

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 10.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.10.3>

УДК 351:353.2:304

Л. М. Ільч,

*д. е. н., професор, професор кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8594-1824>*

І. В. Яковенко,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2560-9034>*

О. В. Акіліна,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9968-4921>*

А. Г. Панченко,

*к. держ. упр., доцент, доцент кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4757-0583>*

ВПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ РОБОТОЮ ЗАКЛАДІВ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ НАСЛІДКАМИ ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

L. Ilich,

*Doctor of Economics, Professor of the Department of Management,
Borys Grinchenko Kyiv University*

I. Yakovenko,

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management,
Borys Grinchenko Kyiv University*

O. Akilina,

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management,
Borys Grinchenko Kyiv University*

A. Panchenko,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of
Management, Borys Grinchenko Kyiv University*

**IMPLEMENTATION OF NEW MANAGEMENT TECHNIQUE IN
SOCIAL SPHERE INSTITUTIONS' FUNCTIONING REASONED BY
INVASION OF UKRAINE BY RUSSIAN FEDERATION**

В статті розглянуто теоретичні та прикладні аспекти впровадження нових організаційно-правових форм для перебудови системи управління соціальною сферою у зв'язку із наслідками вторгнення в Україну російської федерації. Дослідження було направлено на обґрунтування та визначення базових параметрів таких управлінських структур як окремий спеціальний округ, в межах якого має функціонувати освітня, медична сфери, сфера надання соціальних послуг в регіонах, що найбільш постраждали від агресії. Також дана характеристика застосування такої управлінської моделі як спеціалізовані мобільні бригади для регіонів, куди було здійснено найбільше переселення людей під час війни. Під час дослідження були проаналізовані основні складові, які мають бути притаманні зазначеним моделям та методологічні чинники, що визначають функції та повноваження запропонованих управлінських структур. Окремо було розглянуто особливості функціонування закладів соціальної сфери найвищого рівня акредитації та кваліфікації в умовах, що склалися в результаті агресії.

The article deals with theoretical and applied aspects concerning implementation of new organizational and legal forms for the restructuring of the social sphere management system. The consequences of the invasion of Ukraine by the Russian Federation caused such a requirement. The article considers proof-based analysis on the issue that the current situation requires reorganizing the management system of social institutions, including education, health care, social services directed at creating new organizational and legal forms. The paper proposes to create a new type of governing body for the social sphere in the regions which have been mostly affected by the Russian aggression - a separate special district. It should act as the main administrative body of budget funds; distribute centrally procured resources; act as a party in relations with the central authorities on the provision of educational, medical and other social services under state programs; set standards for the provision of social services; organize staffing of institutions; act as a manager of sponsorship and charitable assistance; reorganize the network of institutions in coordination with the military-civilian state administration. It is also proposed to create and use temporary organizational units - specialized mobile brigades - to meet the needs of IDPs in a number of regions of Ukraine for social services providing. Specialized mobile teams should consist of specialists on social service provision for a certain period

of time - a year, six months, a quarter. They actually act as temporary educational, healthcare and social care institutions. The introduction of such a structure will allow to use the professional potential of social workers as efficiently as possible and to avoid the development of crisis phenomena in a number of regions due to the presence of a large number of internally displaced persons. Proposals on the process organization concerning attracting non-residents to the work on the restoration of highly qualified services provision are made including the work of higher educational institutions, medical units of the tertiary level. The inclusion of foreign specialists will allow to resume the work of these institutions in a fairly short time, regarding the urgent need for social services of this profile provision.

Ключові слова: *соціальна сфера, управлінська модель, організаційно-правова форма, окремий спеціальний округ, спеціалізована мобільна бригада*

Keywords: *social sphere, management model, organizational and legal form, separate special district, specialized mobile brigade*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У період, який передував широкомасштабному вторгненню російської федерації в Україну, зокрема за 2020-2021 рр. здійснювалось формування нової системи регіонального управління в соціальній сфері, яка відповідала вимогам реформи децентралізації. До основних базових складових цієї системи можна віднести:

– завершення передачі основної кількості закладів соціальної сфери із районного підпорядкування «на баланс» територіальних громад, яких було утворено 1469 по всій країні;

– перехід іншої частини закладів соціальної сфери із районного підпорядкування до підпорядкування областей;

– перші реальні кроки щодо створення округів в соціальній сфері – освітніх та госпітальних.

Після прийняття рішення щодо укрупнення адміністративних районів та їх скорочення із 490 до 136, частину закладів соціальної сфери було передано не громадам, а до вищої ланки – обласних органів влади. Зокрема, в

освіті – це ряд таких видів закладів як профільної професійної і профільної академічної освіти (ліцеї), а також таких видів закладів як спеціальні школи, заклади спеціалізованої освіти: мистецькі, спортивні, військові, наукові ліцеї, навчально-реабілітаційні та інклюзивно-ресурсні центри. В охороні здоров'я це ряд спеціалізованих диспансерів, великі мультипрофільні лікарні як, наприклад, лікарні швидкої допомоги, великі діагностичні центри. В соціальних послугах обласний рівень прийняв ряд закладів із догляду за людьми похилого віку, інвалідами, дітьми, які раніше були у власності районних територіальних центрів.

В науковій літературі зазначалися ризики, які несе в цьому напрямі реформа децентралізації, а саме певної «ізоляції» закладів соціальної сфери від споріднених структур в інших громадах та підпорядкованих вищим рівням управління, послаблення зв'язків між ними, що може позначитись в цілому на ефективності надання відповідних послуг для жителів того чи іншого регіону. Не можна нехтувати таким чинником як забезпечення функціонування оптимальної мережі закладів із урахуванням спеціалізації, коли деякі із них мають виконувати спеціалізовані функції для обслуговування споживачів кількох громад: спеціальні школи, наприклад мистецького напрямку, спеціалізовані лікарні, наприклад інтенсивного лікування для обслуговування екстрених випадків, інтернати для догляду за відповідними категоріями людей із СЖО. Існує цілий ряд управлінських функцій, які доцільно виконувати системно для цілого ряду закладів, а не для кожного окремо – це централізований розподіл ряду найважливіших ресурсів та фінансових потоків із державного бюджету (субвенції та дотації), кадрова та інвестиційна підтримка, міжнародні зв'язки, тощо. Надмірна децентралізація заважає ефективному виконанню таких функцій.

Зазначені проблеми почали проявлятися ще у 2021 році. Але особливого загострення негативних наслідків децентралізації у зв'язку із недостатнім врегулюванням ряду управлінських питань слід очікувати тепер після широкомасштабного російського вторгнення 24 лютого. Для

досягнення максимальної ефективності у вирішенні вищенаведених проблем необхідно впровадження нових нестандартних підходів щодо організації управління закладами соціальної сфери. Має бути вирішено двоєдине завдання: створення нової ефективної моделі управління, яка можливо не має однозначних аналогів в світовій практиці, та виправлення недоліки та прорахунки попереднього періоду, які несли в собі певні ризики успішного регулювання соціальної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання соціально-економічного регулювання в умовах воєнного стану були в основі досліджень ряду авторів. Зокрема, О. Марусяк [1], досліджуючи проблеми імплементації особливих правових режимів в Україні на прикладі введення воєнного стану в 2018 році, приходять до висновку, що держава повинна застосовувати максимально швидкі, ефективні та всеосяжні заходи державного реагування в разі збройної агресії. Окремо відзначено, що має бути зрозумілим та однозначним процедурний порядок проведення змін без зайвих бюрократичних навантажень. Ілюструючи досвід введення воєнного стану у 2018 р., автор наголошує на необхідності уникати зайвих техніко-юридичних та процедурних формальностей імплементації нових механізмів та порядків.

В. Борщевський [2] та ряд співавторів вважають, що налагодження взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням на умовах субсидіарності є важливим аспектом побудови системи управління в умовах воєнного стану. Автори відмічають, що особливим чином слід звернути увагу на проблеми переміщення цивільного населення зі східних регіонів країни в її центральну та західну частини. Тут виникає найбільше викликів для системи управління, зокрема щодо налагодження узгодженої роботи з обласними та районними військовими адміністраціями у вирішенні питань забезпечення потреб цього населення. Потрібно враховувати наявність певної кількості населення, що вирішить залишитися у нових

місцях на тривалий період або й назавжди. І це потребує створення належних умов для довгострокового перебування таких категорій осіб.

На необхідність налагодження ефективної співпраці між військовими адміністраціями та місцевим самоврядуванням вказує також М. Ярмистий [3]. Зокрема, зазначається, що повноваження органів державної влади всіх рівнів мають бути посилені. На виклик часу можуть утворюватися тимчасові державні органи. Також необхідні додаткові повноваження для реорганізованих органів державної влади в сферах: управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, які належать територіальним громадам; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення соціально-культурних закладів. На його думку органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військовим адміністраціям щодо забезпечення заходів, які необхідні для захисту безпеки населення. З боку військових адміністрацій важливо створювати такі управлінські моделі, які б сприяли консолідації діяльності місцевого самоврядування, громадських об'єднань, громадян.

Дещо окремо можна виділити думку ряду дослідників, зокрема А. Длігача [4], яка базується на підході, що навіть в умовах воєнного стану і негативних чинників, викликаних війною, не можна послаблювати ліберально-ринковий тренд в державному управлінні. Така позиція ґрунтується на тому, що державна економічна політика у період післявоєнного відновлення має формуватися на основі дерегуляції. Потрібне ефективне поєднання ліберального та інституційного підходів, в тому числі за рахунок створення гетерархічних, децентралізованих, інклюзивних адаптивних державних інституцій.

Завершити науковий огляд цієї проблематики хотілось би думкою групи дослідників, яку ми повністю поділяємо, що розробникам економічної політики «...необхідно забезпечити кращу підготовку до подолання майбутніх криз у рамках прихильності до комплексного підходу до

підтримки сталого, інклюзивного та зеленого розвитку. Їм слід зміцнити свої буфери макроекономічної політики та інституції для зміцнення стабільності; сприяти інклюзивному та рівноправному відновленню шляхом зміцнення своїх систем соціального захисту для захисту найбільш уразливих, включаючи біженців; і зосередити свою увагу на підвищенні енергоефективності та переході на екологічно чисті технології, щоб забезпечити стійке майбутнє...» [5]. За умови затяжних військових дій в країні постає необхідність у переформатування життя суспільства в усіх аспектах. Формування концепції реконструкції економіки країни має здійснюватися з урахуванням реальної ситуації.

Окрім наукових джерел важливе значення має законодавче забезпечення управлінських механізмів у соціальній сфері. В першу чергу слід зупинитись на прийнятих в період російської агресії нових актах законодавства, які мають забезпечити ефективне регулювання соціальної сфери в умовах, що виникли. 12 травня Президентом України був підписаний Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [6]. Відповідно до цього закону оптимізується паритетність у структурі повноважень між головами громад та військово-цивільними адміністраціями. Зокрема начальникам ОВА/РВА будуть підпорядковані виконавчі апарати районних та обласних рад. Дуже важлива норма – це запровадження підзвітності адміністраціям всіх комунальних підприємств, що знаходяться у власності громад, зокрема, освітніх, медичних та інших соціальних закладів. Також посилюються повноваження голів адміністрацій щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад району або області. В той же час, ряд напрямів регулювання закріплюються виключно за громадами, зокрема надання первинної допомоги, боротьба з епідеміями, розміщенням об'єктів та ряд інших. Такі новації мають посилити дієвість та оперативність управління в нових дуже складних умовах.

В березні 2022 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану» [7]. Цим законом передбачено цілий ряд питань щодо гарантій для осіб, що працюють в соціальній сфері, а також отримують у цій сфері послуги. Зокрема це стосується права на дистанційну форму освіти, збереження місця роботи, середнього заробітку, забезпечення житлом, інших соціальних потреб. Встановлюються задачі, які мають вирішувати всі види органів влади – військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, безпосередньо заклади та установи, представники громадських та благодійних організацій. Посилено повноваження та відповідальність міністерств, зокрема МОН.

Цілями даної статті є розробка концептуальних підходів до моделей управління галузями соціальної сфери в регіонах, які найбільше постраждали від російської агресії, та регіонах, де процес функціонування соціальної сфери зазнав найбільшої напруги у зв'язку із тимчасовим переселенням значної кількості населення. Встановити базові чинники, що мають бути покладені в основу формування запропонованих моделей, зокрема систему функцій та повноважень нових управлінських структур.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вторгнення з боку російської федерації супроводжується цілим рядом нових чинників, наслідком яких має бути перебудова системи управління соціальною сферою в Україні. Серед таких чинників можна виділити наступні:

- виведення із функціонального стану цілого ряду закладів освіти, медицини, соціального обслуговування, які стають неспроможними забезпечувати надання відповідних послуг населенню;

- релокація великої кількості медиків, освітян, інших працівників соціальної сфери із районів, де відбувалися бойові дії, та прилеглих районів до інших регіонів держави та за кордон;

– переміщення осіб, що потребують освітніх, медичних та інших соціальних послуг, із районів, де відбувалися бойові дії, та прилеглих районів до інших регіонів держави;

– суттєві зміни логістичної системи щодо забезпечення необхідними медикаментами, підручниками, обладнанням, технікою;

– зміни у структурі медичного та соціального обслуговування у зв'язку із значним збільшенням питомої ваги захворювань, пов'язаних із бойовими пораненнями та травмами, загостренням хронічних захворювань;

– зрушення у структурі надання освітніх послуг (зростання потреби в інклюзивній освіті) у зв'язку із значним збільшенням питомої ваги захворювань, пов'язаних із психологічними травмами, зростанням психічних та неврологічних захворювань.

Зазначені чинники мають бути враховані при прийнятті рішень центральними органами державної влади, органами державної влади на місцях та органами місцевого самоврядування у напрямках:

- організації освітнього, медичного та в цілому соціального обслуговування населення в межах тієї чи іншої території;

- виділення фінансових та матеріально-технічних ресурсів на цілі, пов'язані із цим обслуговуванням;

- організації оплати праці та соціального забезпечення працівників соціальної сфери.

Зазначені вище проблеми вимагають оперативного пошуку шляхів максимального нівелювання загроз для розвитку соціальної сфери, які виникли в результаті воєнного вторгнення. Серед цих шляхів одним із найважливіших є перебудова системи управління, впровадження нових організаційних механізмів, які б могли достатньо швидко відновити керованість цими сферами діяльності, максимально наблизити рівень виконання послуг хоча б до того, який був до війни. Впроваджуючи ті чи інші регулятивні заходи треба розуміти, що в залежності від характеру наслідків російської навали, в різних регіонах держави мають

застосовуватись підходи, які враховують специфіку ситуації, що склалася. У зв'язку із цим, на нашу думку, доцільно об'єднати регіони України в три групи.

Перша група регіонів – це ті території, де відбулися масовані руйнування, й велика частина закладів є непридатною для подальшого функціонування та потребує відновлення, реконструкції, будівництва нових корпусів. Як правило паралельно в таких місцях наявна супутня проблема – відтік кадрів. Ясно, що процес відновлення забере досить багато часу і повноцінна робота закладів соціальної сфери певний час буде ускладненою або навіть неможливою.

Друга група – регіони в основному західної України куди було переселено багато людей із інших місць. Ситуація тут відрізняється тим, що заклади соціальної сфери у своїй більшості неушкоджені і працюють у звичайному режимі, але суттєво збільшилась кількість споживачів соціальних послуг – дітей шкільного віку, людей, що потребують догляду та лікування. І хоча існує тенденція поступового відтоку додаткових споживачів послуг, певний час їх кількість буде неадекватна можливостям освітніх, медичних та інших соціальних закладів.

Третя група – це ті території, де ворожа навала позначилась на роботі закладів соціальної сфери не такій значній мірі. Це в основному області центральної України, куди ворог не заходив фізично і не було великого потоку переселенців.

На нашу думку, дієвим засобом відновлення керованості та забезпечення гідної якості роботи освітніх, медичних та інших соціальних закладів у першій групі є розвиток такого напрямку як створення відповідних освітніх та госпітальних округів, для яких правове, організаційне та методичне обґрунтування діяльності з'явилося в пакетах реформ (зокрема, в освіті та охороні здоров'я), прийнятих ще наприкінці минулого десятиліття.

Округ за своєю організаційно-правовою формою є об'єднанням закладів, розташованих на відповідній території, і метою цього об'єднання є

забезпечення доступності до надання відповідної послуги, налагодження взаємодії між суб'єктами, що входять до округу, ефективне використання ресурсів та інвестицій, сприяння у проведенні реформ. В рамках округів можна продумати спеціалізацію та співпрацю закладів тієї чи іншої сфери. Також характерною особливістю округів є те, що їх організаційно-управлінський механізм базується на забезпеченні функціонування необхідної інфраструктурної бази. Тобто вирішуються завдання щодо концентрації та раціонального розподілу ресурсів, забезпечується продумана політика залучення та підготовки кадрів, здійснюється допомога у розробці юридичних документів, інвестиційних проектів. До роботи в округах можуть бути долучені установи суміжних сфер діяльності – реабілітації, культури, фізичної культури, із впровадження інформаційних та цифрових технологій.

Формування округів у довоєнний період передбачало, що при забезпеченні функціонування округу як управлінської ланки, мають бути мінімізовані командно-адміністративні управлінські важелі. Діяльність керівних та апаратних служб мала ґрунтуватись на договірних та представницьких засадах. Фактично округ в своїй основі планувалось створювати на базі такої організаційно-правової форми як корпорація. Проте нинішня ситуація вимагає зміни концептуальної моделі функціонування округів. Обставини, що виникли, вимагають збереження і навіть посилення механізмів керованості, координації, оперативності у виконанні прийнятих рішень. Тому округ має стати суто управлінською ланкою, підпорядкованою військово-цивільній адміністрації. Доцільно щоб заклади, які можуть бути включені до складу округу, знаходились у подібних обставинах свого функціонування, що дозволить застосовувати спільні механізми вирішення проблем - поставки обладнання, забезпечення кадрами, вирішення питань логістики, розподіл централізованих ресурсів, залучення іноземної допомоги, тощо. Фактично округ має стати тимчасовою структурою управління, фактично працюючи в режимі підрозділу військово-цивільної адміністрації. Його розміри, склад, географія як правило не будуть співпадати із наявними

районами, оскільки критерієм формування має стати не адміністративний поділ території, а ступінь подібності проблематики, що виникла в результаті наслідків агресії – стан матеріальної бази, кадрова ситуація, специфіка контингенту споживачів послуг, що лишилася, стан інфраструктури, будівель та інші чинники. Мова йде про такі специфічні структурні одиниці, які можуть бути різними за своїми розмірами і по площі, і по населенню, включати різні населені пункти – міста, селища, села. Мабуть було б доцільно дати цій новій організаційній формі таке визначення як окремий спеціальний округ (ОСО) - освітній, госпітальний, проведення соціального догляду.

Визначимо ряд ключових положень щодо функціонування ОСО як особливої управлінської одиниці.

1. ОСО мають створюватись рішенням Кабінету Міністрів України в окремих регіонах держави, що зазнали найбільших руйнувань, втрати приміщень, матеріальних збитків, відтоку педагогічних, медичних, соціальних працівників, а також іншого негативного впливу на систему соціального обслуговування населення у зв'язку із вторгненням російської федерації

2. Рішення щодо створення ОСО приймається за спільним поданням обласних (Київської міської) військово-цивільних державних адміністрацій та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у тій чи іншій сфері – освіті, охороні здоров'я, надання соціальних послуг, культурно-просвітницькій сфері (МОН, МОЗ, Мінсоцполітики, Міністерство культури та інформаційної політики).

3. Заклади соціальної сфери, які знаходяться у підпорядкуванні територіальних громад, оперативно передаються до складу округів на тимчасовій основі до закінчення відновлювальних процесів.

4. ОСО створюються в межах областей. Границі округів можуть включати територію, що частково або повністю відноситься до одного або декількох адміністративних районів. При утворенні округів до їх складу

доцільно включати повністю територію, яку займають територіальні громади.

5. Визначення меж округів має залежати від наступних чинників:

– потреби, що виникла для формування мережі закладів в залежності від кількості населення, окремих груп споживачів, що залишились та/або повернулись в той чи інший регіон;

– кількості одиниць закладів відповідної сфери, які мають координуватись округом при розподілі централізованих ресурсів, здійсненні технічної, фінансової, кадрової допомоги, проведенні контролю і перевірок, оперативному реагуванню в критичних ситуаціях, тощо із урахування тої мережі, яка має ту чи іншу форму дієздатності;

– структури зазначених закладів, зокрема: наявності одиниць початкової і профільної школи, дошкільних закладів, закладів професійної освіти – в освіті; первинної, вторинної, екстреної, реабілітаційної медичної допомоги – в охороні здоров'я; центрів та інтернатів обслуговування людей похилого віку, інвалідів, дітей – в системі надання соціальних послуг;

– можливості контролю на рівні округів дотримання відповідних стандартів, етичних норм, санітарно-епідеміологічних вимог, запобігання проявам хабарництва і корупції, тощо;

– можливостей використання місцевих ресурсів та місцевого кадрового потенціалу;

– функціонування надавачів послуг у різних формах власності та організаційно- правових формах.

Також виокремимо функції, що має виконувати ОСО. Це зокрема:

▪ забезпечення повноцінного соціального (освітнє, медичне та інше) обслуговування населення, що постійно або тимчасово проживає на його території, включаючи дошкільну, загальну середню, професійну, передвищу і частково вищу освіту; надання первинної, інтенсивної та планової вторинної, екстреної, паліативної медичної допомоги, медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, а також реабілітацією у сфері охорони здоров'я;

догляд за особами, що опинилися в складних життєвих обставинах, інші напрями;

- в разі необхідності організація доставки здобувачів освіти, пацієнтів до інших освітніх та медичних закладів, що знаходяться за межами таких округів;

- здійснення заходів щодо забезпечення закладів освіти необхідними підручниками, обладнанням, технікою; закладів охорони та догляду здоров'я – ліками та лікарськими засобами;

- підготовка відповідної проєктної документації щодо відновлення матеріальної бази соціальних закладів, знищеної та/або пошкодженої у зв'язку із вторгненням російської федерації;

- підготовка пропозицій щодо впровадження інвестиційних та інноваційних проєктів розвитку соціального обслуговування;

- координація роботи закладів освіти, охорони здоров'я, соціального догляду приватної форми власності та ФОПів, що отримали ліцензію на впровадження господарської діяльності із відповідної практики;

- проведення заходів щодо залучення педагогічного, медичного та іншого персоналу із інших регіонів та із-за кордону, створюючи їм відповідні матеріальні та моральні стимули, а також забезпечуючи вирішення соціальних питань.

Для виконання зазначених функцій, ОСО мають бути наділені наступними повноваженнями:

- виступати головним розпорядником коштів, що виділяються із Державного бюджету для такого округу, розподіляти їх у встановленому порядку між різними отримувачами цих коштів;

- проводити розподіл централізовано закуплених матеріальних цінностей, обладнання, технічних засобів;

- укладати договори про надання освітніх, медичних та інших соціальних послуг за державними програмами із центральними органами

виконавчої влади, що реалізує державну політику у різних галузях соціальної сфери;

- встановлювати базові обсяги обслуговування, зокрема розміри контингентів здобувачів освіти, обсяги медичного обслуговування за окремими видами такого обслуговування (пакети медичних послуг), стандарти надання соціальних послуг окремим закладам, що входять до складу такого округу;

- в межах визначених асигнувань із місцевих бюджетів встановлювати надбавки і доплати педагогічним, медичним, соціальним працівникам в порядку, затвердженому округом;

- проводити конкурси щодо відбору керівників закладів, що входять до складу округу;

- отримувати кошти, що надходять в порядку спонсорської та благодійної допомоги, включаючи ті, що надходять із-за кордону, та здійснювати розподіл цих коштів між закладами;

- проводити реорганізацію мережі закладів, включаючи їх перепрофілювання, за узгодженням із військово-цивільною державною адміністрацією.

ОСО мають очолювати генеральні директори, які призначаються і є підзвітними обласним (Київській міській) військово-цивільним державним адміністраціям. Заступники генерального директора призначаються обласними (Київською міською) військово-цивільними державними адміністраціями за поданням генерального директора.

Заклади соціальної сфери, що входять до складу ОСО і які перебувають у власності територіальних громад, по всіх питаннях, що знаходяться у компетенції округу, підпорядковуються округу. При цьому територіальні громади за узгодженням із округом можуть використовувати кошти своїх бюджетів (бюджетів громад) для матеріально-технічної підтримки закладів та виконання власних програм розвитку соціального обслуговування.

Що стосується другої групи регіонів, то, на нашу думку, в цій групі ще певний період буде зберігатися ситуація, характерною рисою якої є переобтяженість закладів соціальної сфери додатковою кількістю осіб із числа вимушених переселенців, які потребують надання освітніх, медичних та інших соціальних послуг. Очевидно, що потужності наявних закладів вже недостатньо справляються із новими викликами, а у подальшому навантаження на такі заклади може зростати: почнеться новий навчальний рік, реальним є загострення хронічних хвороб у багатьох переселенців.

Нове будівництво та модернізація в бік розширення діючих закладів соціальної сфери не є ефективним напрямком розв'язання цієї проблемної ситуації. По-перше, в бюджетах як державному, так і місцевих не буде на це коштів. А по-друге, у найближчі місяці (будемо сподіватися, що до кінця 2022 року) почнеться інтенсивний зворотній відтік споживачів послуг. Тому нові місця в закладах просто виявляться не дуже потрібними.

Для того, щоб підтримати потенціал закладів соціальної сфери, та задовольнити потреби переселенців, які поки залишаються в даних регіонах, можливо застосувати механізм створення тимчасових організаційних одиниць із різних видів соціального обслуговування. Такими одиницями, на нашу думку, могли би стати «спеціалізовані мобільні бригади» із виконання різного роду соціальних послуг – освітніх, медичних, обслуговування осіб, що потребують догляду і підтримки (далі - СМБ). СМБ це окремо створені підрозділи у формі команди фахівців із надання соціальних послуг на певний встановлений термін – рік, півроку, квартал для здійснення своєї діяльності в оперативному, мобільному порядку із виїздом на місце надання послуг. По суті СМБ є тимчасовими закладами освіти, охорони здоров'я, соціального догляду, які беруть на себе обслуговування тих контингентів (в основному переселенців), на які не вистачає кадрових ресурсів в регіонах другої групи. При цьому вони, як правило, повинні будуть використовувати потужності діючих закладів – приміщення шкіл, дитячих садочків, центрів первинної допомоги, лікарень.

СМБ, на нашу думку, мають формуватися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у тій чи іншій сфері (МОЗ, МОН, Мінсоцполітики), як юридичні особи із особливим статусом на основі положення, затвердженого в установленому порядку відповідним міністерством. Базова кількість СМБ за кожним видом та напрямом буде встановлюватися міністерствами на основі аналізу ситуації в окремих регіонах і оцінки потреби у наданні освітніх, медичних та інших послуг, яка виникає в цих регіонах. Обласні військово-цивільні державні адміністрації будуть надавати запити до міністерств, в яких обґрунтовуватимуть потребу у залученні СМБ до надання того чи іншого виду обслуговування, вказуючи напрями та види такого обслуговування, обсяги його надання, терміни щодо перебування СМБ, конкретні регіони, в яких така допомога може надаватись, особливості виконання такої діяльності. Також мають вказуватися особливості, що впливають на залучення фахівців – гірські райони, демографічна ситуація, преференції щодо складу СМБ, інше. По кожній потенційній СМБ за окремими видами та напрямами міністерствами має встановлюватись кількісний склад та структуру, а також кваліфікаційні вимоги до учасників.

Міністерство, у свою чергу, попередньо буде доводити до фахівців, що працюють в закладах соціальної сфери регіонів, з яких будуть формуватися СМБ (зокрема областей третьої групи), інформацію про потенційну участь в майбутніх СМБ. Кожен, хто має відповідні можливості та бажання, будуть подавати заявки щодо участі в цих утвореннях. Далі має проходити процес безпосереднього формування. Він починається із вибору керівників СМБ, який призначається міністерством після проведення конкурсу в порядку, затвердженому міністерством. Для участі в конкурсу претендент повинен відповідати наступним вимогам:

- наявність кваліфікації – вища категорія;
- стаж роботи не менше десяти років;

– відсутність судових рішень або офіційно зареєстрованих документів у вигляді рішень органів державного управління щодо адміністративних стягнень або покарань протягом останніх п'яти років.

Обрані керівники СМБ вивчають подані різними фахівцями заявки та формують команди відповідно до затвердженого міністерством кількісного складу, структури та кваліфікаційних вимог. Сформувавши проєктний склад такої команди, керівники СМБ подають цю інформацію міністерству за встановленою формою. Міністерство після перевірки цієї інформації затверджує склади кожного СМБ та вносить кожну сформовану СМБ до відповідного реєстру, який є доступним для ознайомлення на сайті міністерства.

Обласні військово-цивільні державні адміністрації знайомляться із реєстром підготовленим міністерством і напряду надсилають пропозиції керівникам СМБ, паралельно інформуючи про це міністерство. Наступним етапом є проведення переговорів СМБ із заявниками на місцях. За результатами переговорів визначаються СМБ, які попередньо досягли домовленості щодо своєї діяльності у тому чи іншому регіоні. Після цього укладається договір між міністерством, обраним СМБ, відповідною військово- цивільною державною адміністрацією та окремим округом, в якому буде здійснювати свою діяльність СМБ.

Керівник та персонал СМБ здійснюють свою діяльність на основі цивільно- правових угод із міністерством. В разі, якщо керівник або учасники СМБ знаходяться у трудових відносинах як штатні працівники (постійне місце роботи) із закладом освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг, то міністерство бере на себе проведення переговорів із такими закладами щодо участі співробітників в СМБ. На період виконання своїх обов'язків в складі СМБ такий працівник вважається як такий, що знаходиться у відрядженні. Звільнення зазначених працівників із основного місця роботи не допускається. Оплата праці осіб, що залучені до роботи у СМБ, має здійснюватися в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України за

рахунок фінансування, отриманого в установленому порядку окремими округами. При цьому оплата праці за дні, проведені під час виконання своїх функцій у складі СМБ, за основним місцем роботи не здійснюється.

Щодо виділеної вище третьої групи регіонів, то тут не виникає достатньо гострих проблем у функціонуванні закладів соціальної сфери. Баланс фахівців в таких закладах як правило є незмінним, оскільки кількість тих, хто тимчасово виїхав компенсується кількістю тих, хто прибув із регіонів першої групи.

Ситуація, що виникла, особливо в регіонах першої групи, змушує стикатись із ще одним викликом. Цілий ряд закладів вищої освіти, зокрема досить рейтингових із науковими школами європейського масштабу, не зможуть швидко відновити свою діяльність через зруйновані будівлі та матеріальну базу, переміщення кадрів по Україні та за кордон. Подібна ситуація спостерігається і в медицині стосовно закладів третинного рівня, що надавали висококваліфіковану допомогу – обласні лікарні, диспансери, наукові інститути із медичною базою. Якщо впровадження рішучих організаційних заходів в рамках новостворених округів (ОСО) та спеціалізованих мобільних бригад (СМБ) зможе досить швидко нормалізувати функціонування середньої і професійної освіти, первинної і вторинної медицини (на рівні колишніх багатопрофільних районних лікарень), то стосовно зазначеної вище ситуації із вищою освітою та високо кваліфікаційною третинною медичною допомогою швидке подолання кризи неможливо. Досвід 2014 року донецьких та луганських ЗВО показав, що релокації не забезпечують відтворення колишнього потенціалу закладу в плані кадрів, бази, контингенту студентів. Щодо лікарень високоспеціалізованої допомоги, то їх «перевідкриття» на новому місці в інших регіонах просто неможливе через відсутність потрібних базових складових: обладнаних приміщень, медичного персоналу відповідного рівня, діагностичного устаткування і т. п.

Вирішити названу проблему дуже складно. Одним із варіантів може бути потужне залучення іноземної допомоги, а саме безпосередньо нерезидентів для відновлення роботи таких закладів. Щодо форми участі, то найбільш оптимальним варіантом може бути спільна пайова власність держави в цілому або області, з одного боку, а з другого боку – нерезидента, як правило закладу освіти чи охорони здоров'я, акредитованого в іншій державі. Крім такого варіанту можливо щоб відповідний заклад створювався урядами іноземних держав в порядку гуманітарної міжурядової допомоги, у формі філій відповідних іноземних закладів, засновувався громадськими, релігійними, іншими неурядовими організаціями-нерезидентами.

Необхідно щоб заклади, які створюються нерезидентами або за участю нерезидентів мали акредитацію у відповідних міністерствах за спрощеною процедурою, а далі укладали відповідні угоди щодо своєї діяльності із обласними військово-цивільними адміністраціями та/або окремими спеціальними округами. Для цього нерезиденти мають подавати попередню заявку до профільних міністерств за встановленою формою, де вказувати: види і форми діяльності, які вони планують здійснювати; можливості використання власної матеріально-технічної бази та потребу у використанні матеріально-технічної бази існуючих закладів України на умовах оренди; дані про власний кадровий склад та потреби у залученні місцевих кадрів; пропозиції щодо роботи в різних регіонах, інше.

Міністерства, після розгляду заявки, будуть приймати рішення щодо проходження тими чи іншими заявниками процедури акредитації. Після проходження акредитації заклади-нерезиденти подаватимуть міністерству плани своєї діяльності за встановленими формами, з якими міністерство буде ознайомлювати обласні військово-цивільні державні адміністрації. За результатами цього відбуватимуться домовленості на двосторонній основі і укладатимуться відповідні договори. Питання щодо експлуатації приміщень, введення в експлуатацію потужностей, використання персоналу, фінансування, ведення документації та ряд інших мають вирішуватися в

рамках укладених двосторонніх угод на умовах, що не протирічать законодавству України.

Висновки. Аналіз ситуації, що складається на теперішній час у функціонуванні закладів соціальної сфери за результатами оцінки наслідків російської агресії в різних регіонах України, опрацювання прийнятих в оперативному порядку законодавчих актів та рішень органів влади, пропозицій, що з'явилися за цей період в науковій літературі, висновків фахівців, а також проведення власних досліджень дозволили прийти до наступних результатів:

1. Ситуація, що склалася, вимагає проведення реорганізації системи управління закладами соціальної сфери, включаючи освіту, охорону здоров'я, надання соціальних послуг, в напрямі створення нових організаційно-правових форм, корекції системи повноважень у взаємовідносинах органів державної влади в регіонах та органів місцевого самоврядування, впровадження оперативних рішень з боку центральних органів влади. Передача ряду функцій, які до воєнного стану були закріплені за територіальними громадами, до нових управлінських структур, що мають бути створені у відповідь на виклики часу, зможе забезпечити функціонування ефективної моделі управління в галузях соціальної сфери у воєнний та післявоєнний час.

2. Пропонується створення нового типу органу управління для галузей соціальної сфери в регіонах, що найбільше постраждали від російської агресії. Окремий спеціальний округ (освітній, госпітальний, проведення соціального догляду) має виступати головним розпорядником бюджетних коштів; проводити розподіл централізовано закуплених ресурсів; виступати стороною у взаємовідносинах із центральними органами влади щодо надання освітніх, медичних та інших соціальних послуг за державними програмами; встановлювати стандарти надання соціальних послуг окремим закладам, що входять до складу такого округу; організовувати кадрове забезпечення закладів; виступати розпорядником спонсорської та благодійної допомоги;

проводити реорганізацію мережі закладів, включаючи їх перепрофілювання, за узгодженням із військово-цивільною державною адміністрацією.

3. Пропонується створення і застосування тимчасових організаційних одиниць – спеціалізованих мобільних бригад – для задоволення потреб переселенців у ряді регіонів України в наданні соціальних послуг, беручи до уваги ситуацію, коли потенціал закладів соціальної сфери у регіонах, куди був направлений основний потік переселення, не може задовольнити новий обсяг таких потреб. Спеціалізовані мобільні бригади мають бути командами фахівців (залучених із інших більш стабільних регіонів) із надання соціальних послуг на певний встановлений термін – рік, півроку, квартал, і фактично виступати в формі тимчасових закладів освіти, охорони здоров'я, соціального догляду. Впровадження такої структури дозволить максимально ефективно використати фаховий потенціал працівників соціальної сфери та уникнути розвитку кризових явищ в ряді регіонів у зв'язку із наявністю великої кількості ВПО.

4. Представлено пропозиції щодо організації процесу залучення нерезидентів до роботи із відновлення надання послуг висококваліфікованого профілю – роботи закладів вищої освіти, медичного потенціалу третинного рівня. Участь закордонних фахівців дозволить у достатньо короткий термін відновити роботу зазначених закладів, враховуючи гостру потребу у наданні соціальних послуг такого профілю.

Література

1. Марусяк О.В. Проблеми імплементації особливих правових режимів в Україні на прикладі введення воєнного стану в 2018 році. *Права людини в особливих правових режимах: досвід України*: колективна монографія / за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. Одеса, 2022. С.51–87.

2. Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в

контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський простір*. URL: <http://surl.li/cdbzi> (дата звернення: 10.09.2022).

3. Яремистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби на місцевого самоврядування*. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/news/2059/?page=28> (дата звернення: 10.09.2022).

4. Длігач А. Повоєнна економічна політика потребуватиме повної зміни підходів. *GMK CENTER*. URL: <https://cutt.ly/7BN46Lz> (дата звернення: 11.09.2022).

5. Возняк С. М., Демешок О. О., Андріянова Н. М., Шпура М. І. Економічні аспекти ведення гібридної війни. *The Russian-Ukrainian war (2014–2022): historical, political, cultural-educational, religious, economic, and legal aspects*: Scientific monograph. Riga, Latvia, 2022. 1421 p. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-223-4-8> (дата звернення: 25.09.2022).

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

References

1. Marusiak, O.V. (2022), *Problemy implementatsii osoblyvykh pravovykh rezhymiv v Ukraini na prykladi vvedennia voiennoho stanu v 2018 rotsi. Prava liudyny v osoblyvykh pravovykh rezhymakh: dosvid Ukrainy: kolektyvna monohrafiia* [Problems of implementation of special legal regimes in Ukraine on the example of the introduction of martial law in 2018. Human rights in

special legal regimes: experience of Ukraine: collective monograph], Odesa, Ukraine.

2. Borschevs'kyj, V., Matvieiev, Ye., Kuropas', I. and Mykyta, O. (2022), "Territorial communities under martial law: how to ensure effective management in the context of post-war development priorities", available at: <http://surl.li/cdbzi>, (Accessed 10 Sept 2022).

3. Yaremystyj, M. (2022), "Local authorities under martial law: and cooperation of military administrations with local self-government bodies", *Bukovyns'kij visnyk derzhavnoi sluzhby na mistsevoho samovriaduvannia*, [Online], available at: <http://buk-visnyk.cv.ua/news/2059/?page=28> (Accessed 10 Sept 2022).

4. Dlihach, A. (2022), "Post-war economic policy will require a complete change of approaches", *GMK CENTER*, [Online], available at: <https://cutt.ly/7BN46Lz> (Accessed 11 Sept 2022)

5. Vozniak, S. M., Demeshok, O. O., Andriianova, N. M. and Shpura, M. I. (2022), "Economic aspects of conducting hybrid warfare", *The Russian-Ukrainian war (2014–2022): historical, political, cultural-educational, religious, economic, and legal aspects*: Scientific monograph. Riga, Latvia [Online], available at: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-223-4-8> (Accessed 25 Sept 2022).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On making changes to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (Accessed 15 Octob 2022).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On making changes to some laws of Ukraine regarding state guarantees in the conditions of martial law, state of emergency or state of emergency", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text> (Accessed 15 Octob 2022).

Стаття надійшла до редакції 20.10.2022 р.