні науки — 2019. — Вип. 17. — с. 67—75.



Валерія Голубь,
доктор державного управління,
професор

Володимир Козаков,
доктор державного управління,
професор

ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ

Публічне управління в процесі свого формування, функціонування і реалізації постає як складний феномен, що потребує розкриття й пізнання його природи. Аналіз історичних форм державного / публічного управління та їх ґносеологічного та ціннісного обґрунтування є необхідним елементом розвитку науки державного управління та системи публічного управління й адміністрування.

Античний поліс генетично походить від первісної громади, яка, хоч і була вже втягнутою в систему суспільного поділу праці та кожний її представник не був функцією роду, але всі її члени були вільними громадянами (починаючи з реформ Солона), тобто формально мали рівні права і могли брати участь в управлінні державою. У полісній громаді Давньої Греції та Риму за добу високої класики не було опозиції між державною владою і соціальною організацією громадян. Вони були тотожні (олігархія, тиранія, імперія — це все вже форми розкладу античного полісу). Антична демократія як політична форма влади народу є тотожною публічному управлінню. Однак, на нашу думку, наявність демократичної форми правління не є достатньою для виникнення громадянського суспільства в його сучасному розумінні. Тим більше, що антична демократія

багато в чому живилася працею рабів. Лише дихотомія державної і економічної влади (державних і панівних господарських практик) породжує в добу Нового часу цей феномен. Тоді як античність не порушує первісного синкретизму соціальних форм, де державне пронизувало всі форми людських відносин: родину, релігію, освіту, мистецтво. Принципову відмінність між античною і новоевропейською ціннісними настановами публічного управління французький мислитель Б. Констан пояснює на прикладі здійснення свободи в цих соціумах: «Наша свобода має полягати в мирному користуванні особистою незалежністю, на відміну від античного типу свободи, який полягав у діяльній, постійній участі в колективній реалізації влади» [1, с. 620].

Політична думка Стародавнього Риму й Стародавньої Греції нерідко розглядається в єдності. Для цього є зрозуміла підстава. Грецька філософія, культура, наука дуже вплинули на римське суспільство. Розглядаючи державу як найвище втілення людського розуму, мислителі Греції та Риму конструювали різні моделі держави, у яких найбільш повно, на їхню думку, проявлялося свідоме начало. Однак слід мати на увазі: якщо в політичній думці стародавніх греків переважав соціально-політичний аспект, то в римлян — правовий. У греків проблемами держави й права займалися філософи, у римлян — юристи, які мали в цій сфері безсумнівні заслуги.

Виникнення монотеїстичних світових релігій та утвердження християнства у статусі офіційної ідеології пізньої Римської імперії у IV ст. призвело до посилення впливу релігії на державні процеси. Це спонукає західноєвропейську систему публічного управління до формування нової ієрархії цінностей: з одного боку, християнська теологія постулює «для нас немає більш чужих справ, ніж справи державні», а з другого, глава церкви — Папа Римський — перебрав на себе і світські функції, що сприяло затвердженню догматів церкви в державних законах, а джерелом понять «закон», «право», «справедливість» стає Святе Письмо, освячуючи цим їх божественну природу. Тобто світська держава набуває другорядного значення («не маємо тут постійного граду, але шукаємо майбутнього», а з іншого боку, державна влада сакралізується, стає ланкою божественної вертикалі влади).

У XVII ст. відбувається активний процес обґрунтування теорій природного права і суспільної угоди. Серед авторів: Гуго Гроцій, Бенедикт Спіноза, Томас Гоббс, Джон Локк та ін. Ними представлені оригінальні інваріанти інтерпретацій щодо причин виникнення права та укладення суспільної угоди як єдиного джерела законів, захисника інтересів особи. Раціональне пояснення механізму публічного управління відбувається для забезпечення природного прагнення людини до свободи.

Принципово нові ідеї управління державою на теренах Західної Європи з'являються в *Новий час*. Тут світ історично демонструє більшу індивідуальну свободу основної маси населення за мінімального впливу античної спадщини з її середньовічно-неоплатонічною традицією бачення людини частинкою ієрархії Космосу. Зовсім інша структура публічного управління складається за умов існування конституційної монархії, або буржуазно-демократичної республіки.

Стратегією розвитку новоевропейських держав уже стали економічні практики, а не збереження сталої соціальної ієрархії. Трансформація публічного управління полягала в розмежуванні політичної та економічної стратифікації. Соціальною репрезентацією публічного управління були вже не представники дворянства чи духовенства, які очолювали політичну еліту за часів Середньовіччя та Відродження, а члени третього стану — виробники й торговці. Потреба легітимізувати свій реальний статус у правовому вимірі створила інститут громадянського суспільства як засіб боротьби за поєднання економічної та політичної свободи. Сфера публічного управління мала бути не лише секуляризована, а й закріплена в новому соціальному статусі.

Процес формування національної держави та механізмів її управління відбувався тоді в тому значенні, у якому ми використовуємо його зараз. Державу починають розуміти не як певну спільність людей, а як апарат забезпечення і дотримання інтересів членів суспільства. Із державним апаратом управління пов'язують закон — запоруку міцної і стабільної держави, дотримання громадянських угод і охорони приватної власності. Саме в західних країнах Європи практика монархічного управління доповнюється

новою складовою, яка поступово змінює сам механізм державного управління та його соціально-ціннісні засади. Разом із посиленням ролі світської влади, що розглядалось як підґрунтя стабільності в умовах зародження і поширення капіталістичних відносин, спроможних захистити власника й підтримувати порядок у суспільстві, не втручаючись при цьому в приватне життя особистості, в Західній Європі виникає новий важіль управління, який претендує підвищитися до статусу державного, – громадянське суспільство.

Впровадження сучасних ціннісних обґрунтувань та теоретичних здобутків у практику публічного управління, в *Західній Європі та Північній Америці відбувається у XVIII ст.* Ідеться, приміром, про проголошення Декларації незалежності, Біля про права та Конституції в США, Конституції та Декларації прав людини і громадянина у Франції. Декларація незалежності на державному рівні нарешті проголосила самоочевидними істини: «усі люди створені рівними, вони мають від Творця певні невід’ємні права, серед яких є право на життя, свободу і на прагнення до щастя. Вона містила також тезу про свободу совісті як природне право людини» [2, с. 4].

Один з авторів Декларації незалежності США **Томас Джефферсон** прагнув утвердити в американському стилі управління ідеальне «царство розуму». Він казав: «Прогрес лібералізму викликає добрі сподівання, що розум людини з часом повернеться до свободи... Наша країна подала приклад фізичного звільнення від боргу перед ним, а щодо звільнення морального – то моральна свобода існує у нас лише номінально. На практиці засилля суспільної думки цілком пригнічує ту свободу, яка в теорії стверджувалася законами». [3, с. 40].

Таким чином, новоевропейський етап становлення публічного управління в межах класичної раціональності створив фундамент теорії правової держави, принципів її управління та його ґносео-ціннісного виміру. Свобода та індивідуалізм є основою формування демократичної системи цінностей: у реалізації всього діапазону видів нової свободи полягає суть історії Нового часу.

Складна диференціація суспільно-політичних процесів розвитку західноєвропейської цивілізації на рубежі XIX–XX ст. не могла вже обмежитися лише аксіологічними засобами легітимізації структури публічного управління. У цей час інституціоналізується

система публічного управління, яка значною мірою ґрунтувалася не на метафізичних конструкціях політичної теорії, а на практичних потребах державної політики та формування публічного управління та адміністрування.

Класичний етап розвитку теорії публічного управління ґрунтувався на аксіомах соціальної онтології, які утверджували необхідність існування держави як вищої форми розвитку суспільства, на засадах певних аксіологічних постулатів. Тим самим була легітимізована ієрархія державної влади та структура її функцій. Проте метафізичні та аксіологічні засоби обґрунтування не перетиналися з емпіричними формами публічного управління, а тому не набули достатніх важелів впливу в сучасну епоху складної соціальної динаміки та відповідних засобів державного менеджменту

Сьогодні в теорії публічного управління виокремлюють кілька історично сформованих шкіл і напрямів. Особливий інтерес для нас становлять американська теоретико-прикладна школа, яка започаткувала емпіричні стратегії вивчення публічного управління, та європейська теорія публічного управління. Аналіз наукових підходів цих шкіл дає змогу нам окреслити сутність і значення ґносео-ціннісних засад публічного управління в його сучасній теорії.

Засновником американської наукової школи публічного управління прийнято вважати Вудро Вільсона, який у 1887 р. видав книгу «Дослідження управління», де подано визначення й окреслюється сфера галузі державного управління. Найпершим положенням В. Вільсона було те, що управління можна зробити точною наукою. Він бачив у публічному управлінні продовження політичних наук: «Наука управління — це найпізніший плід того вивчення політичної науки, яке розпочалося дві тисячі років тому.... Питання управління — це не політичні питання». Але В. Вільсон пішов далі і зробив важливе розмежування політики й управління. Це Рішення мало на меті знайти засади, які допомагали державним організаціям та їхнім службовцям визначити свої функції та роль. Вирішення цієї проблеми В. Вільсон шукав у сфері бізнесу та управління ним з наголосом на економічній раціональності [4, с. 6].

Отже, з часів В. Вільсона для американської школи public administration характерною є загальна емпірична спрямованість

досліджень. Це не дивно, оскільки науково-політологічна традиція, до якої в цій країні належить і державне управління, з самого початку мала емпіричну орієнтацію.

У п'ятдесяті роки XX ст. у США виникає новий підхід у теорії публічного управління — поведінковий. На відміну від школи «людських відносин», яка зосередила свою увагу на методах налагодження міжособистісних відносин, в основу нового підходу покладене прагнення більшою мірою розкрити можливості людини в управлінському процесі.

Дискусії навколо поведінкового підходу тривають протягом всієї історії розвитку науки public administration у США. За цей час суттєво змінився сам підхід і навіть модифікувалася назва: з біхевіоризму вона перетворилася на біхевіоралізм. Методологічне значення поведінкового підходу складалося не в тих чи тих конкретних висновках або пропозиціях, а в загальній орієнтації на перетворення теорії державного управління в «точну» науку, що не визнає значення ціннісних суджень. Спочатку формулювання критерія «точності» було запозичено з психологічної концепції біхевіоралізму, створеної Дж. Уотсоном.

У руслі поведінкового підходу розроблено чимало одиниць аналізу, що успішно застосовуються в американському «public administration».

В останні десятиліття XX ст. та на початку XXI ст. в США великий інтерес викликає концепція організаційного розвитку. Її джерела можна знайти в розробках, присвячених підготовці і підвищенню кваліфікації управлінського персоналу. У своїх теоретичних посилках вона багато чого запозичує з робіт А. Маслоу. Дотепер в американській школі не існує загальноприйнятого визначення концепції «організаційного розвитку». Однак можна сказати, що вихідною посилкою цієї концепції є твердження про зростання швидкості й ускладнення характеру змін соціального середовища, а також динаміки його цінностей.

Короткий огляд європейського наукового підходу до публічного управління, на нашу думку, найкраще характеризується особливостями німецької наукової школи. Тут, певно, ми зустрічаємо найчіткіше виражений легалістичний підхід до галузі державного управління, який найбільше контрастує з американським public

administration. По-перше, німецький підхід до визначення публічного управління підтримує розмежування політики й адміністрування, але, на відміну від американського підходу (що спирається на економічну раціональність), він спирається виключно на правову основу. Правова й адміністративна культура пов'язуються у такий спосіб, що правові норми не можуть стати перешкодою до правильної адміністративної дії. У даному випадку раціональним елементом є право.

Основними характеристиками сучасної західноєвропейської парадигми публічного управління, на думку Бернара Гурне, є:

- децентралізація управління та надання конкретних послуг населенню;
- поєднання публічного адміністрування та громадського управління;
- розвиток демократичних засад і врахування громадської думки у процесі вироблення державної політики;
- зіставлення громадських та особистісних, загальнодержавних та місцевих інтересів;
- об'єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації;
- раціональна організація апарату управління;
- планування та прогнозування розвитку;
- проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму та компетентності;
- гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Трохи інший підхід до вивчення державної діяльності та її ціннісного виміру пропонують *представники модерністського напрямку*. Не відкидаючи цілком ідеї біхевіоралізму, вони водночас прагнуть перебороти крайнощі й недоліки цього методу. Зокрема, модерністи пропонують доповнити його інституціональним підходом, тобто звернути основну увагу на вивчення самих державних інститутів.

У сучасному розумінні поняття «модерн» позначає «модерні індустріальні, а також постіндустріальні суспільства», переважно ринкові, капіталістичні. Натомість «модерність» пов'язують в історії з економічними, технологічними, соціальними, культурними змінами в Європі і США.

Під словом «модерний» більшість людей розуміє XX ст., особливо, коли йдеться про мистецтво. Відтак протягом першої половини XX ст. «модерне» ототожнювали з сучасним.

Щодо часових меж модерну існують два підходи. Один із них пов'язує початок модерну з Великою французькою революцією (кінець XVIII ст.) і становленням капіталізму в Європі, із практичною реалізацією соціального проекту, розробленого діячами французької Освіти.

Інший підхід пов'язує початок модерну з розробкою самого соціального проекту і тоді початок модернізму переноситься майже на півтора сторіччя назад, до середини XVII століття, коли Ф. Бекон і Р. Декарт заклали основи нового світогляду, поставили людину в центрі світобудови, тим самим поклавши на неї відповідальність за власну долю і за ствердження суспільної справедливості. Раціоналізм і емпіризм Нового часу проголосив принцип «знання — сила». Відтоді людина пов'язує своє майбутнє з розвитком знань та з їхнім вищим проявом — наукою. Ця думка знаходить свій розвиток у філософії Освіти, де були сформульовані основні нові принципи суспільного ладу: свобода, рівність, справедливість, розум, прогрес, братерство тощо. При цьому просвітники припустили, що світ — природа, суспільство і сама людина — розумний, тобто функціонує за об'єктивними законами, і отже людина здатна досягнути ці закони та відповідно до цього знання побудувати суспільні відносини на раціональних засадах, перетворити природу і саму себе. Віра в розум, науку і прогрес виступили ядром світогляду Нового часу, що імпліцитно містилося у модернізмі. На цій базі, з вірою в раціоналістичні ідеали і цінності, відбувалися буржуазні революції і закладалися основи модернізації суспільства.

XIX століття показало, що і з практичною реалізацією модерністського проекту виникають серйозні проблеми. Гасла, під якими відбувалася Велика французька революція, так і залишилися гаслами, не знайшовши свого втілення в життя.

XX століття ще більш підсилило сумніви. Дві світові війни, що були розв'язані на території освіченої Європи й унесли десятки мільйонів життів, гонитва озброєнь, глобальні проблеми і СНІД, корона-вірус в останні роки та російське повномасштабне вторгнення на територію

України в лютому 2022 року, наслідки якого переживають зараз мільйони українців, остаточно підірвали віру й у «розумність» світу, і в можливості розуму. Навіть успіхи в галузі споживання країн, що складають «золотий мільярд», виглядають сумнівно, якщо подивитися на них з погляду самоцінності людини, його свободи і всебічного розвитку. Уже в XIX ст. Ніцше заявив про неспроможність претензій розуму на істину, про необхідність переоцінки всієї системи цінностей. Це було початком кризи модерну і, водночас, початком постмодерну. Двадцяте століття підсилило ці тенденції. Вони знайшли свій прояв у феноменології, і в герменевтиці, і в психоаналізі, і в екзистенціалізмі. Але, все ж таки, аж до останньої третини XX ст. ми можемо говорити про епоху модернізму. І основна причина полягає в тому, що в цей період людина продовжує вірити в об'єктивність буття, що нехай, навіть, виступає у вигляді мовних структур. «Мова – будинок буття», – заявляє Хайдеггер.

І тільки коли суспільство вступає в постіндустріальну фазу, переходить до інформаційного суспільства, коли Інтернет починає облутувати своєю мережею увесь світ, можна говорити про початок культури постмодерну. З позицій синтетичного підходу модерну епоху нерідко сприймають як синонім постання капіталізму або піднесення наукового матеріалізму на Заході.

Зміни, які відбуваються в сучасному українському суспільстві, торкаються всіх сфер його життєдіяльності, але серед них чи не найбільш важливими є ті, що стосуються системи публічно-управлінських відносин. І це не випадково, оскільки стан суспільства безпосередньо залежить від ефективності публічного управління, від рівня та якості державно-управлінської діяльності. Тому в усьому світі проблема вдосконалення системи державного / публічного управління, його форм і методів завжди була, є і, безперечно, завжди буде об'єктом постійної уваги з боку суспільства.

Саме тому в державах сталої демократії влада завжди піклується про ефективність публічного управління, постійно вдосконалюючи його форми і методи. Що ж стосується країн, які тільки-но стали до вирішення завдань демократизації суспільного життя, то для них актуальною є не стільки потреба в розробці концепцій, моделей і проектів щодо вдосконалення системи публічного управління,

скільки необхідність здійснення радикального реформування саме системи публічного управління через її демократизацію.

Можна виокремити кілька основних проблем, якими сьогодні займається теорія державного / публічного управління. По-перше, це проблема організації державного / публічного управління на різних рівнях: національному, регіональному й місцевому. До неї належать: розробка загальної теорії державних організацій, функцій апарату державного управління на різних рівнях, координація державного / публічного управління як цілісної системи. По-друге, більшим блоком проблем є підготовка й рекрутування управлінських кадрів. Тут розглядають питання оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату, управління персоналом державних організацій, вимоги до менталітету й стилю роботи професійних державних службовців, проблему лідерства, проблему боротьби з бюрократизмом тощо. По-третє, це проблеми, пов'язані з технікою публічного адміністрування. Цей блок проблем включає розробку теорії прийняття державних рішень, політичного аналізу, методів державного управління у кризових і конфліктних ситуаціях, технології взаємин державної адміністрації та засобів масової інформації тощо.

У кожному з цих напрямів досліджень державного розвитку повинен бути встановлений зв'язок із соціально-ціннісною основою, оскільки саме він є умовою адаптації державного механізму до динаміки соціальних процесів, а також формою, у якій відбувається первинна соціалізація його громадян, зокрема й державних службовців. Окрім того, у кожному з напрямів публічного управління ціннісна ієрархія по-своєму виступає як предмет наукового вивчення й дослідження: соціально-ціннісні домінанти публічного управління в умовах ринкової економіки, ціннісні орієнтації публічного управління у зіставленні з соціальними процесами, екологією, зовнішньою політикою тощо.

Перефразовуючи Т. Парсонса, можна сказати, що зростаюча диференціація в галузі теорії державного / публічного управління не означає, що різні сфери цієї науки функціонують самі по собі. Нові напрями є більш спеціалізованими, але водночас вони більшою мірою мають потребу в ресурсах один одного, між ними розвертаються більш складні процеси наукового й соціального обміну.

Методичні рекомендації для викладачів щодо роботи з кейсом «Ціннісні засади публічного управління: теоретико-історичний аналіз»

Анотація (загальний опис кейсу)	Кейс «Ціннісні засади публічного управління: теоретико-історичний аналіз» ілюструє теоретико-історичну ґенезу аксіологічного розуміння проблем публічного управління й адміністрування, формування ціннісних орієнтирів державних службовців, науково-історичну обґрунтованість різних варіантів розвитку публічно-управлінських сценаріїв, специфіку української модернізації у процесі входження в європейський культурний простір та його вірогідні результати.
Цільова аудиторія кейсу	Здобувачі другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Державні службовці, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» та фахівців з питань реформ. Політичні діячі, депутати, громадські лідери та всі, хто бажає.
У рамках яких навчальних курсів (дисциплін) може бути застосований кейс	Прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах. Аксіологія публічного управління Управління змінами.
Навчальні цілі кейсу	Формування системних знань і розвиток умінь на основі ґносео-аксіологічного аналізу публічного управління та адміністрування, з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів. Удосконалення комунікативних навичок, зокрема ведення дискусії із застосуванням діалогових технологій, техніки активного слухання тощо, дотримуючись норм культури ділового спілкування

Проблема (проблемна ситуація), що потребує вирішення	Провести теоретико-історичний аналіз соціально-ціннісних засад публічного управління у націотворенні та формуванні демократичного образу держави, місця та ролі управлінських кадрів, наслідків їх рішень у цьому процесі.
Питання (завдання) для обговорення кейсу	• Сформулюйте своє бачення щодо впровадження теорій і концепцій ґносео-ціннісних засад публічного управління в країнах Західної Європи та США для України. • Визначте та обґрунтуйте перспективні напрями в дослідженнях ціннісних засад публічно-управлінських відносин. • Обґрунтуйте концептуальні засади та принципи публічного управління та їх кореляцію з ціннісною системою Постмодерну. • Спрогнозуйте альтернативні сценарії реалізації моделі публічного управління в Україні в умовах війни з РФ.
Таймінг роботи з кейсом	Для якісного опрацювання усіх питань / завдань кейсу оптимальним вважаємо такий розподіл часу: 4 академічні години аудиторної роботи (практичне заняття) та 6 годин самостійної роботи студента / слухача курсів підвищення кваліфікації. Самостійна робота студента / слухача передбачає попереднє ознайомлення зі змістом кейсу та проведення (самостійно або в малих групах) SWOT-аналізу (за показниками: сильні / слабкі сторони, можливості / загрози)

Використана література:

1. Констан Б. О свободе воли у древних в ее сравнении с представлениями современных людей / Б. Констан. — Москва : Наука, 1987. — 726 с.
2. Декларація незалежності Сполучених Штатів Америки / Інформ. вид. Посольства США в Україні. — Київ : Посольство США в Україні, 2000. — 34 с.
3. Дьюї Дж. Свобода і культура часу. Читанка з історії філософії: У 6 кн. — Київ: Довіра, 1993. — Кн. 6.: Зарубіжна філософія XX століття. — С. 38—46.
4. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка / Г. Райт. — Київ : Основи, 1994. — 191 с.
5. Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. — New-York : Knopf, 1953. — 635 p.
6. Глобальні модерності (за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона / . Пер. з англ. Т. Цимбала. — Київ : Ніка-центр, 2008. — 400 с.