

# Електронне наукове видання

# «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

ISSN 2617-572X  
DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1



№ 6(1) / 2020  
Спецвипуск



**Електронне наукове видання  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание  
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication  
«PUBLIC ADMINISTRATION  
AND NATIONAL SECURITY»**

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 6 (1)

Спецвипуск

Київ 2020

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88

 **beta version**  
Polska Bibliografia Naukowa



 **BASE**  
Bielefeld Academic Search Engine



 ResearchBib

 **Crossref**  
Open Funder  
Registry

Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань  
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),  
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України  
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2020  
© Електронне наукове видання  
«Публічне адміністрування  
та національна безпека», 2020

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publične administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

*Редакція*  
*Головний редактор*

**Романенко Євген Олександрович** — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

*Заступники головного редактора*

**Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук із державного управління, доцент, Заступник директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

**Коваленко Дмитро Іванович** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

*Редакційна колегія*

**Арошидзе Паата** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

**Ахметова Лайла Сейсембековна** — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

**Бурик Зоряна Михайлівна** — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Гечбаія Бадрі Нодаровіч** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

**Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

**Гвожджевiч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

**Дегтяр Андрій Олегович** — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

**Дегтяр Олег Андрійович** — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

**Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

**Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

**Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

**Мідельський Сергій Людвигович** — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

**Потренко Тимофій Валентинович** — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Радченко Олександр Віталійович** — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

**Ромат Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

**Ситник Григорій Петрович** — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

**Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кухарчук Петро Михайлович** — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

**Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

**Яровой Тихон Сергійович** — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Агнешка Кістер** — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИКІВ НОВОЇ ФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА

*Кафедра управління та адміністрування комунального  
вищого навчального закладу «Вінницька академія неперервної освіти»  
м. Вінниця, вул. Грушевського, 13 (біля Вежі) каб. 21  
<http://academia.vn.ua>  
<http://metodokaf.blogspot.com>  
Тел. (0432) 55-65-68, Моб. (097) 890-51-76,  
Ел. адреса: kafedraya@gmail.com*



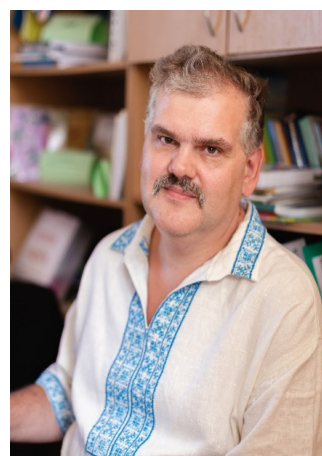
**Василенко Н. В.**  
д. пед. н., проф.



**Семко М. І.**  
к. п. н., доц.



**Жарая С. Б.**  
д. держ. упр., проф.



**Пойда С. А.**  
к. п. н.



**Києнко-Романюк Л. А.**  
к. пед. н., доц.



**Коннова М. В.**  
к. істор. н., доц.



**Лукова М. Д.**  
к. держ. упр.



**Дрозд Т. М.**  
к. п. н.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИКІВ  
НОВОЇ ФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА:  
колективний компендіум  
викладачів кафедри управління та адміністрування**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ  
НОВОЙ ФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА:  
коллективный компендиум  
преподавателей кафедры управления и администрирования**

**CURRENT PROBLEMS OF TRAINING LEADERS  
OF THE NEW FORMATION IN CONDITIONS OF OPEN SOCIETY:  
collective compendium  
teachers of the Department of Management and Administration**

*У колективному науковому компендіуму кафедри розкрита ідея теми дослідження, за якою ми вважаємо, що управління є визначальною функцією публічного адміністрування, яка забезпечує створення продукту та команди, щодо його реалізації в умовах публічного управління. Мета полягає у обґрунтування нових концептуальних засад підготовки сучасного керівника в умовах відкритого суспільства та підсумувати досвід їх втілення життя в світі і в Україні.*

*Автори не ставлять за мету штучного перенесення всієї науки з публічного управління на український ґрунт. Вони просто намагаються простежити розвиток ідей з тим, щоб взяти на озброєння все те, що, на їх думку, буде сприяти розвитку галузі публічного управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства. Висвітлення управлінського рішення як наукової категорії розкриває пріоритетність політичного вибору цінностей та цілей; визначає: цінності та цілі як визначальної ланки прийняття рішень; ролі конкуренції в процесі прийняття рішень; взаємовідношення суб'єкта та об'єкта прийняття рішень; послідовності етапів прийняття рішень та динаміки їх виконання.*

*Робота є першою спробою викладачів кафедри показати глибоке розуміння проблем, які виникають у процесі підготовки фахівця з публічного управління, зокрема сучасного керівника; встановлено, що реформи в державі можливі тільки за умов оптимізації спеціальної підготовки фахівців з публічного управління, хто хоче і може бути керівником, а й керівником-інноватором; обґрунтовано саме підготовка керівників нової формації, як складовий циклу професійно-практичної підготовки студентів бакалаврського та магістерського освітніх рівнів спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування у КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти».*

**Ключові слова:** виконання, вироблення, ідея, прийняття, процес, публічне адміністрування, публічне управління, управлінські рішення.

*В коллективном научном компендиуме кафедры раскрыта идея темы исследования, по которой мы считаем, что управление является определяющей функцией публичного администрирования, которая обеспечивает создание продукта и команды, по его реализации в условиях публичного управления. Цель состоит в обоснование новых концептуальных основ подготовки современного руководителя в условиях открытого общества и подытожить опыт их воплощение жизни в мире и в Украине.*

*Авторы не ставят целью искусственного переноса всей науки с публичного управления на украинскую почву. Они просто пытаются проследить развитие идей с тем, чтобы взять на вооружение все то, что, по их мнению, будет способствовать развитию отрасли публичного управления и администрирования в условиях информационного общества. Освещение управленческого решения как научной категории раскрывает приоритетность политического выбора ценностей и целей; определяет: ценности и цели как определяющей звена принятия решений; роли конкуренции в процессе принятия решений; взаимоотношение субъекта и объекта принятия решений; последовательности этапов принятия решений и динамики их выполнения.*

*Работа является первой попыткой преподавателей кафедры показать глубокое понимание проблем, которые возникают в процессе подготовки специалиста по публичного управления, в том числе современного руководителя; установлено, что реформы в государстве возможны только в условиях оптимизации специальной подготовки специалистов по публичному управлению, кто хочет и может быть руководителем, но и кивником-инноватором; обоснованно именно*

подготовка руководителей новой формации, как составляющей цикла профессионально-практической подготовки студентов бакалаврской и магистерской образовательных уровней специальности 281 Публичное управление и администрирование в КВУЗ «Винницкая академия непрерывного образования».

**Ключевые слова:** исполнение, выработки, идея, принятия, процесс, публичное администрирование, публичное управление, управленческие решения.

*The article reveals the idea of the research topic, according to which we believe that management is a defining function of public administration, which ensures the creation of a product and a team for its implementation. Coverage of management decisions as a scientific category reveals the priority of political choice of values and goals; defines: values and goals as a determining link in decision-making; the role of competition in the decision-making process; the relationship between the subject and the object of decision-making; sequence of stages of decision-making and dynamics of their implementation The work is the first attempt to show a deep understanding of the problems that arise in the process of training a specialist in public administration, in particular a modern leader; it is established that reforms in the state are possible only under the conditions of optimization of special training of specialists in public administration, who wants and can be a leader, but also a leader-innovator; the training of the leaders of the new formation as a component of the cycle of professional and practical training of students is substantiated bachelor's and master's degrees at the specialty 281 Public administration and administration.*

**Key words:** execution, elaboration, idea, acceptance, process, public administration, public administration, managerial decisions.





## ЗМІСТ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИКІВ НОВОЇ ФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА: КОЛЕКТИВНИЙ КОМПЕНДУМ ВИКЛАДАЧІВ КАФЕДРИ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	5
--	---

### ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

<b>Києнко-Романюк Лариса Анатоліївна, Жарая Світлана Борисівна</b> СТИЛІ КЕРІВНИЦТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ: ЛІДЕРСЬКІ ПІДХОДИ .....	13
<b>Семко Майя Іванівна</b> ПІДГОТОВКА ФАХІВЦЯ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ МАГІСТРАТУРИ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД .....	18

### РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<b>Лукова Майя Дмитрівна</b> МЕНТАЛЬНЕ БЛАГОПОЛУЧЧЯ КЕРІВНИКА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: СУЧАСНІ РИЗИКИ ТА ВИКЛИКИ .....	22
<b>Світлак Ірина Іванівна</b> СУТНІСТЬ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ .....	28

### СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<b>Заячковський Володимир Михайлович</b> ЯКІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТИ: ВИКЛИКИ І ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ .....	37
<b>Пойда Сергій Андрійович</b> УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ОСВІТНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЗАКЛАДУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ З ВИКОРИСТАННЯМ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....	43

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Василенко Надія Володимирівна</b> ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ІСТОРІЯ І СУТНІСТЬ .....	48
<b>Коннова Майя Вікторівна</b> ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ КОЗАЦЬКОЇ ДОБИ .....	54

**ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Дрозд Тетяна Михайлівна**  
ПУБЛІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ: СУЧАСНІ ВИМОГИ  
ТА УМОВИ РОЗВИТКУ ..... 60

**Красіловська Зоя Валеріївна**  
КРИТЕРІЇ ДОПУСТИМОСТІ УКЛАДЕННЯ УГОД ПРО МЕДІАЦІЇ У СПОРАХ ІЗ ОРГАНАМИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ..... 70

## CONTENTS

CURRENT PROBLEMS OF TRAINING LEADERS OF THE NEW FORMATION IN CONDITIONS OF OPEN SOCIETY: collective compendium teachers of the Department of Management and Administration .....	5
--	---

### RESEARCH, DEVELOPMENT, PROJECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION

<b>Kyienko-Romaniuk Larysa, Zharaia Svitlana</b> LEADERSHIP STYLES IN PUBLIC GOVERNANCE AND ADMINISTRATION: LEADERSHIP APPROACHES .....	13
---	----

<b>Semko Maya</b> TRAINING OF THE PUBLIC MANAGEMENT SPECIALIST IN THE CONDITIONS OF THE MASTER'S DEGREE: PRACTICE AND EXPERIENCE.....	18
---	----

### REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<b>Lukova Maya</b> MENTAL WELL-BEING OF THE LEADER IN PUBLIC GOVERNANCE: CURRENT RISKS AND CHALLENGES.....	22
--	----

<b>Svitlak Iryna</b> THE ESSENCE OF NATURAL MONOPOLIES AND FEATURES OF STATE REGULATION OF THEIR ACTIVITIES .....	28
---	----

### SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

<b>Zaiachkovskiy Volodymyr</b> QUALITY PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF EDUCATION: CHALLENGES AND WAYS OF IMPLEMENTATION .....	37
--	----

<b>Poida Serhii</b> MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT OF THE INSTITUTION OF GENERAL SECONDARY EDUCATION WITH THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES .....	43
--	----

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Vasylenko Nadiya</b> PECULIARITIES OF INTERACTION OF PUBLIC AND STATE GOVERNMENT: HISTORY AND ESSENCE.....	48
---	----

<b>Konnova Maya</b> HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION OF THE SYSTEM OF GOVERNANCE AND ADMINISTRATION IN THE UKRAINIAN LANDS OF THE COSSACK ERA .....	54
--	----

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

**Drozd Tetiana**

PUBLIC COMMUNICATIONS OF LEADERS OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS:

MODERN REQUIREMENTS AND CONDITIONS OF DEVELOPMENT ..... 60

**Krasilovska Zoya**

CRITERIA OF ELIGIBILITY OF CONCLUSION OF AGREEMENTS ON MEDIATION IN DISPUTES

WITH PUBLIC ADMINISTRATION BODIES ..... 70

УДК 351

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

**Києнко-Романюк Лариса Анатоліївна**  
*кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри управління та адміністрування  
Комунальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Києнко-Романюк Лариса Анатольевна**  
*кандидат педагогических наук, доцент,  
доцент кафедры управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Kyienko-Romaniuk Larysa**  
*Doctor of Philosophy, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Management and Administration  
Community Higher Education Institution  
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

ORCID: 0000-0002-2191-3453

**Жарая Світлана Борисівна**  
*доктор наук з державного управління,  
професор кафедри управління та адміністрування  
Комунальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Жарая Светлана Борисовна**  
*доктор наук по государственному управлению  
профессор кафедры управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Zharaia Svitlana**  
*Doctor of Science in Public Administration,  
Professor of the Department of Management and Administration,  
Community Higher Education Institution  
«Vinnitsya Academy of Continuous Education»*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6155

**СТИЛІ КЕРІВНИЦТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ  
ТА АДМІНІСТРУВАННІ: ЛІДЕРСЬКІ ПІДХОДИ**  
**СТИЛИ РУКОВОДСТВА В ПУБЛІЧНОМ УПРАВЛЕННІ  
И АДМИНИСТРИРОВАНИИ: ЛИДЕРСКИЕ ПОДХОДЫ**  
**LEADERSHIP STYLES IN PUBLIC GOVERNANCE  
AND ADMINISTRATION: LEADERSHIP APPROACHES**

**Анотація.** Управління людськими ресурсами і лідерство в управлінні було в центрі уваги з моменту заснування людської спільноти. Наприклад, Платон ділив людей на «золотих», і тих, хто не призначений для управлінської ролі – «бронзових». Ідея управлінської компетентності успішного керівника походить з давніх часів. Проблеми управлінських якостей, обговорювані у часи Платона, подібні до тих, що обговорюються сьогодні. Сутність управлінської функції в рівній мірі націлена на досягнення очікуваного результату у спільній діяльності, готовність бути героїчним, зберігати баланс у стосунках з людьми, вміння вирішувати конфлікти, здобувати прихильність членів організації. У статті проаналізовано лідерські підходи в управлінні та адмініструванні, висвітлено виклики, перспективи та умови налагодження ефективного управлінського процесу в період децентралізації влади.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, управлінські компетентності, управління людськими ресурсами, місцеве врядування.

**Аннотация.** Управление человеческими ресурсами и лидерство в управлении было в центре внимания с момента основания человеческого сообщества. Например, Платон делил людей на «золотых», и тех, кто не предназначен для управленческой роли – «бронзовых». Идея управленческой компетентности успешно руководителя происходит с древних времен. Проблемы управленческих качеств, обсуждаемые во времена Платона, подобные тем, которые обсуждаются сегодня. Сущность управленческой функции в равной степени нацелена на достижение ожидаемого результата в совместной деятельности, готовность быть героическим, сохранять баланс в отношениях с людьми, умение разрешать конфликты, завоевывать расположение членов организации. В статье проанализированы лидерские подходы в управлении и администрировании, освещены проблемы, перспективы и условия налаживания эффективного управленческого процесса в период децентрализации власти.

**Ключевые слова:** публичное управление и администрирование, управленческие компетенции, управление человеческими ресурсами, местное управление.

**Summary.** Human resource management and leadership in management was in the spotlight since the Foundation of the human community. For example, Plato divided people into «gold» and those who are not intended for managerial roles – «bronze». The idea of managerial competence of a successful leader comes from ancient times. Problems of management as discussed in the time of Plato, such as those being discussed today. The essence of managerial functions equally focused on achieving the expected result in joint activities, willingness to be heroic, to maintain a balance in relations with people, ability to resolve conflicts, to win the favor of the members of the organization. The article analyzes the leadership approaches in the management and administration, the problems, the prospects and modalities for the establishment of an effective management process during the period of decentralization of power.

**Key words:** public management and administration, managerial skills, human resource management, local governance.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Зростаючі очікування щодо публічного управління та адміністрування виникають внаслідок змін у сучасному українському суспільстві. Відповідь на цей виклик у постійних пошуках успішних способів задоволення потреб. Вони включають введення в теорію та практику публічного управління та адміністрування стратегій розвитку у цій сфері, що призводить до виявлення тактичних дій та створення умов.

Роль керівника у сфері публічного управління та адміністрування полягає у впливі не лише на колектив, який він веде, але і всієї громади для ефективного досягати поставлених цілей. У науковій літературі публічне управління, як управління людськими ресурсами, загалом окреслено як процес використання впливу для формування цілей групи, громади чи організації, мотивуюча поведінка, орієнтована на досягнення цих цілей, що допомагає визначенню культури групи, колективу або організації. Це здатність сприяти змінам на особистісному та суспільному рівнях. Завданням органу публічного управління є досягнення суспільнозначимої мети розвитку громади. Публічне управління пов'язано

з груповим процесом, воно не може відбутися без участі людей — членів громади, які характеризуються нерівномірним розподілом обов'язків. Причому, управління та адміністрування у класичному вираженні може здійснюватися лише в одному напрямі: від керівника до підлеглих.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Роль і значення публічного управління у організації життя в колективі, організації, громаді досліджували: Ю. Адриянова, В. Блохіна, Н. Ляшок, Ст. Никончук, Т. Сергієнко, В. Сидорко, К. Цимбриляк, До Яворська та інші. Вчені у своїх працях показали особливості управління людськими ресурсами та визначили роль керівника в попередженні виникнення неконтрольованих ситуацій. Зокрема, Петрушенко Ю. М. приділив увагу економічним та фінансовим складовим соціально-економічного розвитку територіальних громад, інституційним та прикладним аспектам управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду [2]. Грицяк І. А. обґрунтував становлення публічного управління в Україні та його орієнтацію на європейські стандарти [1].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Динамічний розвиток методів і засобів

передачі інформації в епоху постіндустріального суспільства спричинив необхідність швидкого реагування на вплив зовнішніх чинників у всіх управлінських системах. Кирій С. Л. зауважує, що внутрішнє середовище організаційних систем часто є консервативним. Такий стан речей породжує виникнення протиріччя між прогресивними та регресивними концептами, ідеалами, цінностями. Протиріччя, які виникають між керівництвом і персоналом стають причиною виникнення конфліктів. Публічне управління як система взаємовідносин між людьми не є виключенням, тому відповідно до сучасних концепцій конфлікту — конфлікти в організаціях системи публічного управління є результатом розвитку взаємодії між окремими її структурними елементами, якими можуть бути окремі службовці, її структурні підрозділи чи організація в цілому, а також результатом взаємовідносин з зовнішніми агентами — громадянами, підприємствами, установами, організаціями. Сучасне публічне управління супроводжується виникненням конфліктних ситуацій між політичними силами та громадськістю, окремими політичними лідерами та суспільством, місцевою та центральною владою, між владою та народом. Безконфліктне публічне управління неможливе, тому необхідність попередження і запобігання розвитку деструктивних конфліктів, які в більшості носять суб'єктивний характер, і вирішення в конструктивний спосіб об'єктивних протиріччя публічного управління, потребує наукового осмислення та розробки відповідних механізмів, які б дали можливість діагностувати їх на найбільш ранній стадії.

**Мета статті** проаналізувати лідерські підходи в управлінні та адмініструванні, висвітлити виклики, перспективи та умови налагодження ефективного управлінського процесу в публічному управлінні та адмініструванні в період децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Існує багато класифікацій стилів управління (іншими словами, управлінської поведінки). Однією із перших була концепція, розроблена Д. Макгрегором і описана як теорія X та Y. Згідно теорії X, люди по своїй суті не люблять працювати і максимально уникають роботи, намагаються уникати відповідальності, не амбітні, перш за все, вони хочуть миру і вважають за краще бути керованими, аніж керівниками. Відповідно до такого підходу, щоб люди працювали, повинні бути механізми примусу до роботи, контролю, мотивації заохоченнями та покараннями. За таких умов організація не здатна до органічного саморозвитку. Усі працівники позбавлені задоволення своїх вищих потреб, за такого стилю управління вищі потреби блокуються, керівники свідомо тримають підлеглих у стані страху — на рівні нижчих потреб. Згідно з теорією Y, робота — це природна потреба людини, те, що для неї очевидне і звичне. У сприятливому психологічному кліматі, організованому відповідними методами управління, вони стають

дуже амбітними, творчими і прагнуть до відповідальності та незалежності самі, при цьому беручи участь у досягненні цілей організації, процес досягнення яких хочуть самі контролювати. Такий стиль сприяє саморозвитку працівників і організації

У базовій типології Левіна, Ліппітта та Уайта виділяють два стилі управління: автократичний (директивний) та демократичний (інтегративний). Автократичний стиль характеризується зосередженням влади в руках керівника, переважанням одноосібних рішень та офіційних розпоряджень, відсутністю свободи підлеглих, великою дистанцією у контактах з підлеглими. Для демократичного стилю характерні зв'язок керівника з групою та прагнення отримати схвалення підлеглих, слухати, заохочувати висловлення думок і поглядів, а також передбачає певну свободу в роботі підлеглих. Керівник делегує значне коло повноважень, разом з тим несе відповідальність за виконання завдань, контролює та здійснює м'які інтервенції для забезпечення досягнення встановлених цілей. Підлеглі мають великий спектр свободи при розподілі завдань і самі визначають, як їх виконувати. Між керівним та виконавцями переважає двостороння комунікація — керівник приймає рішення після обговорення з працівниками. Це створює додаткові можливості для мотивації працівників і заохочує їх бути проактивними в реалізації проекту. Демократичний керівник — це довіра і віра в підлеглих, тут відбуваються дискусії, інформація точна, процес спілкування ефективний, а працівники активно беруть участь у житті компанії/організації, що мають безпосередній вплив на її розвиток.

Багато авторів робили обґрунтовані спроби класифікувати стилі керівництва. В контексті лідерських підходів до управління та адміністрування згадаємо деякі з них. *Автократичний стиль* базується на економічній складовій організації. Керівник домінує над підлеглими, які не допущені до процесу прийняття рішень. Працівники отримують конкретні інструкції та способи виконання розпорядження. Вони не мають можливості проявити власну ініціативу. Існує контроль від вищої ланки влади і від підлеглих вимагають слухняності. Характерною особливістю цього стилю управління є виникнення великої соціальної відстані між керівником і підлеглими. *Демократичний (інтегративний) стиль* характеризується тим, що, незважаючи на поділ на управлінські і виконавчі завдання, немає чіткої диференціації між керівниками і підлеглими. Працівники можуть приймати рішення з приводу своєї діяльності. Вони мають більше самостійності і здатності виявляти власну ініціативу. Той, хто виконує роль керівника, підтримує контакт з працівниками, залучає їх до процесу прийняття рішень, враховуючи їх досвід виконання поставлених завдань. *Відсторонений стиль* часто існує паралельно з пасивним ставленням керівника до управлінських обов'язків.



Керівник не керує командою, група часто залишається наодинці. Як правило, такий стиль управління призводить до організаційного хаосу і відсутності реалізації завдань. Дуже часто з'являється неофіційне угруповання, членами якого є люди, які не мають законних прав діяти як керівники, але у працівників вони отримують довіру, стають неформальними лідерами завдяки організаційним та особистісним здібностям і здатностям. *Стиль інтеграції*, який також називають інтеграційним управлінням, полягає в тому, що команда визначає успіх робочого місця з його власними вигодами. Існує високий рівень ідентифікації з робочим місцем, прихильність і висока мотивація до досягнення цілей.

Одним із науковців, які аналізували стилі управління, був Уільям Джеймс Реддін. На основі концепції Блейка і Моутона він створив власну під назвою «Коробка Реддіна», додавши до «зосередження на людях» та «зосередження на завданні» додатковий аспект — управління, зосереджене на ефективності. На думку багатьох вчених, модель Реддіна — одна з найцікавіших теорій стилів управління. На відміну від двовимірної моделі управління та сучасних теорій, в яких акцент робиться на харизмі лідера, вона має багато практичних застосувань.

Публічне управління відрізняється від адміністрування тим, що передбачає наявність лідерських проявів, інтегративного стилю. Адміністрування відповідає за вирішення стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, регулює контроль і нагляд. Публічне управління регулює управлінські відносини в процесі забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Характер і специфіка умов публічного управління повинні містити елементи лідерства, а, отже, і добровільності. Ми пов'язуємо це з харизмою і комунікативними навичками керівника органу публічної служби. Їх наявність разом з використанням формальних інструментів впливу дозволить більш ефективно діяти на благо держави і громади.

З посиленням ролі людського фактору в діяльності публічної служби зростає значення керівника як вирішального чинника ефективного управління. Це добре видно в рішеннях місцевого самоврядування, які систематично наголошують на важливості персонального лідерства. Ефективне управління у публічній сфері — один з найважливіших факторів, що формують загальні умови функціонування громади, стимулюючи прагнення її членів, підтримуючи місцеві ініціативи і таким чином сприяючи кращим результатам. Також варто звернути увагу, що одним із найважливіших завдань є забезпечення керівників можливостями розвивати особисті та колективні навички і якості, необхідні для задоволення потреб громади.

Сучасна епоха потребує управлінця-лідера з високим рівнем компетенцій, базованих на системі

цінностей відкритого суспільства, вимагає професійної відданості, здатності мотивувати та надихати й інших, проявляти різні демократичні стилі управління, орієнтовані в рівній мірі на людей, завдання та ефективність. Тому керівники публічних служб все більше зосереджені на створенні сприятливих умов для професійного та особистого розвитку усіх і кожного. Ця позиція є ключовою та повинна враховуватися органами, які приймають рішення.

Лідерство в публічному управлінні та адмініструванні може бути ефективним за наступних умов:

- зосередження уваги насамперед на підвищенні якості процесу, контактні на рівні порозуміння між владою і громадою, забезпеченні рівності у наданні послуг;
- лідер в публічному управлінні та адмініструванні володіє розвиненим емоційним інтелектом, усвідомлено базує свою діяльність на визначених управлінських ролях;
- лідер володіє критичним мисленням, приймає рішення, базуючись на власній позиції, уникає опиратись на чужі судження у прийнятті рішень;
- діяльність лідера в публічному управлінні передбачає співпрацю з громадою, народними депутатами, неурядовими громадськими організаціями, активістами;
- лідер в публічному управлінні та адмініструванні визнає переваги та компетенції працівників та доручає їм активні ролі, делегує повноваження, тим самим розбудовує команду прихильників і однодумців;
- проявляє високий рівень самостійності, достатній для розподілу ресурсів і пошуку інноваційних технологічних способів діяльності;
- несе повну відповідальність перед місцевою, регіональною владою та широкою громадою та має підтримку з їх боку, особливо при спробах здійснити зміни.
- зміни вносить методом м'яких інтервенцій, керуючись психологічними законами управління в період змін.

**Висновок.** Лідерство в публічному управлінні та адмініструванні — це особлива сфера людської діяльності. Наукові дослідження, практичний досвід та політичні рішення підтверджують думку про те, що публічне управління та адміністрування має величезний потенціал для підтримки та розвитку громад. Для реалізації цього потенціалу необхідні два основних ресурси: по-перше, неперервна освіта та розвиток лідерських навичок на особистісному рівні, сприяння створенню середовища і організації умов, в яких цей процес відбувається, по-друге, популяризація кращих практик публічного управління та адміністрування на місцевому рівні через локальні, регіональні та національні конференції, семінари-практикуми тощо, розвиток критичного мислення для прийняття рішень, зміцнення лідерів середнього рівня та неформальних лідерів. Відтак,

необхідно професійно посилити та підтримувати роль лідерів у публічному управлінні та адмініструванні, створюючи шляхи кар'єри та вивчаючи конкретні потреби у професійному розвитку тих, хто виконує цю роль, сприяючи створенню безперервного освітнього середовища у системі післядипломної

освіти, розвитку компетентності членів громади, спрямованих на співпрацю з лідерами публічного управління та адміністрування, заохочення брати на себе роль лідерів в реалізації місцевих проєктів, бути гнучкими, відповідальними, орієнтованими на ефективну взаємодію.

#### Література

1. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / І. А. Грицяк // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. 2010. № 2. С. 5–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2010\\_2\\_1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2010_2_1)
2. Петрушенко Ю. М. Місцевий розвиток за участі громади: Монографія у 2 т. Том 2. Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. Суми: Університетська книга, 2014. 368 с.
3. Кириї С. Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін. URL: <https://cutt.ly/puBszA2>
4. Терехіна Н. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування». К., 2009. 20 с.

#### References

1. Gricyak I. A. Publichne upravlinnya v Ukrayini: stanovlennya za yevropejskimi standartami / I. A. Gricyak // Visnik Akademiyi mitnoyi sluzhbi Ukrayini. Ser.: Derzhavne upravlinnya. 2010. № 2. S. 5–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2010\\_2\\_1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2010_2_1)
2. Petrushenko Yu. M. Miscevij rozvitok za uchasti gromadi: Monografiya u 2 t. Tom 2. Institucijni ta prikladni aspekti upravlinnya miscevim rozvitkom, oriyentovanim na gromadu / [za zag. red. Yu. M. Petrushenka]. Sumi: Universitetska kniga, 2014. 368 s.
3. Kirij S. L. Organizacijnij konflikt u publichnomu upravlinni yak indikator neobhidnosti zmin. URL: <https://cutt.ly/puBszA2>
4. Terohina N. Konflikty v diyalnosti organiv miscevogo samovryaduvannya: prichini, shlyahi rozv'yazannya ta prognozuvannya: avtoref. dis. na zdobuttya nauk. stupenya kand. nauk z derzh. upr.: spec. 25.00.04 «Misceve samovryaduvannya». K., 2009. 20 s.

УДК 35.071

**Семко Майя Іванівна**

*кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри управління та адміністрування  
Комуніальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Семко Майя Івановна**

*кандидат педагогических наук, доцент,  
доцент кафедры управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Semko Maya**

*Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Management  
and Administration Community Higher Education Institution  
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

ORCID: 0000-0001-8327-1751

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6161

**ПІДГОТОВКА ФАХІВЦЯ З ПУБЛІЧНОГО  
УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ МАГІСТРАТУРИ:  
ПРАКТИКА ТА ДОСВІД**

**ПОДГОТОВКА СПЕЦІАЛІСТА ПО ПУБЛІЧНОМУ  
УПРАВЛЕННЮ В УСЛОВИЯХ МАГІСТРАТУРЫ:  
ПРАКТИКА И ОПЫТ**

**TRAINING OF THE PUBLIC MANAGEMENT SPECIALIST  
IN THE CONDITIONS OF THE MASTER'S DEGREE:  
PRACTICE AND EXPERIENCE**

**Анотація.** Стаття є першою спробою показати проблеми, які виникають у процесі підготовки фахівця з публічного управління, зокрема сучасного керівника, на базі КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»; досвід показав, що реформи в державі можливі тільки за умов спеціальної підготовки фахівців з публічного управління в умовах магістратури; обґрунтована практика прийняття правлінського рішення з підготовки керівників нової формації, як складовій циклу професійно-практичної підготовки студентів бакалаврського та магістерського освітніх рівнів спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування.

**Ключові слова:** виконання, вироблення, ідея, прийняття, процес, публічне адміністрування, публічне управління, управлінські рішення.

**Аннотация.** Статья является первой попыткой показать проблемы, которые возникают в процессе подготовки специалиста по публичного управления, в том числе современного руководителя, на базе КВУЗ «Винницкая академия непрерывного образования»; опыт показал, что реформы в государстве возможны только в условиях специальной подготовки специалистов по публичного управления в условиях магистратуры; обоснованная практика принятия правленческих решений с подготовки руководителей новой формации, как составляющей цикла профессионально-практической подготовки студентов бакалаврской и магистерской образовательных уровней специальности 281 Публичное управления и администрирования.

**Summary.** The article reveals the idea of the research topic, according to which we believe that management is a defining function of public administration, which ensures the creation of a product and a team for its implementation. Coverage of management decisions as a scientific category reveals the priority of political choice of values and goals; defines: values and goals as a determining link in decision-making; the role of competition in the decision-making process; the relationship between the subject and the object of decision-making; sequence of stages of decision-making and dynamics of their implementation. The work is the first attempt to show a deep understanding of the problems that arise in the process of training a specialist in public administration, in particular a modern leader; it is established that reforms in the state are possible only under the conditions of optimization of special training of specialists in public administration, who wants and can be a leader, but also a leader-innovator; the training of the leaders of the new formation as a component of the cycle of professional and practical training of students is substantiated bachelor's and master's degrees at the specialty 281 Public administration and administration.

**Key words:** execution, elaboration, idea, acceptance, process, public administration, public administration, managerial decisions.

**П**остановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Вивчення та аналіз наукових джерел показав, що глибоке розуміння проблем, які виникають в процесі формування сучасної доктрини публічної служби, самого поняття публічного управління та адміністрування, а також відповідного інституту, сприятиме більш раціональному підходу до формування кадрової політики відповідно до нових завдань і функцій держави, а також подоланню відчуженості суспільства від публічної влади, підвищенню професіоналізму та компетентності фахівців з публічного управління [1].

Ми підтримуємо думку науковців, що реформи в державі, модернізація управління організаціями можливі тільки за умов оптимізації системи підготовки спеціальних менеджерів, її якісного розвитку та визначення основного вектору — не тільки превентивного оволодіння абеткою управління тими, хто хоче і може бути керівниками, а й керівником — інноватором [2].

Отже, спеціальна підготовка керівного складу в умовах галузі 28 Публічне управління та адміністрування є проблемою важливою і невідкладною для розв'язання.

Саме ці обставини і змусили автора взятись за написання статті «Підготовка фахівців з публічного управління в умовах магістратури: практика та досвід».

Це і без того відповідальне, і важке завдання ускладняється тим, що подібних видань ні в Україні, ні за кордоном, на жаль, поки що немає. На щастя, є початкові розвідки в цьому напрямку, зроблені поодинокими українськими вченими, а також довідково-енциклопедичні та науково-теоретичні видання (переважно академічного, а не навчального характеру), кількість яких сьогодні швидко зростає на Заході і які нещодавно почали з'являться в незалежній Україні. Додатковою перешкодою є і брак нових, добре вивірених, апробованих і загальноновизнаних методологічних засад досліджень в галузі публічного управління та адміністрування, методичних розробок, а також відповідного досвіду читання лекцій з цієї тематики.

Отже склалась дійсно парадоксальна ситуація: бурхливий розвиток державного управління як науки за рубіжом та її становлення в незалежній Україні, з одного боку, і лише зародження публічного управління та адміністрування як навчальної дисципліни і за кордоном, і в Україні, з іншого боку. Причини такого становища, історію розвитку публічного адміністрування тобто запізненого народження публічного управління і як науки, і як навчального предмету, будуть розглянуті нижче. Тут зробимо лише кілька важливих зауважень.

**Мета даної статті** — знайти нові концептуальні засади дослідження проблем з підготовки фахівців з публічного управління, зокрема сучасного керівника та підсумувати досвід їх втілення життя в світі і в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасний стан науки державного управління в Україні, питання реформування публічного управління, формулювання соціальної політики держави характеризується активним розвитком її теоретичних засад, про що свідчать численні публікації в наукових виданнях [3].

Щодо терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеймсом М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління — це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [3].

Лексикограф Володимир Даль виводить зміст терміна «публічний» з терміна «публіка» (від лат. *publica* — суспільство, народ, люди) і визначає його як всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [5]. Провідний експерт з аналізу державної політики Олександр

Кілієвич перекладає англійське слово *public* на українську мову як «громадський, публічний, державний» [6, с. 92]. Водночас ще бракує наукових досліджень особливостей підготовки фахівців з публічного управління в умовах неперервної освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Процес підготовки фахівців з публічного управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики. Дослідники відзначають, що поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. У літературі можна знайти багато різних визначень публічного управління [4].

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора.

Практика дослідження засвідчила, що одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі. Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів [3].

Роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб «заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади» [4].

Виходячи з рекомендацій більшості словників та визначень теоретиків у сфері управління можемо стверджувати, що українським відповідником англійського терміна *public management* буде «публічне управління».

Сьогодні, розробляючи найкращу модель управління, необхідно враховувати всі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації. Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [1, с. 26].

Практика управлінської діяльності ще раз підтвердила думку про підготовку саме фахівців з публічного управління для формування та реалізації державної регуляторної політики державної влади та органам місцевого самоврядування різних рівнів (органам публічного управління), так і суб'єктам

підприємницької діяльності, їх об'єднанням, науковим установам.

У комунальному вищому навчальному закладі «Вінницька академія неперервної освіти» (надалі — Академія) магістри та аспіранти навчаються за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», яка замінила спеціальність «Державне управління». Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової економіки та демократії здійснюється інакше, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління як вид діяльності також мало б видозмінюватися.

Підготовка керівників нової формації є складовою циклу професійно-практичної підготовки студентів першого (бакалаврського) та другого (магістерського) освітнього рівня спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», яка передбачає опанування студентами теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування та набуття практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; набуття вмінь та формування компетентностей, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі для органів державної влади та місцевого самоврядування.

Предметом вивчення навчальної дисципліни є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктно-об'єктних відносин керівника в публічній сфері, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Основними завданнями спеціальності Публічне управління та адміністрування є: узагальнення теоретичних засад у сфері публічного адміністрування; опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери; набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери тощо.

Згідно з вимогами освітньої програми сучасний керівник повинні знати: предметну сферу і методологічну основу публічного управління та адміністрування; перспективні наукові напрями розвитку публічного управління та адміністрування; засади, механізми, органи, методи та стилі публічного управління та адміністрування тощо.

Вміти: підготувати нормативну документацію (накази, розпорядження тощо), пропозиції, рекомендації (проекти) для суб'єкта публічного управління та адміністрування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу суспільно-політичного та соціально-економічного стану розвитку

сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників.

**Висновки.** Отже. Зважаючи на вищезазначене, можемо констатувати, що новий зміст, що вкладається у термін «державне управління», є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як «публічне управління» та потребує відповідної підготовки фахівців з публічного управління.

Перспективи подальших досліджень. Зазначені терміни потребують докладного вивчення в Україні та систематизації найкращих зарубіжних практик підготовки фахівців з публічного управління. Важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики і сприяти розвитку науки публічного управління.

#### Література

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. К. : ВПЦ АМ.У, 2010. 296 с.
2. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. М. : Юрид. лит., 1988. 320 с.
3. Литвак Б. Г. Управленческие решения / Б. Г. Литвак М. : Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во ЕКМОС, 1998. 248 с.
4. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Джек. У. Дункан; пер. с англ. М. : Дело, 1996. 272 с.
5. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс // Пер, с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. Под ред. М. С. Ковалевой. М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.
6. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. К. : Основи, 1994. 191 с.

#### References

1. Bakumenko V. D. Priinyattya rishen v derzhavnomu upravlinni : Navchalnij posibnik [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 2. Naukovo-prikladni aspekti. K. : VPC AM.U, 2010. 296 s.
2. Lazarev B. M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestrojki / B. M. Lazarev. M. : Yurid. lit., 1988. 320 s.
3. Litvak B. G. Upravlencheskie resheniya / B. G. Litvak M. : Associaciya avtorov i iz- datelej «Tandem», Izd-vo EK-MOS, 1998. 248 s.
4. Dunkan Dzhek U. Osnovopologayushie idei v menedzhmente. Uroki osnovopolozhnikov menedzhmenta i upravlencheskoj praktiki / Dzhek. U. Dunkan; per. s angl. M. : Delo, 1996. 272 s.
5. Parsons T. Sistema sovremennyh obshestv / T. Parsons // Per, s angl. L. A. Sedova i A. D. Kovaleva. Pod red. M. S. Kovalevoj. M.: Aspekt Press, 1998. 270 s.
6. Rajt G. Derzhavne upravlinnya / G. Rajt. K. : Osnovi, 1994. 191 s.

УДК 351:347.965.42 (043.3)

**Лукова Майя Дмитрівна**

*кандидат наук з державного управління, практикуючий психотерапевт, старший викладач кафедри управління та адміністрування*

*Комунальний вищий навчальний заклад «Вінницька академія неперервної освіти»*

**Лукова Майя Дмитриевна**

*кандидат наук по государственному управлению, практикующий психотерапевт, старший преподаватель кафедры управления и администрирования*

*Коммунальное высшее учебное заведение «Винницкая академия непрерывного образования»*

**Lukova Maya**

*Candidate of Science in Public Administration, Practicing Psychotherapist, Senior Lecturer of the Department of Management and Administration*

*Community Higher Education Institution Vinnytsia Academy of Continuing Education*

ORCID: 0000-0003-3677-8618

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6158

## МЕНТАЛЬНЕ БЛАГОПОЛУЧЧЯ КЕРІВНИКА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: СУЧАСНІ РИЗИКИ ТА ВИКЛИКИ

## МЕНТАЛЬНОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ РУКОВОДИТЕЛЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: СОВРЕМЕННЫЕ РИСКИ И ВЫЗОВЫ

## MENTAL WELL-BEING OF THE LEADER IN PUBLIC GOVERNANCE: CURRENT RISKS AND CHALLENGES

**Анотація.** У статті автором зроблено спробу міждисциплінарного аналізу ризиків та викликів перед сучасним керівником у публічному управлінні щодо психічної (ментальної) складової реалізації управлінської компетентності та можливих варіантів їх подолання.

**Ключові слова:** публічне управління, психічне (ментальне) здоров'я, добре врядування, організаційна культура, новий публічний менеджмент.

**Аннотация.** В статье автором предпринята попытка междисциплинарного анализа рисков и вызовов перед современным руководителем в публичном управлении по психической (ментальной) составляющей реализации управленческой компетентности и возможных вариантов их преодоления.

**Ключевые слова:** публичное управление, психическое (ментальное) здоровье, хорошо управления, организационная культура, новый публичный менеджмент.

**Summary.** The author attempts to interdisciplinary analysis of contemporary risks and challenges before the modern leader in public administration regarding the mental component of the implementation of managerial competence and possible options for overcoming them.

**Key words:** public administration, mental health, good governance, organizational culture, new public management.

**Постановка проблеми.** Сучасні реалії суспільно-політичної ситуації в Україні красномовно свідчать про, м'яко кажучи, недосконалість механізмів публічного управління. Зрозуміло, що ця проблема є закономірною для суспільства, що перебуває у стані розвитку. Для суспільства, яке ще не має чітко окресленої структури та механізмів ні політичних, ні суспільних, ні економічних, ні, відповідно, публічно-владних управлінських процесів.

Враховуючи довготривалість та складність цих процесів, було б нераціонально очікувати, що перехід від тоталітарної системи до демократичної станеться конструктивно та безболісно для суспільно-економічної ситуації в країні. Чи можемо ми також розраховувати, що у цьому трансформаційному процесі суспільство одразу отримає високопрофесійну владно-управлінську еліту? Навряд чи. Та все ж, враховуючи усі виклики і ризики цього багатоаспектного трансформаційного періоду, який є одночасно фактичним життям багатьох поколінь українського суспільства у цей конкретний період часу, ми, принаймні, можемо вплинути на процес створення, якщо хочете — формування, цієї управлінської еліти. Зауважте, автор у згаданому контексті має на увазі «процес», а не «результат». Адже кожен з нас напевне розуміє, що цей результат буде окреслено лише у довготривалій перспективі. Він проявиться лише після того, як його ефективність буде доведена або спростована практично у історичному вимірі, крізь призму суспільно-економічних показників. Та, погодьтеся, що й у такому разі об'єктивність оцінки «результату» можна буде поставити під сумнів, ретельно проаналізувавши ширші суспільно-політичні, економічні, морально-етичні та інші показники.

**Мета статті.** Автор не ставить собі за мету здійснити аналіз ментального благополуччя керівника в публічному управлінні в Україні виключно крізь призму публічно-управлінської науки. З огляду на інтегративність фахової підготовки автора, стаття має стати міждисциплінарним аналізом викликів перед сучасним керівником у публічному управлінні щодо ментальної складової реалізації управлінської компетентності та можливих варіантів їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Деякі факти у сучасному публічному управлінні в Україні надто переконливі, щоб їх ігнорувати. Особливо, якщо врахувати у якому стані країна перебуває останні 28 років (або ж перші, зважаючи на те, якої історичної парадигми ми будемо дотримуватися). Протягом цього нетривалого відрізка часу, відбувається становлення держави, переформатування економіки та зміна соціально-ідеологічної парадигми розвитку суспільства. При чому, саме на гуманітарну складову економіки, на жаль, найменше звертається увага в українській державній політиці. Чого не скажеш про державну політику Росії, яка вміло використовує гуманітарну сферу для маніпулювання свідомістю громадян України у гібридній війні, що триває.

Класична бюрократична модель керування, в основі якої дотримання жорстких правил та чіткої управлінської ієрархії, у практиці публічного управління розвинених держав вже давно втратила свою ефективність, трансформувалась у ринкову модель (публічне управління), яка опирається на підвищення ефективності результатів. І якщо результати управління у бізнесі безпосередньо впливають на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці або ж держави в цілому, то роль публічного управлінця — максимально раціонально використати наявну інфраструктуру з метою надання публічних послуг, задоволення суспільного інтересу та зростання показників якості життя населення. Втім наразі в Україні, на жаль, ця парадигма існує лише у теоретичних викладах науковців. Хоча було кілька сміливих спроб запровадити цей підхід в Україні у практику і реформа децентралізації виконавчої влади — одна з них.

Проте наукові розвідки, які світова та українська наукова спільнота вже не перше десятиліття активно розвиває, досі не використовуються. Зокрема, у вітчизняній науці державного управління М. Пірен має дослідження щодо типів лідерів і керівників, якості й управлінські ролі керівника, елітарного лідерства; Р. Войтович, М. Пірен, І. Надольний окреслюють філософські питання та механізми авторитету та іміджу керівника; В. Гурієвська до того ж досліджує корекцію іміджу керівника; А. Рачинський, у свою чергу, розглядає функції, якості, управлінські ролі, ресурси та основні сфери навичок керівника; Н. Гончарук і І. Сурай, зосередили увагу на якостях та характеристиках керівника-лідера; С. Телешун досліджує політичне лідерство; М. Білінська і О. Петроє — інституціоналізацію публічного управління в Україні тощо. Загалом ту кількість робіт з означеної проблематики, яку ми маємо на сьогодні, у цій та й інших галузях української науки, важко переоцінити. Та чи втілені ці, доволі корисні дослідження, у практику? Як показує досвід — ні. Досі в Україні маємо значну прірву між наукою та практикою. Зрозуміло, що сфера науки у суспільстві, яке долає шлях від тоталітарної системи до демократичної, долаючи олігархічну, не має належного політичного значення. Тому за цих умов, слід звернути увагу, принаймні, на якість навчання та «виховання» освіченого, стресостійкого, та конкурентоспроможного керівника нової генерації публічного управління, соціально-психологічні компетентності якого відповідають займаній посаді. Надважливо звернути увагу на виклики його здоров'я, як стану не лише фізичного і соціального але й психічного благополуччя [1]. Саме передумови психічного здоров'я (mental health) [6] керівника автор бере до уваги у цій статті, аналізуючи сучасні ризики та виклики. У цьому контексті термін «психічне здоров'я» автором замінено терміном «ментальне благополуччя», у якому «ментальне» є



перекладом слова «психічне» англійською мовою, а «благополуччя» — відповідником слова «здоров'я», у контексті вітчизняного законодавства у сфері охорони здоров'я [1].

Як уже зазначалося вище, класична ієрархічна модель менеджменту втратила актуальність не лише у бізнесі але й у суспільному управлінні, і поступилася неокласичній моделі менеджменту (публічному управлінню). Тепер основою керування є не накази та контроль, а мотивація та отримання результату. Тепер на заміну формальній знеособленості працівника і інструкціям прийшов людиноцентризм, з мінімальними втратами ресурсів і якісними адміністративними послугами. Отже, й управлінська компетентність мусить трансформуватися, стаючи людиноцентричною.

Основними рисами публічного управління, що відрізняють його від інших видів соціального управління, є його масштабність, різноманіття управлінських впливів, монополія на нормативно-правову діяльність, певні унормовані структури органів, специфіка роботи відповідних служб. Водночас йому притаманні всі відомі моделі представлення соціальних систем, характерні менеджменту та іншим наукам соціального управління. Це дає можливість використовувати в публічному управлінні методи та технології менеджменту, маркетингу, соціального партнерства та ін. Важливо, також що для публічного управління притаманний дисипативний характер самоорганізації [7]. Вершиною суспільного управління є концепція публічного управління під назвою «добре врядування» (good governance), яка передбачає переорієнтацію управління на процес взаємодії та співробітництва із бізнес-структурами, суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття й реалізації рішень та політик для досягнення оптимального для всіх зацікавлених сторін за даних умов результату. Цілі доброго врядування: громадяни — у центрі всіх демократичних інститутів та процесів; органи місцевого самоврядування постійно покращують управління за дванадцятьма принципами (чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок та чутливість; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність); держави (або регіональні влади, залежно від інституційного устрою держав-членів) створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення управління на місцевому рівні [7].

Сучасний керівник у організації публічного управління — це менеджер, який вмilo використовує сучасні управлінські технології, що сприяють командній роботі і спрямовані на результат. Наприклад,

відповідно до європейського бачення «ідеального» стану організації, яка постійно вдосконалюється, згідно з моделлю досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM) великого значення надається лідерству (бачення, натхнення та чесність), адаптивному управлінню, використанню творчості та інновацій, додаванню цінності для споживачів, досягненню успіху через таланти людей, побудові сталого майбутнього, розвитку організаційних можливостей, сталому досягненню вагомих результатів. Водночас, варто звернути увагу, що критерії цієї моделі мають бути наявні майже у рівній долі: лідерство (вага 10%), персонал (10%), стратегія (10%), партнерство і ресурси (10%), процеси, продукти і послуги (10%), результати, котрі відносяться до персоналу (10%), результати, котрі відносяться до споживача (15%), результати, котрі відносяться до суспільства (10%), ключові результати діяльності (вага 15%) [11].

Безперечно, публічно-управлінська діяльність — це велика розмаїтість видів діяльності на різних рівнях управлінської ієрархії. І так було завжди. Проте сьогодні, кожен управлінець має також більше викликів неалгоритмічного, творчого характеру цієї діяльності. Адже доводиться працювати в умовах постійної змінності та нестачі інформації, і відповідно, часто мінливої ситуації. Водночас залишається незмінною адміністративна природа розв'язуваних задач, що накладає неабияку відповідальність на керівника. Важко також переоцінити роль комунікативної функції, яка неможлива без високого рівня стресостійкості та достатнього рівня розвитку особистості.

Весь обсяг управлінської компетентності, як і будь-якої іншої залежить від знань, умінь, навичок, а також від професійно значимих якостей, мотивації і у великій мірі від загальної культури і світоглядних переконань особистості. Зрозуміло, що в сучасних умовах розвитку українського суспільства ще існують атавістичні управлінські підходи і методи. Та практика показує низьку їх ефективність, підвищуючи значення не лише високого професійного рівня керівника, але й інших внутрішніх ресурсів формування управлінської (професійної) компетентності: сукупних якостей та здібностей особистості, зумовлених високим рівнем психологічної підготовки та навичками ефективної взаємодії в команді.

Дослідження колег доводять, що на особисті стосунки в робочий час керівник витрачає, в загальному обсязі до 76% робочого часу, сюди відносяться: наради, збори, прийом відвідувачів (бесіди) — 23,5%; службові поїздки (ділові зустрічі) — 23,5%; контроль за роботою об'єктів управління і відвідання робочих місць — 23,5%; телефонні розмови — 6,5%. Інші витрати часу складають: на роботу з документами — до 13,5%; підготовка і організація роботи — 5%; особисті потреби і відпочинок — 2%; втрати робочого часу — 3,5% [9, с. 136].

Та чи враховується усе викладене вище у публічно-управлінській діяльності? Сучасне вітчизняне законодавство у сфері кадрової політики в публічному управлінні має доволі демократичні новели. Зокрема остання редакція Закону України «Про державну службу», відповідно до положень Конституції України, декларує право державного службовця на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб (ст. 7, п. 1). Водночас стаття 8 цього ж закону серед основних обов'язків державного службовця визначає необхідність дотримання правил етичної поведінки, повагу гідності людини та дотримання прав і свобод людини та громадянина [2]. Та чи достатньо самого лише декларування для реалізації цих, та інших подібних норм? Як можна оцінити готовність керівника їх виконувати? Як можна передбачити його професійне вигорання та деформацію, яке унеможливить виконання цих вимог закону?

Звернімо увагу, що оцінювання результатів його службової діяльності здійснюється Національним агентством України з питань державної служби також виключно «на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції» [5]. Існує також мережа навчальних закладів, яка покликана забезпечити відповідний рівень знань публічному управлінцю. Водночас, жоден нормативно-правовий акт не регламентує професійно-психологічного відбору чи принаймні наявності у державного службовця належного психологічного рівня підготовки чи відповідності його особистісних якостей займаній посаді. Так, право на державну службу, відповідно до статті 19 Закону України «Про державну службу» мають усі повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та які мають відповідний рівень освіти. Також обмежується вік претендента (шістдесят п'ять років), чітко виписані умови щодо дієздатності претендента, установлені законодавчо, його правопорушень, громадянства, зауважено про неприпустимість різних форм дискримінації тощо. Так само стаття 20 «Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу» визначає ті ж критерії, додаючи ще знання державної та іноземних мов [2]. Загалом після аналізу нормативно-правової бази щодо фахових вимог до публічного управлінця увиразнюється питання щодо рівня ефективності цих вимог. Адже ми бачимо, що наголос зроблено на фактичному рівні лише однієї частини управлінської компетентності — фаховій. І зовсім не йдеться про соціально-психологічну підготовку, особистісні якості та вміння працювати з людьми і в команді, на ментальне благополуччя керівника.

У публічному управлінні не передбачено організацію та проведення професійно-психологічного

відбору кандидатів для проходження служби, а також — психологічна підготовка з урахуванням специфіки та умов виконання завдань, оцінка рівня індивідуально-психологічних якостей, надання допомоги керівникам, проведення психопрофілактичної роботи, надання психологічної допомоги та підтримки тощо, як у організаціях інших державних структур [4]. І це неприпустимо, адже від рівня розвитку особистості осіб, зайнятих у публічному управлінні залежить вектор соціально-економічного розвитку держави і відповідно, безпекова та соціально-економічна складова політики. І чи не найкраще у цьому випадку застосовувати превентивні заходи, замість дисциплінарних стягнень і покарань? Адже високий рівень професійної деформації і вигорання та плинність кадрів у публічному управлінні демонструє низьку дієвість фінансової мотивації у вигляді збільшення розміру заробітної плати та преміальної частки в ній? Сумнівною також, як показує практика, є ефективність деяких управлінських рішень, значимих для економіки та безпеки держави.

Також варто звернути увагу на осіб, які вже працюють у організаціях публічного управління. За даними ВООЗ до ризиків для психічного здоров'я на робочому місці належать: неадекватна політика безпеки; погана комунікаційна та управлінська практика; обмежена участь у прийнятті рішень або низький контроль за сферою роботи; низький рівень підтримки працівників; негнучкий робочий час; незрозумілі завдання або організаційні цілі. Наголошується також на ризиках пов'язаних зі змістом роботи, наприклад, невідповідними завданнями для компетенції людини або високим і неблаганним навантаженням. Деякі робочі місця можуть становити більш високий особистий ризик, ніж інші, що може впливати на психічне здоров'я і бути причиною симптомів психічних розладів або призвести до шкідливого вживання алкоголю чи психоактивних речовин. Ризик може бути збільшений у ситуаціях, коли бракує згуртованості команди чи соціальної підтримки [6]. Так ВООЗ рекомендує застосовувати тристоронній підхід: захистити психічне здоров'я шляхом зменшення факторів ризику, пов'язаних з роботою; сприяти психічному здоров'ю, розвиваючи позитивні сторони праці і сильні сторони працівників та вирішувати проблеми психічного здоров'я незалежно від причини. Рекомендовані кроки, які організації можуть вжити для створення здорового робочого місця, включають: вивчення середовища на робочому місці та шляхів його покращення задля зміцнення психічного здоров'я співробітників; вивчення досвіду та мотивації лідерів і працівників організації, які вживали заходів для покращення умов праці; використання позитивного досвіду інших організацій; вивчення потреб окремих працівників і можливостей їх залучення до формування більш сприятливої для психічного здоров'я політики в організації; розповсюдження інформації про джерела

можливої підтримки і місця, де можна отримати допомогу [6].

Також існують практики, що захищають та сприяють психічному здоров'ю на робочому місці, які включають: впровадження політики та практики охорони здоров'я і безпеки та надання ресурсів для управління ними; інформування персоналу про підтримку; залучення працівників до прийняття рішень, передавання відчуття контролю та участі; організаційні практики, що підтримують здоровий баланс між робочим часом та особистим життям; програми кар'єрного розвитку працівників; визнання та винагородження внеску працівників тощо [6]. У цьому контексті варто зазначити, що вітчизняна нормативно-правова база у сфері психічного здоров'я в організаціях не розвивається. Так, у Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року, жодним чином не згадується ця проблема [8]. Тоді як за даними ВООЗ, 264 мільйони людей страждають від депресії, однієї з провідних причин інвалідності, причому багато хто з них також страждає від симптомів тривоги. Депресія та тривожні розлади коштують світовій економіці 1 трлн. дол. США втраченої продуктивності щороку. А за кожен 1 дол. США, який використовується в масштабному лікуванні загальних психічних розладів, зафіксовано повернення 4 доларів США на покращення здоров'я та продуктивність праці [6].

У цьому контексті важко не погодитися з С. Телешуном, що публічні установи потребують модернізації внутрішнього наповнення, з яким пов'язується узгодженість соціальних норм і цінностей, суспільного порядку, співробітництва, унормованості соціальних дій тощо. Звернімо увагу, також, на його апеляцію до концепції Е. Шейна, щодо трьох рівнів організаційної культури: глибинного (менталітет, архетипи, ідентичність), підповерхневого (соціальні та організаційні цінності, норми, правила поведінки) та поверхневого (стиль керівництва

в управлінні організацією, соціально-психологічний клімат, інформаційно-діловий обмін) [10, с. 44]. Інституціоналізацію організаційної культури професор Телешун розглядає в контексті таких аспектів: управлінського (особистість керівника-лідера та стиль управління) і соціально-психологічного (соціетальна ідентичність, організаційні цінності та норми поведінки), які покликані забезпечувати реальне соціальне партнерство органів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства [10, с. 45].

**Висновки.** Умови, за яких сьогодні мають працювати керівники у публічному управлінні (продуктивність, мобільність, гнучкість) вимагають високого рівня адаптивності психіки. Нові технології створюють нові виклики перед керівниками та зобов'язують бути постійно доступними і стресостійким. Професійна кар'єра передбачає зосередження на діяльності без обмежень, що посилює особисту відповідальність. Різноманітна складність професійних вимог призводить до розмивання кордонів між роботою та приватним життям. Тиск зростає, зменшується самовизначення, унеможливується плідний розвиток особистості, що створює передумови для професійного вигорання та деформації. Поряд з тим, в Україні не існує жодного аналізу соціально-психологічної готовності особистості до вказаної діяльності на етапі професійного відбору та подібного аналізу самої діяльності. З огляду на зазначене вище, варто переглянути положення сучасної нормативно-правової бази у сфері публічного управління і охорони здоров'я та привести її у відповідність до сучасних викликів, які стоять перед керівником у публічному управлінні. Настав час врахувати світові практики та рекомендації ВООЗ щодо забезпечення ментального благополуччя керівників та співробітників в організаціях публічного управління. Більш ретельне дослідження нормативно-правової бази у згаданій сфері стане темою подальших розвідок.

#### Література

1. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
2. Закон України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ: НАДУ, 2019. 210 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/e760811a-c4bb-42dd-a5e1-cf33f3571d2f.pdf>
4. Наказ Міністерства внутрішніх справ № 747 від 31.08.2017 «Про затвердження Порядку психологічного забезпечення в Державній службі України з надзвичайних ситуацій». Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 листопада 2017 р. за № 1390/31258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-17>
5. Оцінювання результатів службової діяльності // НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti>
6. Психічне здоров'я на робочому місці. ВООЗ. Інформаційний лист // ВООЗ. URL: [https://www.who.int/mental\\_health/in\\_the\\_workplace/en/](https://www.who.int/mental_health/in_the_workplace/en/)

7. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/ddb9f2c2-f166-4ebe-8925-3f8cb99cec6d.pdf>

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1018-р «Про схвалення Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року» // КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1018-2017-%D1%80>

9. Скібіцька Л. І. Організація праці менеджера. Навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2010. 360 с.

10. Телешун С. Інституціоналізація організаційної культури системи публічного управління в Україні / С. Телешун // Збірник наукових праць. Київ: НАДУ, 2019. URL: <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/181949>

11. EFQM (Європейський фонд для управління якістю) // EFQM. URL: <https://www.efqm.org/>

#### References

1. Zakon Ukraini «Osnovi zakonodavstva Ukraini pro ohoronu zdorov'ya». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

2. Zakon Ukraini «Pro derzhavnu sluzhbu». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

3. Institucionalizaciya publicnogo upravlinnya v Ukraini: nauk.-analit. dop. / za zag. red. M. M. Bilinskoyi, O. M. Petroye. Kiyiv: NADU, 2019. 210 s. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/e760811a-c4bb-42dd-a5e1-cf33f3571d2f.pdf>

4. Nakaz Ministerstva vnutrishnih sprav № 747 vid 31.08.2017 «Pro zatverdzhennya Poryadku psihologichnogo zabezpechennya v Derzhavnij sluzhbi Ukraini z nadzvichajnih situacij». Zareyestrovano v Ministerstvi yusticiyi Ukraini 14 listopada 2017 r. za № 1390/31258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-17>

5. Ocinyuvannya rezultativ sluzhbovoyi diyalnosti // NADS. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti>

6. Psihichne zdorov'ya na robochomu misci. VOOZ. Informacijnij list // VOOZ. URL: [https://www.who.int/mental\\_health/in\\_the\\_workplace/en/](https://www.who.int/mental_health/in_the_workplace/en/)

7. Publichne upravlinnya: terminol. slov. / uklad.: V. S. Kujbida, M. M. Bilinska, O. M. Petroye ta in.; za zag. red. V. S. Kujbidi, M. M. Bilinskoyi, O. M. Petroye. Kiyiv: NADU, 2018. 224 s. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/ddb9f2c2-f166-4ebe-8925-3f8cb99cec6d.pdf>

8. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukraini vid 27 grudnya 2017 roku № 1018-r «Pro shvalennya Konceptiiv rozvitku ohoroni psihichnogo zdorov'ya v Ukraini na period do 2030 roku» // КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1018-2017-%D1%80>

9. Skibicka L. I. Organizaciya praci menedzhera. Navch. posibnik. K.: Centr uchbovoyi literaturi, 2010. 360 s.

10. Teleshun S. Institucionalizaciya organizacijnoyi kulturi sistemi publicnogo upravlinnya v Ukraini / S. Teleshun // Zbirnik naukovih prac. Kiyiv: NADU, 2019. URL: <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/181949>

11. EFQM (Yevropejskij fond dlya upravlinnya yakistyu) // EFQM. URL: <https://www.efqm.org/>

**Світлак Ірина Іванівна**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри правознавства і гуманітарних дисциплін  
Вінницький навчально-науковий інститут економіки  
Тернопільського національного економічного університету*

**Свитлак Ирина Ивановна**

*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой правоведения и гуманитарных дисциплин  
Винницкий учебно-научный институт экономики  
Тернопольского национального экономического университета*

**Svitlak Iryna**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Jurisprudence and Humanities  
Vinnytsia Educational and Scientific Institute of Economics of  
Ternopil National Economic University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6160

## СУТНІСТЬ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

## СУЩНОСТЬ ПРИРОДНЫХ МОНОПОЛИЙ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## THE ESSENCE OF NATURAL MONOPOLIES AND FEATURES OF STATE REGULATION OF THEIR ACTIVITIES

**Анотація.** В статті проаналізовано природні монополії, причини їх виникнення та особливості функціонування в економічному просторі. Розкрито специфіку їх діяльності в Україні в період трансформації економічного устрою. На основі дослідження світової економічної думки, досвіду країн з розвинутою та перехідною економікою охарактеризовано основні завдання, методи та інструменти державного впливу на природні монополії.

**Ключові слова:** монополія, монополльне становище, монополізм, природна монополія, зловживання монополльним становищем, принципи й методи регулювання, демонаполізація, регуляторні зміни, конкуренція, виключні права, домінування.

**Аннотация.** В статье проанализированы естественные монополии, причины их возникновения и особенности функционирования в экономическом пространстве. Раскрыта специфика их деятельности в Украине в период трансформации экономического устройства. На основе исследования мировой экономической мысли, опыта стран с развитой и переходной экономикой охарактеризованы основные задачи, методы и инструменты государственного воздействия на естественные монополии.

**Ключевые слова:** монополия, монополльное положение, монополизм, естественная монополия, злоупотребление монополльным положением, принципы и методы регулирования, демонаполитизация, регуляторные изменения, конкуренция, исключительные права, доминирование.

**Summary.** Thesis analyzes natural monopolies, their causes and peculiarities of functioning in the economic space. The specifics of their activity in Ukraine during the period of transformation of the economic system are revealed. On the basis of the research of world economic thought, experience of countries with developed and transition economies the main tasks, methods and instruments of state influence on natural monopolies are characterized.

**Key words:** monopoly, monopolistic position, natural monopoly, abuse of monopolistic position, principles and methods of regulation, demonopolization, regulatory changes, competition, exclusive rights, dominance.

**Постанова проблеми.** В економіці будь-якої держави існують природні монополії — окремі сфери господарювання, в яких монополістична організація є економічно неминучою і обґрунтованою. Фактично існують ринкові ситуації, коли виключна держава визначає умови функціонування підприємств та створює певні сприятливі умови для таких суб'єктів, як природні монополії. Саме тому сфера функціонування ринків приводних монополій потребує ефективного модерного державного регулювання. Оскільки наявність монополістичних структур, зокрема природних монополій, характерна для багатьох економік світу, дослідження причин їх виникнення, умов та ефективності функціонування й державного регулювання, в тому числі нормативно-правового, їх діяльності є актуальним в умовах сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Сутність та механізм регулювання природних монополій розглянуто в працях як вітчизняних В. Д. Базилевич, Г. М. Філюк, В. В. Венгер, Ю. І. Стадницький, Загорський В. С., Кузнецов Ю., Кучеренко О., Мельник А. Ф., Романюк О. П., Сапожникова Н. Т., Стадницький Ю. І., Студенцов В., Цапелик В. Е., Шегда А. В., так і зарубіжних Дорен П. Ван, Дж. Стігліц, Баумоль У., Ж. Лафонт, Гел Р. Веріан, Кемпбелл Р. Макконнелл і Брю Л. Стенлі, Роберт Піндайк С., Деніел, Л. Рубінфелд науковців. Незважаючи на порівняно значну кількість наукових досліджень, які стосуються поняття природної монополії та державного регулювання діяльності природних монополій, існує потреба систематизації принципів, підходів, національного та світового досвіду правового регулювання природних монополій та процесів демонаполізації в Україні.

**Мета статті.** Мета публікації полягає у вивченні науково-теоретичних засад механізму правового регулювання діяльності природних монополій в Україні в євроінтеграційних умовах. Реалізація основної мети передбачає аналіз поняття природної монополії; виявлення сфер природних монополій; дослідження поняття, принципів, методів та предмету нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Монопольний ринок може створювати як позитивні явища так і певні загрози державі. Під поняттям монополія, як правило, розуміють ситуацію, коли пропозиція певного товару чи послуги надається лише одним постачальником.

В енциклопедичних джерелах представлені різні визначення поняття «монополія». Так, словник іншомовних слів визначає монополію (наголошуючи на грецькому походженні складових: *monos* — один і *poleo* — продаю) як виключне право на володіння будь-чим або здійснення якихось заходів. З правом пов'язується трактування монополії й групою авторів фінансового словника, де монополізм визначається як тип економічних відносин, який забезпечує

будь-кому з учасників цих відносин (особі чи групі осіб, підприємству, галузі, державі) виключне право виробництва або реалізації певних видів продукції, товарів, послуг [1, с. 324].

Очевидно, що ототожнення монополії лише з певним виключним правом суттєво обмежує зміст цього поняття. На нашу думку більш обґрунтованими є ті трактування монополії, в яких наголошується на тому, що монополія, це коли на певному ринку функціонує лише один виробник чи постачальник певної продукції. З огляду на сказане заслуговує на увагу визначення поняття монополії в «Універсальному словнику-енциклопедії» (УСЕ), де зазначено, що монополія — це структура ринку, на якому виступає лише один постачальник певних товарів і послуг [2].

В. Д. Базилевич та Г. М. Філюк в своєму монографічному дослідженні присвяченому природним монополіям констатують, що явище монополії, яке вивчалось різними авторами і досліджувалось економічними школами, відрізняється значною багатогранністю і змістовністю [3, с. 20].

Так, І. Стародубовська пише, що монополією називають велику фірму, яка відіграє помітну роль у певній сфері виробництва чи у кількох таких сферах. Монопольна структура ринку виникає у тому випадку, коли окремий виробник займає домінуючу позицію та контролює ринок певного продукту [4, с. 31].

Ряд вітчизняних економістів (Є. Б. Кваснюк, С. І. Киреев) називаючи монополію феноменом виробництва, зазначають, що монополія становить групу підприємств, пов'язаних між собою, по-перше, технологічною залежністю, взаємним постачанням продукції тощо; по-друге, належністю одному акціонерному товариству або перебуванням під його контролем [5, с. 98].

У вузькому розумінні монополія означає виключне право на володіння будь-чим або на здійснення якихось заходів. В економічній теорії під монополією розуміють велике підприємство, фірму або об'єднання (спілку), що концентрують значну частину виробництва і збуту певного виду продукції, пануючи на ринку з метою одержання монопольного прибутку. Завдяки цьому такі підприємства посідають домінуюче становище на ринку, набувають можливості впливати на процес ціноутворення, домагаючись вигідних для себе цін і, як результат, отримують більш високі (монопольні) прибутки. Отже, найбільш визначальним критерієм монопольного утворення є панування на ринку [6, с. 24].

Очевидно, що наведений вище перелік визначень монополії не є повним. Однак уже навіть на основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що монополія є:

- певним становищем на ринку, коли один продавець пропонує товар, який не має субститутів;
- фактом виключного права на виробництво, торгівлю та інші види господарської діяльності, які належать будь-якому учаснику ринкового процесу;

- явищем концентрації виробництва чи продажу будь-якого товару, що веде до контролю за відповідними сегментами ринку.

Дослідження закономірностей ринкової поведінки монополій дає підстави стверджувати, що монополії як господарські організації відіграють вагомий роль у соціально-економічному розвитку будь-якої країни. Існують різні види монополій, які можна звести до трьох основних: природної, адміністративної та економічної.

Природна монополія виникла внаслідок об'єктивних причин. Вона відбиває ситуацію, коли попит на даний товар чи послугу найкраще задовольняється однією або декількома фірмами. В її основі полягають особливості технології виробництва та обслуговування споживачів.

Адміністративна монополія виникає внаслідок дії державних органів. З одного боку, це надання одній або декільком фірмам виключного права на виконання певного роду діяльності. З іншого боку, групуються підприємства однієї галузі, як правило державної форми власності, які виступають на ринку як єдиний господарський суб'єкт і між ними немає конкуренції.

Економічна монополія є найпоширенішою. Її поява зумовлена економічними причинами, вона виростає на базі закономірностей господарського розвитку. Ці причини пов'язані передусім зі змінами в технологічному способі виробництва [6, с. 25].

Вважаємо доцільним в межах даної публікації проаналізувати трактування категорії «природна монополія» на законодавчому рівні.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про природні монополії» природна монополія — стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) (далі — товари) [7].

Природні монополії досліджувались багатьма науковцями, які пропонують авторські дефініції даного поняття.

В. В. Венгер вважає, що природна монополія — це ринкова інфраструктура, що за існуючого рівня науково-технічного прогресу надає специфічні послуги, використовуючи спеціальні технології і мережеву організацію виробництва та характеризується високою часткою постійних витрат, що обумовлює доцільність зосередження виробництва в одного виробника [8, с. 65].

На думку В. В. Кривуцького, природна монополія — це вид господарської діяльності, що при існую-

чому рівні НТП, цін ресурсів та попиту на продукцію характеризується істотним ефектом масштабу, але лише за умови законодавчого захисту від руйнівної конкуренції [17, с. 7].

М. С. Масс під природною монополією запропоновано розуміти ринкову інфраструктуру, що надає специфічні послуги та характеризується високою часткою постійних витрат, наявністю яких і обумовлює зосередження виробництва в одного виробника [9, с. 5].

А. Я. Чураков вважає, що під природною монополією необхідно розуміти окремий ринок, функціонування на якому одного виробника є економічно обґрунтованим, оскільки дозволяє досягти зниження рівня витрат, а відповідно і рівня цін на продукцію природної монополії [10, с. 8].

Природна монополія, на думку О. В. Нікуліна, це сфера економічної діяльності, що характеризується унікальністю ресурсів, технологічним забезпеченням безпеки життєдіяльності, великими капітальними вкладеннями і їхньою малоефективністю, неможливістю виникнення конкуренції, наявністю економії на масштабі виробництва [11, с. 75].

Г. М. Філюком запропоновано авторське визначення природної монополії як ринкової структури, яка при даному рівні науково-технічного прогресу характеризується істотним ефектом масштабу, завдяки чому досягається значна економія суспільних витрат при одночасному збереженні виробничої ефективності [12, с. 11].

Н. Б. Малахова пропонує розглядати природну монополію як специфічно організовані ринки, на яких виробництво певних товарів зберігає спадну віддачу і ефект від масштабу виробництва навіть при таких збільшеннях обсягу випуску, які можуть перевищувати сукупний попит суспільства на даний товар [13, с. 53].

Д. В. Напрієнко визначає природні монополії як привілейовані державою підприємства або об'єднання кількох підприємств, які володіють правами власності на виробничі фонди, за допомогою яких створюється пропозиція товарів (послуг), собівартість, а отже, й ціна яких, як очікує держава, в умовах монополії буде нижчою, ніж в умовах конкуренції, через виникнення ефекту масштабу [14, с. 19].

Погоджуючись у принципі з тим, що обов'язковою ознакою стану монополії є обмеженість кількості постачальників (продавців) продукції числом один, на нашу думку, монополію слід визначати як ситуацію, при якій у конкретному місці та у конкретний час є лише один постачальник якогось товару чи послуги.

Заслужує на увагу проведений О. І. Трохимець науково-теоретичний аналіз сутності природної монополії. Вчений пропонує розуміти сутність природної монополії як формат господарювання в базових галузях національної економіки галузі суб'єктів господарювання, що має наступні характеристики:

- природна монополія враховувати розвиток науково-технічного прогресу;
- присутній ефекту економії від масштабу;
- продукт/послуга споживаються навіть при підвищенні ціни, оскільки споживання товарів (послуг) не може бути замінено іншими товарами (послугами);
- попит є нееластичний, тобто при збільшенні ціни він підданий незначним змінам;
- діяльність природних монополій потребує державного регулювання для підвищення ефективності діяльності природних монополій в інтересах суспільства, та в той же час захищає споживачів від необґрунтованого підвищення цін;
- мають тимчасовий характер;
- відсутність конкуренції [16, с. 16].

Отже, природна монополія вважається домінуючим суб'єктом в галузі, де найбільшим постачальником теоретично можуть бути створені найнижчі ціни виробництва, як правило, за рахунок економії на масштабі або ефекту масштабу.

З огляду на вищесказане, доцільно звернутись до положень Закону України «Про захист економічної конкуренції», в якому у ч. 2 ст. 12 монопольним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції [17].

Згідно цього ж закону монопольним (домінуючим) також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема, внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам. Окрім цього, монопольним (домінуючим) вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови: сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків; сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків [17].

Отже, особливостями природних монополій як об'єктів державного регулювання є високий рівень концентрації основного капіталу, необхідного для ефективного функціонування, інфраструктурна співпраця з усіма секторами економіки, соціальна значимість галузей природних монополій, вплив на конкурентоспроможність та національну безпеку країни.

Наслідки монополізму бувають неоднозначними, тому їх діяльність має регулюватися державою, яка повинна визначити ті сфери діяльності природних монополій, що потребують стимулювання конкуренції та розробити такі форми їх регулювання, які забезпечуватимуть більш ефективне створення благ.

Під державним регулювання слід розуміти здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за відповідним ринком та його похідних для запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері.

В Україні до суб'єктів природних монополій належить досить велика кількість стратегічно важливих видів економічної діяльності, що мають значний економічний та соціальний вплив на рівень життя населення та національну безпеку країни загалом.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» та п. 3 ст. 28 ГК України до сфер діяльності суб'єктів природних монополій відносяться галузі:

- транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- транспортування природного і нафтового газу трубопроводами;
- розподіл природного і нафтового газу трубопроводами;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами);
- транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;
- передачі електричної енергії;
- розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами;
- користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
- управління повітряним рухом;
- централізованого водопостачання, централізованого водовідведення;
- транспортування теплової енергії;
- спеціалізованих послуг у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України [7; 18].

Зведений перелік суб'єктів природних монополій ведеться АМКУ на підставі реєстрів суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства, що формуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а в інших сферах, в яких діють суб'єкти природних монополій, — національними комісіями регулювання природних монополій у відповідній сфері або органами виконавчої влади, що здійснюють функції такого регулювання до створення зазначених комісій [19].

Аналіз законодавчого списку видів діяльності, які кваліфікуються як природні монополії, дає підстави стверджувати, що природні монополії функціонують в тих галузях економіки, де суспільству вигідніше



мати тільки одного виробника чи надавача послуг, а для інших компаній створюються несприятливі умови входу на такий ринок, такі як великі обсяги капіталовкладень для створення відповідної інфраструктури й тривалий термін їх окупності, що не є привабливим для інвесторів; обов'язковість державного регулювання таких видів діяльності у зв'язку з особливостями їх становища на ринку.

Для формування ефективної системи регулювання та реформування природних монополій недостатньо визначити лише їх межі та здійснювати перетворення відповідно до світових тенденцій. Необхідно проаналізувати особливості функціонування природних монополій саме в окремій країні з урахуванням історичного, культурного, економічного розвитку, географічного становища та розмірів.

В. Ліщук пропонує розглядати процес регулювання природних монополій як на рівні демонополізації окремих напрямів діяльності, так і на рівні регулювання ціноутворення та якості надання послуг [20, с. 9].

На думку О. Шраменко, традиційно державне регулювання діяльності природних монополій здійснюється удвох напрямках: цінове регулювання й дерегулювання та реструктуризація природно монопольних структур [21, с. 9].

Законодавчі засади державного регулювання суб'єктів природних монополій визначені в Законі України «Про природні монополії» [7]. Діяльність суб'єктів господарювання, які працюють в умовах природної монополії, піддається регулюючому впливу з боку держави в країнах з ринковою економікою.

У різних державах цей вплив здійснюється по-різному, але існують два основні шляхи:

- перший — створення спеціальних уповноважених органів регулювання, у сферу компетенції яких входить контроль за діяльністю фірм, у тому числі приватних;
- другий — регулювання з боку держави (муніципалітету) як реалізація прав його власника на державні (муніципальні) підприємства [22, с. 293].

Варто погодитися з Н. О. Саніахметовою, яка висловлюється, що регулювання природних монополій слід віднести до такого типу державного регулювання, що спрямоване на заміну конкуренції на товарному ринку. Конкуренція в таких галузях нестабільна і неефективна, однак відсутність регулювання природних монополій може призвести до підвищення цін і, отже, необґрунтованого збагачення виробників за рахунок споживачів. Державне регулювання в такому випадку означає регулювання цін природних монополій. Мета такого регулювання — утримувати витрати і ціни низькими, а обслуговування і якість — високими [23, с. 123].

У країнах з розвинутими ринковими економіками сучасна концепція регулювання природних монополій припускає, що застосування державного регулювання вважається виправданим у тих ви-

падах, коли певний товар (послуга) виробляється єдиним суб'єктом за умови, що конкуренція між аналогічними підприємствами неможлива з технологічних чи економічних причин, і зростання обсягу виробництва єдиного суб'єкта супроводжується зниженням питомих витрат (економія на масштабах) [24, с. 80].

Нам імпонує точка зору, висловлена у своєму дисертаційному дослідженні О. Анохіною, що державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій має двояку спрямованість: з одного боку, захист прав споживачів товарів і послуг, недопущення зловживань суб'єктами природних монополій монопольним (домінуючим) становищем на ринку, з іншого боку — ефективне функціонування суб'єктів природних монополій, стимулювання їхнього розвитку і підвищення ефективності, раціональне використання виробничого потенціалу, зниження витрат і посилення інвестування, а також захист від неправомірної діяльності органів державного регулювання, необґрунтованого обмеження їх діяльності [25, с. 8].

Аналіз наукових робіт у сфері державного регулювання природних монополій, проведений Базилевич В. Д. та Філюком Г. М., дав змогу вченим сформулювати основні функції, які покладаються на державу в цій галузі, а саме:

- досягнення взаємоузгодженості інтересів споживачів (доступні ціни) і регульованих підприємств (фінансові результати, привабливі для кредиторів і нових інвесторів);
- створення сприятливого режиму функціонування та розвитку галузей з природними монополіями в інтересах суспільства;
- визначення реальної структури тарифів на основі принципу ефективного та справедливого зарахування затрат на собівартість продукції для різних типів споживачів;
- стимулювання підприємств до скорочення затрат і надлишкової зайнятості, поліпшення якості та надійності обслуговування споживачів, підвищення ефективності інвестицій тощо;
- створення умов для розвитку конкуренції у тих межах, в яких вона можлива в існуючих економічних умовах (наприклад, забезпечення вільного і відкритого доступу конкурентів до інфраструктурних мереж) [3, с. 165].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про природні монополії», державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється на основі таких принципів:

- гласності та відкритості процедур регулювання;
- адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії;
- самокупності суб'єктів природних монополій;
- стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них;
- забезпечення захисту прав споживачів;

– підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання [7].

Вважаємо, що одним з основних недоліків Закону України «Про природні монополії» є те, що він не називає багатьох принципів державного регулювання таких монополій, а сформульовані в ньому принципи мають найзагальніший характер, багато в чому не відбивають специфіку державного регулювання саме природних монополій. Так, забезпечення захисту прав споживачів, стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них властиві не тільки регулюванню діяльності суб'єктів природних монополій, але є метою всякого державного регулювання і конкурентної політики зокрема.

Отже, у Законі України «Про природні монополії» позначені лише принципи і предмет регулювання, але не зазначені методи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, адже на ринках природних монополій на імперативних началах застосовуються різні методи державного регулювання, включаючи ліцензування, поточне і перспективне планування виробництва й інвестицій, контроль за цінами, якістю продукції тощо.

Представники економічної науки, досліджуючи питання про принципи регулювання природних монополій формують основні базові принципи регулювання ринків, суб'єктами яких є підприємства природних монополій наступним чином:

1. Розмежування (юридичне, організаційне та адміністративне) — відокремлення від вертикально інтегрованих компаній підприємств із магістрального й розподільного транспортування газу та електроенергії з обов'язковим запровадженням окремого бухгалтерського обліку.

2. Недискримінаційний доступ до мереж — прозора тарифна система, що покриває всі економічно обґрунтовані витрати.

3. Публічно-суспільне усвідомлення й сприйняття діяльності природних монополій.

4. Незалежність регуляторного органу, щодо створення об'єктивних і прозорих правил гри на ринку, проведення обов'язкового моніторингу діяльності природних монополій та оприлюднення його результатів.

5. Заборона перехресного субсидування й державне втручання в межах, що не завдають шкоди іншим учасникам ринку [20, с. 10].

На нашу думку, пріоритетним завданням держави має стати захист прав покупців монопольного товару. У цьому плані можна виокремити кілька завдань, які сьогодні потребують невідкладного вирішення:

- забезпечення рівного доступу всіх потенційних покупців на ринок монопольного товару;
- заборона на будь-які форми зговору продавця з одним чи групою покупців;

– заборона на видачу ексклюзивної інформації, здатної поставити частину покупців у привілейоване становище;

– максимальна демократичність правил організації і проведення аукціонних торгів;

– законодавче закріплення системи гарантій та відповідальності монополіста за якість товару, який пропонується покупцю тощо [3, с. 167].

На наш погляд, регулювання природних монополій, в першу чергу, має забезпечити захист інтересів споживачів товарів (послуг) та недопущення зловживань суб'єктом природної монополії, а з іншого боку, регулювання повинно створити фундамент для ефективного функціонування цього суб'єкта. З огляду на таку багатовекторність регуляторного механізму, державне регулювання у таких сферах повинно забезпечувати:

– економічно обґрунтований розмір тарифів на послуги (цінове регулювання);

– недискримінаційний доступ споживачів до послуг природних монополій (регулювання доступу);

– належний мінімальний рівень якості та безпеки послуг природних монополій (технічне регулювання або регулювання якості) [4].

Р. Р. Августин головне завдання державного регулювання природного монополізму вбачає в тому, щоб не допустити необґрунтованого підвищення цін або обмеження обсягу продукції з боку фірм, які мають на меті використати переваги монополіста на шкоду споживачам. Отже, регулювання може поліпшити результати діяльності монополіста з погляду суспільства, оскільки дає змогу одночасно знизити ціну, забезпечити необхідний обсяг виробництва та зменшити економічні прибутки монополії [26, с. 108].

Система державного регулювання природного монополізму застосовує широкий спектр регуляторних і законодавчих заходів, що дає змогу трансформувати національну економічну систему для забезпечення ефективнішої діяльності окремих господарюючих суб'єктів. Таким чином, якщо в цілому для економіки характерним є використання конкурентного механізму, а в якості додаткового — механізму державного регулювання, то для природних монополій, навпаки, визначальною є система державного регулювання, що не виключає можливості використання системи конкурентних відносин для тих видів діяльності (сегментів ринку), де конкуренція можлива й ефективна.

Ми погоджуємось із позицією І. Анохіною, що необхідними структурними елементами інституціональної структури державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є:

1) установлення сфер (меж) дії режиму природних монополій, а також правового статусу суб'єктів господарювання, що функціонують у сферах природних монополій;

2) визначення правового статусу державних органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій;

- 3) установлення переліку і правових форм реалізації методів впливу на діяльність суб'єктів природних монополій;
- 4) контроль за дотриманням законодавства про природні монополії;
- 5) встановлення і реалізація засобів юридичної відповідальності й інших правоохоронних засобів за порушення законодавства про природні монополії [25, с. 9].

Наукові розробки з теми дослідження показують, що на сучасному етапі у світовій практиці немає загальноновизнаних моделей державного регулювання природних монополій. Кожна країна знаходить своє власне рішення залежно від науково-технічного, економічного розвитку та національних традицій.

Так, наприклад, О. Коломийченко виділяє чотири найбільш загальні напрямки державного регулювання природних монополій:

- 1) посилення державного впливу на природні монополії шляхом створення спеціальних повноважних органів регулювання їх діяльності;
- 2) передача об'єктів природних монополій у державну (муніципальну) власність;
- 3) удосконалення цінового та тарифного регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії;
- 4) розвиток елементів конкуренції у галузях діяльності природних монополій шляхом їх реформування чи реструктуризації [27, с. 4].

З огляду на вищезазначені сучасні тенденції державного регулювання природних монополій, ефективність державного регулювання природних монополій залишається вкрай низьким. Серед головних проявів безсистемності такого регулювання в Україні варто виділити:

- неузгодженість дій різних органів державної влади в процесі регулювання діяльності природних монополій;
- відсутність серед об'єктів моніторингу розвитку природних монополій об'єктів, які характеризують ефективність виконання ними покладених на них функцій;
- відсутність спільної для суб'єктів державного регулювання інформаційної системи, яка б забезпечувала спільну інформаційну базу для формування і реалізації рішень щодо регулювання діяльності природних монополій.

**Висновки.** Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що природні монополії є жорстко регульованим сектором вітчизняної економіки. Подібна практика державного контролю за діяльністю природних монополій існує у більшості розвинених країн. Усе це дає підстави стверджувати, що до монопольних товарів і послуг, на ціни яких не впливає ринок, застосування принципу суворого державного адміністрування є загальноприйнятим, а основною метою державного регулювання природних монополій має залишатись збалансування інтересів держави, підприємств, працівників, гарантування здатності природного монополіста забезпечити зростання власного капіталу, виконати зобов'язання перед бюджетом, профінансувати інвестиції.

Таким чином, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій — це сукупність організаційних структур і державно-керуючих впливів на діяльність на цих ринках з метою захисту суспільних інтересів. У систему такого державного регулювання включаються як інституціональна структура державного регулювання, так і сукупність організаційно-правових засобів державного впливу на ці сфери.

### Література

1. Словник іншомовних слів. Тлумачення, словотворення та слововживання: близько 35000 слів і словосполучень / С. П. Бибик, Г. М. Сютя; за ред. С. Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2005. 623 с.
2. Універсальний словник-енциклопедія (УСЕ) / ред. М. В. Попович. URL: <http://slovopedia.org.ua/29/53392-0.html> (дата звернення: 06.04.2020).
3. Базилевич В. Д., Філюк Г. М. Природні монополії: монографія. Київ: Знання, 2006. 367 с.
4. Стародубовская И. Основы антимонопольной политики // Вопросы экономики. 1990. № 6. С. 31.
5. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / за ред. В. М. Гейця. Київ: Логос, 1999. 398 с.
6. Запихляк І. Б. Функціонування вітчизняних газотранспортних підприємств як природної монополії: економічна сутність та об'єктивна потреба // Науковий вісник ІФНТУНГ. 2015. № 2 (12). С. 23–28.
7. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III р. Дата оновлення: 01.05.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> (дата звернення: 07.04.2020).
8. Венгер В. В. Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення // Економіка і прогнозування. 2006. № 3. С. 65–79.
9. Кривуцький В. В. Державне регулювання діяльності природних монополій: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2005. 27 с.
10. Масс М. С. Державне управління регіональною газотранспортною системою як природною монополією: автореф. дис. ... канд. наук. Донецьк, 2006. 17 с.

11. Чураков Я. А. Державне регулювання фінансової діяльності та ціноутворення природних монополій в Україні: автореф. дис ... канд. екон. наук. Київ, 2004. 18 с.
12. Погасий С., Никулина Е. Эволюция естественных монополий // Збірник наукових праць Київського інституту залізничного транспорту. 2000. № 54. С. 74–76.
13. Филюк Г. М. Природні монополії та їх регулювання у трансформаційній економіці України: автореф. дис... канд. екон. наук. Київ, 2001. 22 с.
14. Малахова Н. Б. Естественные монополии: сущность и институциональные механизмы регулирования: монография. Харків: ИД «Инжэк», 2006. 344 с.
15. Напрієнко Д. В. Особливості визначення ефективності державного регулювання суб'єктів природних монополій в Україні // Актуальні проблеми економіки. 2010. № 8. С. 18–22.
16. Трохимець О. І. Теоретичні аспекти щодо визначення сутності природних монополій // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Випуск 13. Частина 1. С. 14–17.
17. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (дата звернення: 07.04.2020).
18. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. 436-IV. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15> (дата звернення: 07.04.2020).
19. Зведений перелік суб'єктів природних монополій. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/doccatalog/list?currDir=94801> (дата звернення: 07.04.2020).
20. Ліщук В. Регулювання природних монополій: теорія, механізм реалізації та сучасні тенденції / В. Ліщук, М. Ліщук, А. Московчук // Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. 2018. № 1. С. 8–16.
21. Шраменко О. В., Полякова О. М. Державне регулювання природних монополій в умовах глобальної економіки та розвитку // Економіка і суспільство. 2018. Випуск № 16. С. 226–232.
22. Анохіна І. О. Поняття, принципи і методи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій // Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 21. С. 293–298.
23. Саниахметова Н. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты. Одесса: Одесская государственная юридическая академия, 1998. С. 123–124.
24. Вильсон Дж., Цапелик В. Естественные монополии в России: история и перспективы развития системы регулирования // Вопросы экономики. 1995. № 11. С. 80.
25. Анохіна І. О. Правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій: автореф. дис... канд. юрид. наук. Донецьк, 2005. 18 с.
26. Августин Р. Р. Державне регулювання природних монополій: суть, завдання та метод / Р. Р. Августин, О. Б. Саприка, Н. М. Галазюк. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. Вип. 203. С. 109–114.
27. Коломийченко О. В., Котелкина Е. И., Соколова И. П. Регулирование естественных монополий: анализ мирового опыта и построение системы регулирования в Российской Федерации. Санкт-Петербург: НЕВА, 1995. 428 с.

#### References

1. Slovník inšomovnih sliv. Tlumachennya, slovotvorennya ta slovovzhivannya: blizko 35000 sliv i slovopoluchen / S. P. Bibik, G. M. Syuta; za red. S. Ya. Yermolenko. Harkiv: Folio, 2005. 623 с.
2. Universalnij slovník-enciklopediya (USE) / red. M. V. Popovich. URL: <http://slovoedia.org.ua/29/53392-0.html> (data zvernennya: 06.04.2020).
3. Bazilevich V. D., Filyuk G. M. Prirodni monopoliyi: monografiya. Kiyiv: Znannya, 2006. 367 s.
4. Starodubovskaya I. Osnovy antimonopolnoj politiki // Voprosy ekonomiki. 1990. № 6. S. 31.
5. Transformaciya modeli ekonomiki Ukrayini (ideologiya, protirichchya, perspektivi) / za red. V. M. Gejcyu. Kiyiv: Logos, 1999. 398 s.
6. Zapuhlyak I. B. Funkcionuvannya vitchiznyanih gazotransportnih pidpriyemstv yak prirodnoyi monopoliyi: ekonomichna sutnist ta ob'yektivna potreba // Naukovij visnik IFNTUNG. 2015. № 2 (12). S. 23–28.
7. Pro prirodni monopoliyi: Zakon Ukrayini vid 20.04.2000 r. № 1682-III r. Data onovlennya: 01.05.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> (data zvernennya: 07.04.2020).
8. Venger V. V. Derzhavne reguluyuvannya prirodni monopolij v Ukrayini: napryami vdoskonalennya // Ekonomika i prognozuvannya. 2006. № 3. S. 65–79.
9. Krivuckij V. V. Derzhavne reguluyuvannya diyalnosti prirodni monopolij: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. Lviv, 2005. 27 s.
10. Mass M. S. Derzhavne upravlinnya regionalnoyu gazotransportnoyu sistemoyu yak prirodnoyu monopoliyeyu: avtoref. dis. ... kand. nauk. Doneck, 2006. 17 s.
11. Churakov Ya. A. Derzhavne reguluyuvannya finansovoyi diyalnosti ta cinoutvorennya prirodni monopolij v Ukrayini: avtoref. dis ... kand. ekon. nauk. Kiyiv, 2004. 18 s.

12. Pogasij S., Nikulina E. Evolyuciya estestvennyh monopolij // Zbirnik naukovih prac Kiyivskogo institutu zaliznichnogo transportu. 2000. № 54. S. 74–76.
13. Filyuk G. M. Prirodni monopoliji ta yih regulyuvannya u transformacijnij ekonomici Ukraini: avtoref. dis... kand. ekon. nauk. Kiyiv, 2001. 22 s.
14. Malahova N. B. Estestvennye monopolii: sushnost i institucionalnye mehanizmy regulirovaniya: monografiya. Harkiv: ID «Inzhek», 2006. 344 c.
15. Napriyenko D. V. Osoblivosti viznachennya effektivnosti derzhavnogo regulyuvannya sub'yektiv prirodni monopolij v Ukraini // Aktualni problemi ekonomiki. 2010. № 8. S. 18–22.
16. Trohimec O. I. Teoretichni aspekti shodo viznachennya sutnosti prirodni monopolij // Naukovij visnik Hersonskogo derzhavnogo universitetu. 2015. Vipusk 13. Chastina 1. S. 14–17.
17. Pro zahist ekonomichnoyi konkurenciyi: Zakon Ukraini vid 11.01.2001 r. № 2210-III. Data onovlennya: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (data zvernennya: 07.04.2020).
18. Gospodarskij kodeks Ukraini: Zakon Ukraini vid 16.01.2003 r. 436-IV. Data onovlennya: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15> (data zvernennya: 07.04.2020).
19. Zvedenij perelik sub'yektiv prirodni monopolij. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/doccat-alog/list?currDir=94801> (data zvernennya: 07.04.2020).
20. Lishuk V. Regulyuvannya prirodni monopolij: teoriya, mehanizm realizaciyi ta suchasni tendenciyi / V. Lishuk, M. Lishuk, A. Moskovchuk // Ekonomichnij chasopis Shidnoyevropejskogo nacionalnogo universitetu imeni Lesi Ukrainki. 2018. № 1. S. 8–16.
21. Shramenko O. V., Polyakova O. M. Derzhavne regulyuvannya prirodni monopolij v umovah globalnoyi ekonomiki ta rozvitku // Ekonomika i suspilstvo. 2018. Vipusk № 16. S. 226–232.
22. Anohina I. O. Ponyattya, principi i metodi regulyuvannya diyalnosti sub'yektiv prirodni monopolij // Aktualni problemi derzhavi i prava. 2003. Vip. 21. S. 293–298.
23. Saniahmetova N. A. Regulirovanie predprinimatelskoj deyatelnosti v Ukraine: organizacionno-pravovye aspekty. Odessa: Odesskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 1998. S. 123–124.
24. Vilson Dzh., Capelik V. Estestvennye monopolii v Rossii: istoriya i perspektivy razvitiya sistemy regulirovaniya // Voprosy ekonomiki. 1995. № 11. S. 80.
25. Anohina I. O. Pravove regulyuvannya diyalnosti sub'yektiv prirodni monopolij: avtoref. dis... kand. yurid. nauk. Doneck, 2005. 18 s.
26. Avgustin R. R. Derzhavne regulyuvannya prirodni monopolij: sut, zavdannya ta metod / R. R. Avgustin, O. B. Saprika, N. M. Galazyuk. Naukovij visnik NLTU Ukraini. 2010. Vip. 203. S. 109–114.
27. Kolomijchenko O. V., Kotelkina E. I., Sokolova I. P. Regulirovanie estestvennyh monopolij: analiz mirovogo opyta i postroenie sistemy regulirovaniya v Rossijskoj Federacii. Sankt-Peterburg: NEVA, 1995. 428 s.

УДК 351

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

**Заячковський Володимир Михайлович**  
кандидат педагогічних наук,  
викладач кафедри управління та адміністрування  
Комуніальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»

**Заячковский Владимир Михайлович**  
кандидат педагогических наук,  
преподаватель кафедры управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»

**Zaiachkovskiy Volodymyr**  
Doctor of Philosophy,  
Lecturer of the Department of Management and Administration  
Community Higher Education Institution  
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»

ORCID: 0000-0003-1541-1323

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6154

## ЯКІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТИ: ВИКЛИКИ І ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ

## КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ВЫЗОВЫ И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ

## QUALITY PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF EDUCATION: CHALLENGES AND WAYS OF IMPLEMENTATION

**Анотація.** Україна переживає етап децентралізації, збільшення повноважень на місцях, зокрема – надання автономії закладам освіти. Даний процес потребує концептуальних змін зовнішніх (на державному рівні) та внутрішніх (на місцевому рівні). Суспільна думка виражається через особисті установки більшості громадян. В статті розглядаються впорядковані норми і правила, що визначають організаційні принципи публічного управління та адміністрування у сфері освіти з метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено виклики та шляхи реалізації засад публічного управління та адміністрування у сфері освіти в Україні.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, якісна освіта, рівний доступ, місцеве врядування.

**Аннотация.** Украина переживает этап децентрализации, увеличение полномочий на местах, в частности – предоставление автономии учебным заведениям. Данный процесс требует концептуальных изменений внешних (на государственном уровне) и внутренних (на местном уровне). Общественное мнение выражается через личные установки большинства граждан. В статье рассматриваются упорядоченные нормы и правила, определяющие принципы публичного управления и администрирования в сфере образования с целью обеспечения равного доступа к качественному образованию. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены вызовы и пути реализации принципов публичного управления и администрирования в сфере образования в Украине.

**Ключевые слова:** публичное управление и администрирование, качественное образование, равный доступ, местное управление.

**Summary.** Ukraine is experiencing a phase of decentralization, increasing local powers, in particular – granting autonomy to educational institutions. This process requires conceptual changes external (at the state level) and internal (at the local level). Public opinion is expressed through the personal attitudes of the majority of citizens. The article considers the orderly norms and rules that define the organizational principles of public administration and administration in the field of education in order to ensure equal access to quality education. On the basis of the analysis, generalization and systematization of scientific sources challenges and ways of realization of principles of public management and administration in the field of education and in Ukraine are covered.

**Key words:** public administration, quality education, equal access, local government.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Якість адміністративних послуг у сфері освіти, що надаються місцевим громадам відповідними центрами надання адміністративних послуг, з особливим акцентом на місцеву адміністрацію, стає для зрілих демократій вимогою, необхідною для ефективного (з економічної точки зору) і прийняттого для населення та суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність — управління територіальною одиницею.

Складність терміну «адміністративні послуги», передусім в тому, що він включає як адміністративні, соціальні, так і технічні послуги, і передбачає щонайменше два напрямки аналізу. Перш за все, адміністрація місцевого самоврядування приділяє особливу увагу адміністративним послугам і стосовно цього намагається покращити «якість» державних установ. По-друге, мешканці інтуїтивно розуміють адміністративні послуги набагато ширше, опираючись насамперед на «якість освіти». У цьому контексті підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері освіти на місцевому рівні є важливим для громади, оскільки дозволяє підвищити ефективність запланованих та реалізованих завдань, а отже, підвищити рівень розвитку місцевого самоврядування. З іншого боку, на погляд населення (громадян), соціальних організацій, підприємців, це може зміцнити почуття прихильності до влади завдяки високій якості наданих їм адміністративних послуг у сфері освіти.

Предметом дискусії між органами влади і місцевого самоврядування є визначення практичних підходів до підвищення якості адміністративних послуг у сфері освіти. Основна мета — пов'язати ці підходи із добрими практиками провідних демократичних держав, еволюцією теоретичних моделей державного управління з точки зору економічних та теорій управління, та особливостями соціальних і регіональних функціональних та правових концепцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Складність і багатогранність проблеми публічного управління та адміністрування у сфері освіт з метою надання якісних освітніх послуг вимагають принципово нового підходу до її вирішення. Це аргументовано доводять у своїх працях українські та зарубіжні науковці. А. Баріков, М. Ватковська, К. Вознюк, О. Ємельяненко, Т. Косарев, І. Лазебна, К. Линьов,

В. Лур'є, Ю. Лях, Я. Олійник, Н. Павлютенко, Н. Пасик-Косарева, О. Поліщук, А. Серенок, В. Ткаченко, С. Чукут та інші досліджують необхідність упровадження та перспективи розвитку системи електронного урядування в галузі освіти. Окрему увагу автори приділяють функціонуванню Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Новий (сучасний) тип управління якістю надання адміністративних послуг у сфері освіти вимагає заходів, що забезпечують прозорість, ефективність, орієнтацію на систему завдань, і пропонує використовувати інструмент для сприяння постійному підвищенню якості наданих адміністративних послуг. Сьогодні на усіх рівнях (локальний, регіональний, національний) обговорюється процес покращення якості цих послуг у населених пунктах та підходи місцевої влади до проблеми моніторингу та евалюації якості адміністративних послуг у сфері освіти.

Класичні адміністративні послуги визначаються як такі, що служать досягненню вищих цілей, тим самим забезпечують існування соціальної спільноти громадян та служать суспільним інтересам. Необхідною умовою класифікації діяльності центрів надання адміністративних послуг у сфері освіти є неконкурентний характер їх споживання та неможливість уникнути їх споживання. По факту, публічне управління та адміністрування покликане надавати адміністративні послуги у сфері освіти або брати на себе відповідальність за їх здійснення.

**Мета статті** розглянути впорядковані норми і правила, що визначають організаційні принципи публічного управління та адміністрування у сфері освіти з метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти та підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері освіти. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлити виклики та шляхи реалізації засад публічного управління та адміністрування у сфері освіти в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Гострі обговорення теми якості надання адміністративних послуг у сфері освіти активно велися з 90-х років минулого століття, і разом з адміністративною реформою вони набули нового рівня. Прийняття органами місцевого самоврядування нових завдань та нових обов'язків без ґрунтовної підготовки персоналу набуло ознак експерименту та впровадженню нових практик

у галузі публічного управління та адміністрування освітою на рівні місцевого самоврядування. Місцеві органи влади перебувають в неспокої, враховуючи різні ініціативи щодо розбудови ідеї демократії на місцевому рівні. Керівники закладів загальної середньої освіти проходять курс прискореної перепідготовки від експертів з централізованого планового управління до експертів з ринкового управління. Інтерес до цієї теми неупинно зростає як з боку науковців, так і громадських діячів, і досвід управління освітою на рівні місцевого самоврядування є хорошим моментом для поглибленої рефлексії, тим більше, що на сьогодні в засобах масової інформації, експертних та наукових дискусіях переважає думка про те, що з року в рік якість освіти і науки в Україні залишає очікувати кращого [3].

Основні проблемні питання цих гарячих обговорень стосуються пошуку відповідей на наступні питання: Чому має слугувати освіта у XXI столітті? Чи зможуть існуючі інституційні та регуляторні рішення підтримувати реалізацію цих цілей? Якою має бути ефективна система фінансування освіти? Як використовувати структурні фонди в поточній та майбутній фінансовій перспективі? Чи варто і як варто змінити систему державного фінансування? Чи повинні органи місцевого самоврядування здійснювати власну освітню політику? Які існують та мають бути запроваджені механізми підвищення та забезпечення якості освітніх послуг? Яка роль регіональної влади в освітянській політиці? Як освітні стратегії вписуються в стратегії регіонального розвитку та фінансування освітянських проектів?

Основним залишається питання, що стосується розвитку та суб'єктивності: чи здатна система освіти, що базується на заздалегідь визначених вимогах та кількісному контролю її впровадження, забезпечити собі цей розвиток? Це питання є частиною поточних запланованих змін у розподілі компетенцій у системі публічного управління та адміністрування у сфері освіти (між центральними органами влади — регіональними керівниками — самоврядуванням — закладами). Зміни в усіх освітніх галузях, запропоновані цим та попередніми урядами, перебудова методичного і управлінського супроводу, впровадження нових програм, спрямовані на подальшу децентралізацію управління освітою. Ці зміни зводяться до самостійності керівників закладів освіти у визначенні навчальних програм, набутті місцевою владою повної свободи в управлінні структурою місцевої системи освіти, поступово скасовуючи існуючі стандарти щодо використання фінансових витрат та розподіляючи функції контролю в публічному управлінні та адмініструванні через розподіл завдань між двома новими установами: регіональними центрами якості освіти та центрами розвитку освіти.

Аналіз правового регулювання державної політики та органів публічного управління та адміністрування в європейських країнах показує, що

в багатьох з них сьогодні відбуваються процеси передачі функцій контролю та управління освітою територіальним громадам і ці тенденції закріплюються саме на державному рівні.

Демократизація нашого суспільства призвела до поширення ідей гуманізації та децентралізації освіти. Державоцентристська система з жорсткою регламентацією управлінського процесу та цінностями освіти, акцентованими на формуванні особистості за чітко визначеними критеріями, та розвитку у підростаючого покоління здатності підпорядковувати власні потреби державним, поступово замінюється людиноцентристською, орієнтованою на розвиток людини через задоволення її потреб у самоповазі, творчості, самореалізації, а не лише у первинних потребах (їжа, житло, референтна група). Серед діючих умов формування нової державної системи слід виокремити:

- стимулювання досягнень та субсидіювання освітянських проектів;
- об'єднання в громади і надання їм широкого спектру можливостей в публічному управлінні та адмініструванні освітою;
- сприяння рівному доступу до якісної безперервної освіти громадян на локальному, регіональному та державному рівнях;
- автономія закладів освіти і забезпечення громадян можливостями вибору форми навчання (традиційне / електронне / змішане),

Зазначене вище є безперечною ознакою процесу розвитку та вдосконалення адміністративних відносин у сфері освіти.

Поліпшення якості послуг у сфері освіти та рівний доступ до них є одним з головних завдань сучасної державної політики, національним пріоритетом і передумовою національної безпеки держави, умовою реалізації прав громадян. В Україні планомірно здійснюються заходи, спрямовані на послідовне реформування усієї суспільної сфери відповідно до сучасних суспільно-економічних викликів і світових глобалізаційних процесів.

Підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері освіти, впровадження інформаційних технологій у процеси публічного управління та адміністрування є актуальною проблемою сьогодення. Суспільні та освітні процеси в Україні вже досить тривалий час перебувають у стані реформування. Одним з ключових моментів модернізації вітчизняної державної системи є удосконалення управління якістю надання адміністративних послуг у сфері освіти. У розвинутих державах публічне управління та адміністрування є важливою частиною їх соціальної стратегії, що спрямовується на розвиток і орієнтоване на першочерговість у програмах державних реформ. Розвиток публічного управління та адміністрування в нашій державі не варто розглядати тільки стосовно потреб сучасного трансформуючого суспільства. Реформування має



проводитися як в напрямі моделі нового століття й врахування як національних традицій, так і сучасних позитивних практик світових моделей розвитку. Реальна пріоритетність публічного управління та адміністрування як важливої складової системи державного управління у сфері освіти має визначатися двома факторами: з одного боку, суспільством і державою, з іншого — громадою. До того ж ці два фактори повинні взаємодоповнювати один одного.

Класичні освітні послуги визначаються як такі, що служать досягненню вищих суспільних цілей, тим самим становлять основу соціальної спільноти громадян та служать суспільним інтересам. Необхідною умовою публічного управління та адміністрування у сфері освіти є доступний характер її споживання та неможливість виключити когось із цього споживання. Роль публічного управління та адміністрування у створенні середовища для надання якісних освітніх послуг та 100-відсоткової відповідальності за їх здійснення.

Дослідження принципів та законів, що регулюють діяльність сучасних неурядових організацій, можна сприймати як розвиток шляхів реалізації добрих практик публічного управління та адміністрування та підвищення якості надання адміністративних послуг. Діяльність неурядових організацій, підрозділів місцевого самоврядування як мережевий державний менеджмент виражається за допомогою впливових тенденцій, які змінюють не лише форму, але і якість державного сектора загалом і у сфері освіти, зокрема:

1. Залучення некомерційних організацій до надання послуг у сфері неформальної та інформальної освіти та досягнення цілей.

2. Надання інтегрованих послуг через об'єднання урядових / державних установ.

3. Співпраця із зовнішніми партнерами в режимі реального часу: цифрова революція, технологічні досягнення дозволили у режимі змішаного навчання надавати якісні освітні послуги на державному рівні.

4. Попит громадян, які починають називатись замовниками, на посиленій контроль за власним

життям та розширення можливостей вибору в освітньому просторі сприяють доступності публічних послуг в режимі електронного урядування.

У вітчизняній науковій літературі з державного та публічного управління поширена концепція моделі управління включає функції управління, методи та стилі управління. Така модель функціонує більше як теоретична (дослідницька) концепція. Останнім часом дослідники почали зосереджуватися на аналізі фрагментів моделі публічного управління та адміністрування з точки зору її функціональної структури, наприклад, моделей управління людськими ресурсами, моделей управління якістю, моделей управління знаннями тощо (частковий підхід до оптимізації) відхід від цілісного (системного) погляду на операційну ефективність. Практика життя доводить, що модель успішного управління лежить в основі успішної організації освітнього простору для надання якісних адміністративних послуг у сфері освіти.

Польські колеги з Варшавського університету у результаті дослідження виділили наступні управлінські моделі [8]:

1. Традиційна. Орган місцевого самоврядування має стратегічний документ про освіту, який регламентує його дії. Керівник школи розглядається як відповідальний за розвиток школи. Впровадження адміністрацією системи управління якістю підвищує ефективність виконання вимог дисципліни державних фінансів. Розробка освітніх проектів фінансується за рахунок доходів місцевих органів влади. Самоврядування проводить освітню політику, орієнтовану на співпрацю між школами.

2. Підприємницька. Місцеве самоврядування не має окремого стратегічного документа для освіти, але включає його у загальну стратегію розвитку громади. Керівник школи розглядається як відповідальний за розвиток школи. Розробка освітніх проектів фінансується з різноманітних фондів. Політика місцевого самоврядування орієнтована на співпрацю між школами та залучення батьків до позакласних програм та заходів, що розглядаються як критерій якості освіти.

Таблиця 1

**Публічне управління та адміністрування у сфері освіти: класифікація послуг на державному рівні**

Категорія	Види діяльності
Власнеадміністративні послуги та електронне врядування	Видача документів, що не є адміністративними рішеннями, дозволами. Введення в бази даних, отримані безпосередньо від споживача освітніх послуг. Видача дозволів та рішень, що відповідає чинному законодавству.
Послуги соціальної адаптації та розвитку	Навчання та виховання. Культура. Фізична культура та відпочинок. Соціальна допомога та підтримка. Середовище громадської безпеки.
Технічно-матеріальні послуги	Створення освітнього ІКТ-середовища. Транспорт. Інфраструктура. Водопостачання та каналізація. Підтримка порядку. Озеленення території.

3. Конкурентна. Орган місцевого самоврядування не має планових документів у галузі освіти у вигляді окремого стратегічного документа про освіту. Підхід, що підтримує прийнятий метод фінансування розвитку освітніх проектів. Кошти для цієї мети здебільшого надходять із фондів ЄС. Фінансування додаткової навчальної пропозиції відповідає політиці місцевого самоврядування, зосередженій на потребі суперництва в школі з метою підтримки високої якості навчання. У конкурентній моделі директор діє і як керівник, відповідальний за розвиток школи, і як вчитель, відповідальний за навчальний процес у школі. Управлінська функція підтримується сприянням повної незалежності директора при прийнятті рішень про використання додаткових коштів, однак виконання управлінської функції підлягає певним обмеженням. Через відсутність документів, які точно визначали б стратегічні цілі в галузі освіти та пов'язували бюджет з цими цілями, муніципалітети не використовують інструменти управління, такі як бюджети на основі ефективності. Проводяться щорічні зміни до постанови щодо правил оплати праці.

4. Децентралізована. Формальна стратегія відсутня у більшості місцевих органів влади. Місцева влада зазвичай зосереджується на необхідності співпраці між школами, Керівник школи — насамперед вчитель, а вже потім керівник. Децентралізація сприяє частому використанню управлінських інструментів, включаючи системи управління якістю, бюджет результативності, систему самооцінки та додаткові інструменти мотивації викладачів. Органи місцевого самоврядування фінансують проекти переважно з власних ресурсів. Можна припустити, що більшість таких шкіл не мають широкого спектру позакласних заходів, тому наявних власних ресурсів цілком достатньо.

5. Централізована. Місцеві органи самоврядування характеризуються чіткою централізацією функцій управління освітою. Маркером концентрації функцій управління в головному центрі адміністра-

ції місцевого самоврядування є розташування адміністративних та офісних служб за межами школи. Керівник школи — це перш за все вчитель, а вже потім керівник. Відсутня незалежність директора при прийнятті рішень щодо використання додаткової готівки. Переважна більшість органів місцевого самоврядування, що використовують цю модель, є сільськими громадами, Дуже рідко використовують кошти ЄС у фінансуванні проектів.

6. Невтручаюча. Орган місцевого самоврядування може мати окремий стратегічний документ про освіту, але зазвичай це не відображається в інших стратегічних документах. Директора сприймають як керівника, відповідального за розвиток школи. Метод підготовки фінансових планів заснований насамперед на фінансових планах попереднього року з урахуванням передбачуваної зміни бюджету освіти. Фінансування проектів здійснюється на основі карткових годин. Цей підхід відповідає політиці місцевого самоврядування, яке не визначає широкий спектр додаткових програм та заходів як ключового критерію якості.

Закон України «Про освіту» (2017) і процеси децентралізації сприяють тому, що українська управлінська система поступово змінюється і громада та освітній заклад зможуть обирати собі модель за ціннісними критеріями якості.

**Висновок.** З функціональної точки зору публічне управління та адміністрування у сфері освіти — це сукупність видів діяльності, організаційних та виконавчих проектів, що здійснюються в інтересах суспільства різними суб'єктами, органами та установами на основі Законів про освіту та у формах, визначених Законами. Відтак, управлінці на різних рівнях є організаторами і гарантами всього спектру державних послуг у сфері освіти. З цієї точки зору їх можна розділити на три основні групи: послуги власнеадміністративні та електронне урядування, соціальної адаптації і розвитку та технічно-матеріальні, водночас вказуючи на їх сутність та роль, яку вони відіграють у сучасному суспільстві.

#### Література

1. Ватковська М. Розвиток електронного урядування у сфері освіти: зарубіжний досвід для України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_12)
2. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://info.edbo.gov.ua/about>
3. Попович А. С., Попович З. А. От бюрократизации управления до бюрократизации мысли. М.: ЛЕНАНД, 2015. 392 с.
4. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 19 листопада 2019 р. Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2019. 368 с.
5. Публічне управління і адміністрування в Україні // Науковий журнал. Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій. 2019. Випуск 10. URL: <https://cutt.ly/7uhmWIa> Електронна сторінка видання — [www.pag-journal.iei.od.ua](http://www.pag-journal.iei.od.ua)
6. Ткаченко В. Розвиток електронного урядування системи освіти в Естонії. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tkachenko.pdf>

7. Sysko-Romańczuk Sylwia. Modele zarządzania oświata w polskich samorządach: Uniwersytet Warszawski, ul. Pawlinskiego 1a, 02-1 06 Warszawa URL: <https://cutt.ly/EuhzLBq>

#### References

1. Vatkovska M. Rozvitok elektronnoho uryaduvannya u sferi osviti: zarubizhnij dosvid dlya Ukraini. Publichne administruvannya: teoriya ta praktika. 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_12)
2. Yedina derzhavna elektronna baza z pitan osviti. URL: <https://info.edbo.gov.ua/about>
3. Popovich A. S., Popovich Z. A. Ot byurokratizacii upravleniya do byurokratizacii mysli. M.: LENAND, 2015. 392 s.
4. Publichne upravlinnya ta administruvannya u procesah ekonomichnih reform: zbirnik tez dopovidej III Vseukrayinskoyi naukovo-praktichnoyi internet-konferenciyi, 19 listopada 2019 r. Herson: DVNZ «HDAU», 2019. 368 s.
5. Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukraini // Naukovij zhurnal. Prichornomorskij naukovo-doslidnij institut ekonomiki ta innovacij. 2019. Vipusk 10. URL: <https://cutt.ly/7uhmWIa> Elektronna storinka vidannya — [www.pag-journal.iei.od.ua](http://www.pag-journal.iei.od.ua)
6. Tkachenko V. Rozvitok elektronnoho vryaduvannya sistemi osviti v Estoniyi. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tkachenko.pdf>
7. Sysko-Romanczuk Sylwia. Modele zarządzania oświata w polskich samorządach: Uniwersytet Warszawski, ul. Pawlinskiego 1a, 02-1 06 Warszawa URL: <https://cutt.ly/EuhzLBq>

**Пойда Сергій Андрійович**

*кандидат педагогічних наук,  
старший викладач кафедри управління та адміністрування  
Комуніальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Пойда Сергей Андреевич**

*кандидат педагогических наук,  
старший преподаватель кафедры управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Poida Serhii**

*Candidate of Pedagogical Sciences,  
Senior Lecturer of the Department of Management and Administration  
Community Higher Education Institution  
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

ORCID: 0000-0001-9895-0220

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6159

## УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ОСВІТЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЗАКЛАДУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ З ВИКОРИСТАННЯМ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

## УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ ЗАВЕДЕНИЯ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

## MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT OF THE INSTITUTION OF GENERAL SECONDARY EDUCATION WITH THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES

**Анотація.** У статті розглядаються проблеми, які постають перед закладом загальної середньої освіти при формуванні та розвитку освітнього середовища. Наголошується на необхідності розробки дієвих цифрових інструментів управління та адміністрування освітнього середовища та закладу загальної середньої освіти, а також запропоновано шляхи вирішення вказаної проблеми.

**Ключові слова:** заклад загальної середньої освіти, освітнє середовище, цифрові технології.

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы, возникающие перед заведением общего среднего образования при формировании и развитии образовательной среды. Подчеркивается необходимость разработки действенных цифровых инструментов управления и администрирования образовательной среды и учреждения общего среднего образования, а также предложены пути решения указанной проблемы.

**Ключевые слова:** заведение общего среднего образования, образовательная среда, цифровые технологии.

**Summary.** The article considers the problems facing the institution of general secondary education in the formation and development of the educational environment. Emphasis is placed on the need to develop effective digital tools for the management and administration of the educational environment and general secondary education institutions, as well as suggested ways to solve this problem.

**Key words:** general secondary education institution, educational environment, digital technologies.

**Актуальність дослідження.** Світове суспільство постійно знаходиться у процесі змін, які сприяють трансформації умов життя його складових, впливають на великі та малі групи соціуму, призводять до змін у відносинах між людьми та державами. Одним із важливих чинників таких змін є цифрова трансформація, що впливає на розвиток світового соціуму в цілому та на систему освіти зокрема.

При цьому особливо актуальним стає створення захищених освітніх середовищ, побудованих засобами цифрових технологій, які забезпечують необхідні умови функціонування закладів освіти. Такі середовища сприяють організації та підвищенню результативності навчального процесу, розширенню можливостей управління та адміністрування закладом освіти, утворюють майданчик для організації спілкування як із учасниками навчального процесу, так і з представниками громади, забезпечують захист персональних даних тощо.

Такі середовища можуть бути побудовані на основі хмарних сервісів, найбільш популярними серед яких є G-Suite for Education та Microsoft Office 365. Вказані середовища містять потужні інструменти, які можна використати не тільки у навчальному процесі, а й з метою управління закладом освіти, організації ефективної комунікації тощо.

Водночас існує й інша точка зору, яка передбачає створення відповідного освітнього середовища у вигляді цифрових сервісів, які орієнтовані виключно на роботу з конкретним закладом освіти, або кількома закладами, організованими у вигляді інформаційного кампусу, що може включати не тільки заклади загальної середньої освіти, а й професійно-технічні, заклади вищої освіти та заклади післядипломної педагогічної освіти, пов'язані загальними цілями, завданнями та результатами освітньої діяльності.

При цьому будь-яке освітнє середовище, як і освітній заклад, який його формує, потребує інструментів, які зможуть реалізувати не тільки організацію навчального процесу, а й його управління та адміністрування. При цьому такі інструменти мають ефективно виконувати свої завдання, бути простими, зрозумілими та дружніми до користувача, що може бути реалізовано шляхом впровадження інформаційної системи «Моя школа».

**Аналіз науково-методичної і педагогічної літератури** продемонстрував значний інтерес українських та зарубіжних дослідників до вивчення питань впровадження інноваційних інформаційних систем управління закладом освіти. Питання впровадження інноваційних методів управління закладом освіти розглядається в роботах Н. Василенко, Л. Даниленко, Г. Єльнікової, В. Луначека, В. Маслова, А. Хуторського та ін. Пошуки шляхів формування інформаційно-освітнього середовища, вирішення проблем впровадження інформаційних технологій для управління закладами освіти вивчаються у роботах В. Бикова, С. Литвинової, Н. Морзе, І. Роберт, О. Спіріна та інших.

На думку Р. Гуревича інформаційно-освітнє освітнє (ІОС) середовище закладу освіти — це «відкрита система, що об'єднує інтелектуальні, культурні, програмно-методичні, організаційні й технічні ресурси; система, що об'єднує інформаційне, технічне, навчально-методичне забезпечення, нерозривно пов'язана з суб'єктом навчального процесу» [1, с. 56].

Тоді як Л. Давлеткіреєва зауважує, що ІОС — це «системно-організована сукупність засобів передачі даних, інформаційних ресурсів, протоколів взаємодії, апаратно-програмного й організаційно-методичного забезпечення, орієнтована на задоволення навчальних потреб користувачів» [2, с. 22].

Водночас узагальнюючи визначення, які характеризують ІОС, В. Биков вказує, що таке середовище представляє собою «системно організовану сукупність традиційних і комп'ютерно орієнтованих засобів навчання, засобів комунікації і передавання даних, протоколів взаємодії, систем мультимедіа, ІКТ, інформаційних ресурсів, системного апаратно-програмного та організаційно-методичного забезпечення, що орієнтовані на задоволення навчальних потреб користувачів» [3, с. 98]. При цьому варто зазначити, що вказані визначення ІОС не протирічять одне одному.

При цьому, як зазначає Н. Кононець, основною метою ІОС є формування мотивації учасника навчального процесу до саморозвитку та самоосвіти, забезпеченні відкритого та повноцінного доступу до необхідних інформаційних ресурсів [4, с. 131], а також організації комунікаційних каналів між усіма учасниками навчального процесу, створенні експериментальних майданчиків для проведення практичних та лабораторних робіт та реалізації заходів педагогічного контролю. Зокрема, ІОС закладу освіти повинне містити такі складові: засоби навігації в рамках даного середовища; інформаційно-навчальний матеріал: лекції, словники, посилання на літературні джерела, посилання на віддалені ресурси мережі; засоби контролю знань: відкриті питання, заповнення форм, тестування в он-лайн режимі, тестування в асинхронному режимі; засоби спілкування: електронна пошта, телеконференції, форум, списки розсилання, чат, аудіо-відеоконференції, дошка оголошень [5, с. 24]. При чому результати аналізу проведених досліджень вказують на те, що традиційні підходи до формування освітнього середовища та управління закладом освіти не повною мірою відповідають сучасним запитам суспільства і вимагають докорінних змін.

В той же час, важливим аспектом функціонування освітнього середовища є забезпечення можливостей управління та адміністрування закладу освіти засобами цифрових технологій, який є недостатньо вивченим, оскільки на нього мають суттєвий вплив зміни у суспільстві та законодавстві, розвиток інформаційних технологій та ін.

**Постановка проблеми та мета дослідження** полягає у висвітленні шляхів реалізації управління та адміністрування засобами освітнього середовища закладу загальної середньої освіти з використанням цифрових технологій на основі інформаційної системи «Моя школа»

**Виклад основного матеріалу.** Інформаційно-комунікаційні технології широко впроваджуються педагогами закладів освіти перш за все у навчальному процесі. При цьому, життєва необхідність використання таких технологій яскраво проявила себе в екстремальних умовах. Результати аналізу діяльності педагогів під час карантину вказали на необхідність широкого використання таких технологій, а також продемонстрували потребу у системі автоматизації управлінських процесів у закладах освіти. Така система має реалізувати можливості фіксації результатів освітньої діяльності, автоматизувати процеси подання форм державної звітності, моніторингу освітніх процесів для прийняття та реалізації управлінських рішень, організувати взаємодію між учнями, батьками, учителями та адміністрацією закладів освіти з метою створення прозорих та довірливих відносин відповідно до принципів сучасної педагогіки партнерства.

Результати аналізу напрямів професійної діяльності керівника надав можливість виділити такі основні завдання управління та адміністрування, які необхідно реалізувати для забезпечення ефективного функціонування закладу загальної середньої освіти:

- Організація освітнього процесу, реалізація державної освітньої політики;
- Управління та адміністрування закладом освіти (накази та розпорядження, постановка завдань, поширення інформації, отримання зворотного зв'язку, моніторинг, контроль за виконанням, управління проектами);
- Моделювання інституційного розвитку закладу освіти;
- Вирішення кадрових питань (HR).

Звичайно, не всі із вказаних питань керівник закладу освіти повинен вирішувати особисто. Реалізацію частини напрямів діяльності закладу освіти вирішують його заступники та педагогічні працівники. Однак наявність дієвих цифрових інструментів, які допоможуть зекономити час та зусилля керівника та педагогічних працівників закладу загальної середньої освіти є просто необхідними.

Впровадження та апробація такої системи відповідає ідеям, які пропонує Концепція розвитку електронного урядування в Україні [6], завданням якої є запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів, стимулювання розвитку інфраструктури, розроблення та безпечного використання якісного і сучасного програмного забезпечення європейського рівня у діяльності органів влади, у тому числі: електронного

класного журналу, електронного щоденника, електронного підручника, електронного документообігу, дистанційної форми навчання. Це все співпадає та підсилює положення, викладені у Концепції Нової української школи [7], зокрема твердження, що впровадження таких технологій дасть можливість спростити процеси управлінської діяльності та зробити їх максимально прозорими. Крім того, реалізація такої системи сприяє дебіюрократизації процесів управління закладами освіти та відповідає принципам сталого розвитку.

Розуміння необхідності активного впровадження цифрових технологій в Україні призвело до появи Міністерства цифрової трансформації та створення Національної платформи з цифрової грамотності «Дія» (<https://osvita.diiia.gov.ua/>). Розміщені на ній освітні серіали сприяють розвитку цифрової грамотності населення, що дає можливість більш активно впроваджувати цифрові технології до всіх сфер життєдіяльності. Платформа також містить навчальні курси для освітян. При цьому перелік цифрових компетенцій, які формуються вказаними освітніми серіалами [8], визначаються рамкою цифрової компетентності для громадян DigComp та Європейською рамкою цифрових компетенцій для освітян DigComp Edu. Створення такої платформи є результатом реалізації «Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки».

У Концепції [9] зазначено, що використання цифрових технологій у всіх сферах життєдіяльності, зокрема освіти, модернізують їх, сприяють збільшенню їх ефективності, дають можливість створювати нові напрямки та підвищувати якість. При цьому одним із ключових факторів, що впливає на впровадження цифрових технологій є цифровий розрив, подолання якого надасть можливість використовувати їх повною мірою. Основними шляхами подолання цифрового розриву Концепція визначає розвиток цифрових інфраструктури та цифрових компетенцій громадян, цифровізації реального сектору економіки, реалізацію проектів цифрових трансформацій та забезпечення громадської безпеки, впровадження концепції цифрових робочих місць та систем електронної демократії тощо.

Стосовно використання цифрових технологій у закладах освіти першочерговими завданнями Концепція визначає: «формування ґрунтовної національної політики цифровізації освіти як пріоритетної складової частини реформи освіти, визначення конкретних ініціатив підключення класів до широкосмугового Інтернету, створення та реалізація сучасних моделей забезпечення учнів та навчальних закладів комп'ютерними засобами, підготовка, адаптація та організація доступу до мультимедійних технологій та створення відповідних цифрових освітянських платформ для використання у навчальному процесі та управління освітою» [9].

З метою надання керівникам та педагогічним працівникам дієвих інструментів управління та адміністрування освітнього середовища, було запропоновано впровадити до професійної діяльності закладів загальної середньої освіти інформаційну систему «Моя школа» та провести педагогічний експеримент, який дасть можливість визначити основні фактори, які впливають на формування освітнього середовища закладу освіти, окреслення переваг та недоліків, кожного з них та здійснити наукове обґрунтування необхідності їх врахування, впровадження та застосування. Крім того, буде здійснена експериментальна перевірка ефективності цифрових інструментів «Моя Школа» в процесі експлуатації освітнього середовища закладу освіти, заснованого на використанні цифрових технологій та модернізації процесів управління на основі інноваційних підходів. Крім того, планується удосконалення нормативного та методичного забезпечення впровадження інформаційних технологій для забезпечення управління закладом освіти.

Організація та проведення запропонованого педагогічного експерименту дасть можливість створити цифрове освітнє середовище засобами інформаційної системи «Моя Школа», організувати ефективне спілкування між усіма учасниками освітнього процесу із забезпеченням збереження особистих даних, створити систему моніторингу процесів закладу освіти та обробку його результатів для прийняття управлінських рішень, збільшити прозорість економічної діяльності освітньої організації шляхом оприлюднення публічних даних.

Результати проведення експерименту сприятимуть: поширенню нової освітньої ідеології, задекларованої Міністерством освіти і науки, пов'язаної із політикою децентралізації, розвитком електронного документообігу та дебіюрократизації освітнього процесу, розширенням автономії навчальних закладів, зміною структури методичної служби, розвитком професійної компетентності керівних та педагогічних кадрів тощо. При цьому важливою є як технічна складова, за допомогою якої буде сформовано якісно нове освітнє середовище, так і методична, пов'язана із розвитком професійної компетентності керівника закладу освіти і педагогічного колективу.

Реалізація основних завдань експерименту дасть можливість науково обґрунтувати концептуальні принципи впровадження та експлуатації цифрових систем управління та адміністрування освітнього простору закладу освіти на основі сучасної державно-громадської моделі, надати керівникам закладів освіти та педагогам інноваційні дієві інструменти для реалізації їх професійної діяльності без нагромадження паперової роботи. Реалізація експерименту сприятиме розвитку цифрових професійних компетенцій учителів і, відповідно, зростанню інформаційної культури всіх учасників навчального процесу. Крім того, реалізація проекту стимулюватиме діяльність

представників методичної служби, зокрема, працівників закладів післядипломної педагогічної освіти з питань розробки нових та модернізації існуючих навчальних курсів з питань впровадження інформаційних та інноваційних технологій до професійної діяльності керівників закладів освіти та педагогів, пришвидшуючи створення відповідних методичних рекомендацій, організації консультативних пунктів, проведення тренінгів тощо.

При проектуванні та впровадженні системи буде враховуватись досвід таких світових освітніх лідерів, як США, Великобританія, Фінляндія, Сінгапур, Литва та ін. які демонструють абсолютні переваги впровадження у щоденну професійну практику закладів освіти систем автоматизації управлінської діяльності, організації та підтримки освітнього простору, невід'ємними частинами яких електронні журнали та щоденники. Також буде враховано досвід впровадження схожих систем в Україні. Серед варто відмітити проекти «Електронний щоденник», «Електронний журнал», «Смарсі», «КУРС: Освіта», E-SCHOOLS.INFO та ін. Кожна із вказаних систем дає можливість реалізувати в тій, чи іншій мірі завдання щодо автоматизації процесу управління закладом освіти, ведення звітності, інформування учнів та батьків про результати навчання тощо.

Результати аналізу використання таких систем, а також проведене серед керівників та педагогів опитування дали можливість виділити ряд проблем, які постають на шляху впровадження інформаційної системи управління та адміністрування освітнього простору закладів освіти. Серед них: відставання нормативної бази від вимог, заявлених президентом та урядом України щодо впровадження електронного урядування; відсутність регламентуючих документів щодо використання таких систем (Закон України «Про освіту» [10] уможливорює, а не зобов'язує використання таких систем закладах освіти; відсутність єдиних підходів до розробки та впровадження таких систем, методичної підтримки, а також інтеграції їх із державними базами даних тощо.

Як зазначають педагоги, одним із найбільш суттєвих факторів, який впливає на впровадження електронних журналів — потреба у дублюванні, оформлення як електронної, так і паперової версії навчальної документації. Вирішення цієї проблеми є одним із основних завдань експерименту. При цьому, запропонований педагогічний експеримент ставить за мету вирішити одразу кілька важливих питань, які постають перед сучасними закладами освіти: реалізація принципів Концепції розвитку електронного урядування в Україні та Концепції Нової української школи; відмова від дублювання інформації про освітні процеси на паперові носії та перехід до їх фіксування з використанням цифрових технологій; впровадження якісної системи управління та адміністрування закладу освіти; забезпечення реалізації принципів педагогіки партнерства на основі використання цифрових

технологій, а також можливість масштабування експерименту на інші заклади освіти.

**Висновки.** В процесі формування та розвитку освітнього середовища перед закладом загальної середньої освіти постає ряд проблем, серед яких можна виділити пов'язані із цифровими технологіями, недостатнім рівнем володіння ними керівником та працівниками закладу освіти, недостатнім фінансуванням тощо. Педагогічний експеримент, який буде реалізований шляхом впровадження до практики закладів освіти інформаційної системи «Моя школа» дасть можливість здійснити дослідження та наукове обґрунтування теоретико-методологічних принципів формування та розвитку освітнього середовища закладів освіти на основі використання

інформаційно-комунікаційних технологій («Моя школа»), їх класифікації у визначенні основних зв'язків між ними, побудові моделі формування та розвитку сучасного освітнього середовища закладу освіти без ведення документації у паперовому вигляді та їх створення, зберігання та використання виключно у цифровому варіанті.

Крім того, впровадження такої системи дасть можливість впровадити системи для організації інформаційно-освітнього середовища закладу освіти, реалізації системи безпаперового документообігу (зокрема фіксації результатів навчального процесу та досягнень учнів в електронних журналах обліку), а також запропонувати зміни до нормативних документів та інструкцій, які регламентують цей процес.

### Література

1. Гуревич Р. Концептуальні засади інформатизації сучасної освіти. Інформаційно-телекомунікаційні технології в сучасній освіті: досвід, проблеми, перспективи: зб. наук. пр. Л., 2006. Вип. 1. С. 52–57.
2. Давлеткіреева Л. Информационно-предметная среда в процессе профессиональной подготовки будущих специалистов в университете: монография. Магнитогорск, МаГУ, 2008. 142 с.
3. Биков В. Моделі організаційних систем відкритої освіти: монографія. Київ. Атіка, 2008. 684 с.
4. Кононець Н. Інформаційно-освітнє середовище як дидактична основа для ресурсноорієнтованого навчання студентів у аграрному коледжі. Витоки педагогічної майстерності. 2013. Вип. 12. С. 129–135.
5. Морзе Н. Підготовка педагогічних кадрів до використання комп'ютерних телекомунікацій / Н. В. Морзе // Комп'ютерно-орієнтовані системи навчання: зб. наук. пр. К., 2003. Т. 6. С. 12–25.
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250287124>
7. Концепція Нової української школи, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988-р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>
8. Освітні серіали. Цифрова освіта. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/>
9. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
10. Закон України «Про освіту». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017. № 38–39. Ст. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

### References

1. Gurevich R. Konceptualni zasady informatizaciyi suchasnoyi osviti. Informacijno-telekomunikacijni tehnologiyi v suchasnij osviti: dosvid, problemi, perspektivi: zb. nauk. pr. L., 2006. Vip. 1. S. 52–57.
2. Davletkireeva L. Informacionno-predmetnaya sreda v processe professionalnoj podgotovki budushih specialistov v universitete: monografiya. Magnitogorsk, MaGU, 2008. 142 s.
3. Bikov V. Modeli organizacijnih sistem vidkritoj osviti: monografiya. Kiyiv. Atika, 2008. 684 s.
4. Kononec N. Informacijno-osvitnye seredovishe yak didaktichna osnova dlya resursnooriyentovanogo navchannya studentiv u agrarnomu koledzhi. Vitoki pedagogichnoyi majsternosti. 2013. Vip. 12. S. 129–135.
5. Morze N. Pidgotovka pedagogichnih kadriv do vikoristannya komp'yuternih telekomunikacij / N. V. Morze // Komp'yuterno-oriyentovani sistemi navchannya: zb. nauk. pr. K., 2003. T. 6. S. 12–25.
6. Konceptiya rozvitku elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini, zatverdzhena rozporyadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 20 veresnya 2017 r. № 649-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250287124>
7. Konceptiya Novoyi ukrayinskoj shkoli, zatverdzhena rozporyadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 14 grudnya 2016 r. № 988-r. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>
8. Osvitni seriali. Cifrova osvita. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/>
9. Konceptiya rozvitku cifrovoyi ekonomiki ta suspilstva Ukrayini na 2018–2020 roki ta zatverdzhennya planu zahodiv shodo yiyi realizaciyi, zatverdzhena rozporyadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 17 sichnya 2018 r. № 67-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
10. Zakon Ukrayini «Pro osvitu». Vidomosti Verhovnoyi Radi (VVR), 2017. № 38–39. St. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>



**Василенко Надія Володимирівна**

*доктор педагогічних наук, професор,  
завідуюча кафедрою управління та адміністрування  
Комунальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Василенко Надежда Владимировна**

*доктор педагогических наук, профессор,  
заведующая кафедрой управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Vasylenko Nadiya**

*Doctor of Science, Professor,  
Head of the Department of Management and Administration  
Community Higher Education Institution  
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

ORCID: 0000-0002-1087-4591

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6152

## ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ІСТОРІЯ І СУТНІСТЬ

## ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ И СУЩНОСТЬ

## PECULIARITIES OF INTERACTION OF PUBLIC AND STATE GOVERNMENT: HISTORY AND ESSENCE

**Анотація.** У статті простежується історія розвитку галузі публічного управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства; досліджено, що саме класична модель управління в державному секторі набуває визнання в Україні, донині використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням ближче до терміна «публічне адміністрування»; встановлено сутність та взаємозв'язок термінів *public administration* (публічне адміністрування) та *public management* (публічне управління), які перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління», та їх вплив на ефективну систему публічного урядування й підготовку керівників нової формації.

**Ключові слова:** виконання, вироблення, державне управління, ідея, прийняття управлінського рішення, процес, публічне адміністрування, публічне управління.

**Аннотация.** В статье прослеживается история развития области публичного управления и администрирования в условиях информационного общества; исследовано, что именно классическая модель управления в государственном секторе приобретает признание в Украине, где до сих пор используется термин «государственное управление», который не является точным аналогом термина «публичное управление» и по своему значению ближе к термину «публичное администрирование»; установлено сущность и взаимосвязь понятий *public administration* (публичное администриро-

вание) и public management (публичное управления), которые переводятся с английского языка на украинский как «государственное управление», их влияние на эффективную систему публичного управления и подготовку руководителей новой формации.

**Ключевые слова:** исполнение, выработки, государственное управление, идея, принятие управленческих решений, процесс, публичное администрирование, публичное управление.

**Summary.** The article traces the history of the development of the field of public administration and administration in the information society; it is investigated that it is the classical model of government in the public sector that is gaining recognition in Ukraine, where the term «public administration» is still used, which is not an exact analogue of the term «public administration» and is closer in meaning to the term «public administration»; the essence and relationship of the concepts of public administration (public administration) and public management (public administration), which are translated from English into Ukrainian as «public administration», their influence on an effective system of public administration and training of leaders of a new formation are established.

**Key words:** execution, development, public administration, idea, management decision making, process, public administration, public administration.

**П**остановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В Україні за роки незалежності постійно змінюються структура та функціонування органів публічної влади всіх рівнів. Розвиток всіх форм власності та громадянського суспільства вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування та підготовку керівників нової формації. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність державних службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва. Тільки такий підхід може дати можливість скористатись найкращими досягненнями світової теорії й практики з державного управління, а з іншого — збагатити їх деякими досить оригінальними ідеями вітчизняних вчених і певним корисним досвідом України щодо прийняття управлінських рішень. При цьому автор статті знайомить потенційного читача з кількома найбільш цікавими й оригінальними, різними і навіть діаметрально протилежними точками зору на одну й ту саму проблему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Термін «публічне управління» (англ. public management), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. [1, с. 15]. «Публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [1, с. 15] (визначення Кілінга). У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві

та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду наданням публічних послуг [2]. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі. Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів. Роль менеджерів у публічному секторі полягає в тому, щоб «заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади» [3].

**Мета статті** — знайти нові концептуальні засади дослідження взаємозв'язку державного та публічного управління в контексті підготовки фахівців з публічного управління та показати шляхи їх втілення в світі і в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз загальної системи публічного управління показав, що він функціонує за науковими принципами. Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювєнського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури й процедури органів державної влади (2), системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур (3) [4, с. 12–13]. «Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [23, с. 560]. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [5, с. 843].

Оскільки в українській мові діалектне слово «публіка» (з наголосом на літеру «і») означає «ганьба, сором», то це породжує неоднозначне ставлення до використання слова «публічний» у словосполученні «публічне управління». Однак, звернувшись до етимології слова «публіка», отримуємо підтвердження того, що основне його значення — «народ, люди». Про це свідчить визначення цього поняття в «Етимологічному словнику української мови»: «публіка» — група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати; старе слово «публице» означає «публічно, всенародно» (1646 рік); запозичення із середньолатинської мови (слово «публіцист» і похідне від нього — з французької *publiciste* від *public* «публічний», лат. *Publicum* (*vulgus*) «простий (народ)» виникло з лат. *publicus* «народний», що постало внаслідок накладання лат. *poplicus* «належний народові», утвореного від *populus* «народ» і *publicus* «належний дорослим», похідного від *pubes*, «волосся, що з'являється при повнолітті; дорослі; народ», спорідненого з лат. *puer* «хлопець» [6, с. 625]. У юридичних енциклопедіях і словниках термін «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» (суспільно-політична влада, народовладдя) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади) [7, с. 196–198]. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [8].

Отже, коли ми говоримо про публічну владу, то маємо на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ. Етимологія слова «управління» чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, — «менеджмент» вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення: 1. Спрямувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [5, с. 642]. Спочатку терміном «менеджмент» позначали вміння управляти кінями, згодом — вміння володіти зброєю та керувати колісницями, сьогодні позначають вміння управляти людьми, організаціями, процесами. Пітер Ф. Друкер визначає управління як «специфічний вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу» [7, с. 48]. «Управляти — це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, кон-

тролювати» [10, с. 8], — визначення Анрі Файоль. М. Х. Мескон у термін «управління» вкладає той самий зміст, що й інші теоретики у сфері управління: «Менеджмент — це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, які забезпечують досягнення їх цілей» [11, с. 16]. Менеджмент (за Оксфордським словником англійської мови) — це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; вміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення [12]. В українському словнику знаходимо таке визначення: «Менеджмент — цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів» [13]. З наведеного огляду можна зробити висновок, що розмежовувати значення іменників «менеджмент» і «управління» не можна. У німецькій та польській мовах також прижилося запозичене з англійської мови слово «менеджмент», яке вживається як синонім німецького слова *verwaltung* та як синонім польського слова *zarządzenie*. У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління. У навчальному посібнику «Державне управління», який було опубліковано у 2003 р., знаходимо таке трактування: «державне управління — це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [14, с. 32]. Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [15, с. 94]. Словник-довідник «Державне управління» визначає державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання, або перетворення, що спирається на її владну силу» [16, с. 63]. В основу визначень державного управління, які надаються більшістю українських науковців, покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що було запропоноване Максом Вебером. Інтегрований підхід до управління, який використовується сучасною теорією менеджменту, розглядає організацію як відкриту систему, яка постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, до якого має пристосуватися» [17]. Трактування державного управління

як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна «державне управління». Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ. Слід відзначити, що в таких колишніх республіках Радянського Союзу, як Вірменія та Молдова, з'явився новий термін — «публічне управління». У посттоталітарних країнах ведуться наукові дискусії щодо переходу від державного управління до публічного. Звернемося до визначення державного управління, яке подає «Енциклопедичний словник з державного управління», що був опублікований у 2010 р.: «Державне управління — діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [18, с. 150]. Нинішнє розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Доктор наук з державного управління В. Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Галузь науки державного управління, запроваджена в Україні Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» № 1328 від 29 листопада 1997 р., розвивається вже другий десяток років. Натомість історія науки державного управління розпочинається наприкінці ХІХ ст. Отже, саме класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, де й досі використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням ближче до терміна «публічне адміністрування». Дуже часто два різних терміни public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Вважається,

що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність на все суспільство [19, с. 11]. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави й громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [18, с. 150]. Еволюція менеджменту в державному секторі привела до появи таких нових понять, як «належне врядування» (good governance), «глобальне врядування» (global governance), «зайняте врядування» (engaged governance) тощо.

**Висновки.** Отже, дослідження показало, що саме класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, більш поширеним у використанні є термін «державне управління». Ми погоджуємося з думкою дослідників, які вважають, що термін «державне управління» не є відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням ближче до терміна «публічне адміністрування». Вивчення й аналіз словникових джерел показали, що два різних терміни public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління) часто перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Ми дійшли висновку, що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна політика, воля та поширеність на все суспільство. З огляду на визначення взаємозв'язку термінів «державне управління» та «публічне управління» маємо визнати, що «публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» (визначення Кілінга).

**Перспективи подальших досліджень.** Зазначені терміни потребують докладного вивчення в Україні та систематизації найкращих зарубіжних практик. Важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики і сприяти розвитку галузі публічного управління та адміністрування.

#### Література

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. К.: ВПЦ АМ.У, 2010. 296 с.
2. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
1. Литвак В. Г. Управленческие решения / В. Г. Литвак М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998. 248 с.
2. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Джек. У. Дункан; пер. с англ. М.: Дело, 1996. 272 с.

3. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс // Пер, с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. Под ред. М. С. Ковалевой. М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.
4. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. К.: Основи, 1994. 191 с.
5. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. 1987. Winter. № 13. P. 28–42.
6. Саймон Г. Адміністративна поведінка: Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон; пер. з англ. вид. К.: АртЕк, 2001. 392 с.
7. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер; пер. с англ. М.: ФАИР-ПРЕСС, 1998. 288 с.
8. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За. заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса: ОРИДУ НАДУ, 2009. 394 с.
9. Браун, М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / М. Пол. Браун; пер. з англ. К.: Основи, 2000. 243 с.
10. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. 272 с.
11. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К.: ВПЦ АМУ, 2010. 276 с.
12. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н. Р., Машков О. А. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
13. Мескон М. Х. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури; пер. с англ. М.: Дело ЛТД, 1994. 702 с.
14. Організаційна поведінка / Д. Гелрігел, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Бренінг; пер. з англ. К.: Основи, 2001. 726 с.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
16. Палеха Ю. І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури / Ю. І. Палеха. К.: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. 211 с.
17. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений. Учеб. пособие / Н. Л. Карданская. М.: Рус. Деловая Лит-ра, 1998. 288 с.

#### References

1. Bakumenko V. D. Prijnyattya rishen v derzhavnomu upravlinni: Navchalnij posibnik [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 2. Naukovo-prikladni aspekti. K.: VPC AM.U, 2010. 296 s.
2. Lazarev B. M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestrojki / B. M. Lazarev. M.: Yurid. lit., 1988. 320 s.
3. Litvak B. G. Upravlencheskie resheniya / B. G. Litvak M.: Associaciya avtorov i iz- datelej «Tandem», Izd-vo EK-MOS, 1998. 248 s.
4. Dunkan Dzhek U. Osnovopologayushie idei v menedzhmente. Uroki osnovopolozhnikov menedzhmenta i upravlencheskoj praktiki / Dzhek. U. Dunkan; per. s angl. M.: Delo, 1996. 272 s.
5. Parsons T. Sistema sovremennyh obshestv / T. Parsons // Per, s angl. L. A. Sedova i A. D. Kovaleva. Pod red. M. S. Kovalevoj. M.: Aspekt Press, 1998. 270 s.
6. Rajt G. Derzhavne upravlinnya / G. Rajt. K.: Osнови, 1994. 191 s.
7. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. 1987. Winter. № 13. R. 28–42.
8. Sajmon G. Administrativna povedinka: Doslidzhennya priynyattya rishen v organizacijah, sho vikonuyut administrativni funkciyi / G. Sajmon; per. z angl. vid. K.: ArtEk, 2001. 392 s.
9. Druker P. Effektivnoe upravlenie. Ekonomicheskie zadachi i optimalnye resheniya / P. Druker; per. s angl. M.: FAIR-PRESS, 1998. 288 s.
10. Bakumenko V. D. Derzhavne upravlinnya: osnovi teorii, istoriya i praktika: Navchalnij posibnik / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnij, M. M. Yizha, G. I. Arabadzhi // Za. zag. red. Nadolishnogo P. I., Bakumenka V. D. Odessa: ORIDU NADU, 2009. 394 s.
11. Braun, M. Pol. Posibnik z analizu derzhavnnoi politiki / M. Pol. Braun; per. z angl. K.: Osнови, 2000. 243 s.
12. Fathutdinov R. A. Razrabotka upravlencheskogo resheniya / R. A. Fathutdinov. M.: ZAO «Biznes-shkola «Intel-Sintez», 1998. 272 s.
13. Bakumenko V. D. Prijnyattya rishen v derzhavnomu upravlinni: Navchalnij posibnik [u 2 ch.] / V. D. Bakumenko // Ch. 1. Teoretiko-metodologichni zasadi. K.: VPC AMU, 2010. 276 s.
14. Nizhnik N. R. Sistemnij pidhid v organizaciji derzhavnogo upravlinnya / Nizhnik N. R., Mashkov O. A. K.: Vid-vo UADU, 1998. 160 s.
15. Meskon M. H. Osnovy menedzhmenta / Meskon M. H., Albert M., Hedouri; per. s angl. M.: Delo LTD, 1994. 702 s.

16. Organizacijna povedinka / D. Gelrigel, Dzh. V. Slokum-molodshij, R. V. Vudmen, N.S. Brening; per. z angl. K.: Osnovi, 2001. 726 s.
17. Enciklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnya / uklad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mihnenko ta in.; red. Yu. V. Kovbasyuka, V. P. Troshinskogo, Yu. P. Surmina. K.: NADU, 2010. 820 s.
18. Paleha Yu. I. Klyuchi do uspihu, abo Organizacijna ta upravlinska kulturi / Yu. I. Paleha. K.: Vid-vo Yevrop. un-tu finansiv, inform. sistem, menedzhm. i biznesu, 2000. 211 s.
19. Kardanskaya N. L. Osnovy prinyatiya upravlencheskih reshenij. Ucheb. posobie / N. L. Kardanskaya. M.: Rus. Delovaya Lit-ra, 1998. 288 s.

УДК 008(477):7.04

**Коннова Майя Вікторівна**  
кандидат історичних наук,  
доцент кафедри управління та адміністрування  
Комуніальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»

**Коннова Майя Викторовна**  
кандидат исторических наук,  
доцент кафедры управления та администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»

**Konnova Maya**  
Candidate of Historical Sciences,  
Associate Professor of Management and Administration  
Community Higher Education Institution  
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»

ORCID: 0000-0002-7579-682x

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6156

**ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ  
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ  
НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ КОЗАЦЬКОЇ ДОБИ**

**ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ  
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ  
НА УКРАИНСКОЙ ЗЕМЛЕ КАЗАЧЕСТВА**

**HISTORICAL ASPECTS OF FORMATION  
OF THE SYSTEM OF GOVERNANCE AND ADMINISTRATION  
IN THE UKRAINIAN LANDS OF THE COSSACK ERA**

**Анотація.** У даному дослідженні охарактеризовано механізми формування та принципи функціонування державної влади козацько-гетьманської України. Йдеться про особливості формування інституційних засад українського державотворення як складного та суперечливого процесу козацької доби.

**Ключові слова:** демократичне врядування, самоврядування, військова рада, військова старшина, звичаєве право, січове товариство, державотворення.

**Аннотация.** В данном исследовании охарактеризованы механизмы формирования и принципы функционирования государственной власти казацко-гетманской Украины. Речь идет об особенностях формирования институциональных основ украинского государства как сложного и противоречивого процесса казачества.

**Ключевые слова:** демократическое управление, самоуправление, военный совет, военачальники, обычное право, сечевое общество, государства.

**Summary.** In the article were analyzed the mechanisms of formation and principles of functioning of state power of the Cossack-Hetman Ukraine. It is told about the peculiarities of the formation of the institutional foundations of Ukrainian state formation as a complex and contradictory process of the Cossack era.

**Key words:** democratic governance, self-government, military council, military officer, customary law, Sich society, state formation.

**П**остановка проблеми. Українське козацтво було силою, яка прагнула реалізувати політичні та державницькі ідеали українського етносу, здійснило вирішальний вплив на становлення в українському суспільстві нових моделей світосприйняття й нової політичної культури, сформувало українську ідентичність та ментальність. Дослідники вбачають феноменальність українського козацтва саме в тому, що із Запорозькою Січчю пов'язане відродження української державності та подальші процеси її становлення й розвитку. Українська держава Козацької доби була формою найвищого розвитку українського етносу в ранньомодерній історії України, свідченням його державотворчого потенціалу, суттєвою передумовою до реалізації в українському суспільстві процесів націєтворення.

Військово-політична організація запорозьких козаків стає прообразом справжньої держави через наявність атрибутів державності — особлива система органів та установ із владними повноваженнями, їх виборність, чітка правова система, принцип народовладдя, розподіл влади на три гілки, територія. Прагнення козацтва до соборності та державності збігалося з його ціннісними ідеями, а соціальні ідеали козацтва були співзвучними демократичним принципам рівноправ'я, соціальної справедливості, визнання цінності особистості та її свободи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед вітчизняного наукового доробку слід пригадати такі імена дослідників як О. Апанович, О. Гуржій, Ю. Мицик, Г. Сергієнко, В. Сергійчук, В. Смолій, В. Степанков, І. Стороженко, Н. Яковенко, В. Горобець, В. Голубоцький.

**Метою статті** є аналіз особливостей організації козацького самоврядування Запорозької Січі як системи органів військово-адміністративної влади властивих державі; висвітлення значення інституту гетьманства та його вплив на державно-правове становище України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Особливим і неординарним виявом української демократичної традиції державотворення періоду пізнього Середньовіччя є, поза сумнівом, найбільш прогресивна форма самоорганізації того часу — Запорозька Січ. Це державне утворення виникло в умовах фактично зовнішньої окупації українських земель і було наслідком реакції українського суспільства на тогочасні виклики зовнішніх і внутрішніх чинників. Якщо переважна частина української еліти під впливом історичних обставин була змушена поступово асимілюватися в середовищі польської та литовської правлячих верхівок, то більшість українського населення опинилася під загрозою національного економічного та релігійного поневолення. Унаслідок такої історичної трансформації пошук шляхів збереження національної самоідентичності зумовив, починаючи з XV ст., відтік частини населення на малозаселені території центральної та південної України.

На колонізованих територіях Подніпров'я поступово утверджується самоврядна традиція, що базувалася на реалізації свого природного самоорганізаційного суспільного потенціалу [1, с. 70–71]. За словами І. Лисяка-Рудницького, на Запорозжжі «...вільнолюбний і по своїй суті європейський дух... не вписувався в конституційні рамки Речі Посполитої, де монополія влади належала шляхті, а селянство було цілком закріпачене, не було місця для прошарку вільних та озброєних «фермерів» [2, с. 8].

Запорозька Січ постала як специфічне соціальне утворення, що поєднувало в собі риси військової спільноти, політичного та соціального інститутів. Екстремальні умови життя козаків штовхали їх на шлях організації, створення первинного осередку, здатного до саморозвитку та вдосконалення. Таким осередком став загін — ватага, очолюваний найбільш впливовою особою — отаманом. Із часом Запорозька Січ стала життєздатним політичним організмом, який мав державотворчий потенціал [3, с. 7].

Учені виявили багато свідчень сучасників про невгамовну жагу селян і міщан досягти козацького статусу. Упродовж усього періоду існування запорозької спільноти демократичне врядування як природна система державного управління сформувало підґрунтя політичного устрою та мотивувало його життєзабезпечення. Як історичний чинник, воно відіграло першочергову роль у формуванні основних інституцій козацтва як тогочасної політичної еліти [4, с. 87–88]. У результаті цього фундатор української державності періоду Нового часу гетьман Б. Хмельницький залишив традиційну назву для української козацької держави — Військо Запорозьке, віддаючи данину традиціям демократичного врядування Запорозької Січі [5, с. 22].

Відмовляючись визнавати авторитет будь-якого правителя, запорозьці здійснювали самоврядування згідно з тими звичаями й традиціями, які формувалися впродовж поколінь. Усі запорозьці мали рівні права, їх відносини ґрунтувалися на засадах щирого братерства, взаємодопомоги. Устрій запорозької спільноти базувався на республікансько-демократичних засадах.

На XVI–XVII ст. припадає найбільший розквіт Запорозької Січі. У військовому відношенні Січ поділялась на курені (максимально їх було 38), територіально — на паланки (п'ять-вісім). Козаки куреня підлягали владі виборного курінного отамана.

Вищим органом самоуправління була військова рада за участю всіх козаків, що розв'язувала найважливіші питання. Ради скликалися за потреби, але обов'язково на Різдво й Покрову. Скликалися також ради в куренях і паланках.

Виконавцями рішень рад були військові начальники — кошовий отаман, військовий суддя, писар, обозний, курінні отамани; військові службовці — булавничий, хорунжий, бунчужний, довбиш, шафар,



канцеляристи та інші. Похідні та паланкові начальники — полковники, писарі, осавули.

Уся військова старшина обиралася Військовою радою на рік. Найвищу владу після Військової ради мав кошовий отаман — військовою, адміністративною, судовою. Він був підзвітний Військовій раді. Другою особою після отамана вважався військовий суддя, який виступав гарантом споконвічних звичаїв січової спільноти. У своїх рішеннях він керувався звичаєвим правом, що передавалося з вуст в уста. Зовнішньою ознакою влади була велика срібна печатка, якою скріплювалися всі постанови січового товариства. Окрім суддівських функцій він заступав кошового отамана, був начальником артилерії.

Військовий осавул наглядав за дотриманням козаками порядку й дисципліни, стежив за виконанням судових рішень ради та отамана, проводив дізнання за вчинені правопорушення тощо [6, с. 56].

Курені були адміністративними й військовими одиницями. Очолювали їх виборні та підзвітні раді курінні отамани.

Похідну старшину утворювали полковник, осавул, писар, котрі у воєнний час організували охорону передових рубежів Січі. Похідний полковник був командиром певної передової частини війська.

Паланкову старшину становили полковники, осавули, писарі, їх влада поширювалася на відповідні паланки, тобто на козаків, які проживали за межами Січі, у паланках.

Організація козацького самоврядування Запорозької Січі дає підстави стверджувати, що тут відроджувалася українська державність. Адже вся система органів військово-адміністративної влади забезпечувала виконання внутрішніх і зовнішніх функцій, властивих державі. На загальних козацьких радах, окрім іншого, формували різного рівня виконавчу, судову та військову владу Війська Запорозького. Приміром, обирали гетьмана, влада якого поширювалася на усіх козаків Війська Запорозького, в тому числі на тих, які мешкали на волості, тобто на заселених територіях України, насамперед у межах Київського та Брацлавського воєводства.

На радних зібраннях обирали військових командирів і начальників, наприклад полковників (очільників військових підрозділів, що налічували до кількох тисяч козаків), приймали рішення про участь у війні, затверджували плани конкретних бойових операцій, зачитували дипломатичну кореспонденцію, яка надходила від різних адресантів, приймали іноземних послів, формували склад козацьких посольств до польського короля та іноземних володарів, визначали й затверджували їм посольські інструкції, іноді ухвалювали й виконували судові вирoki тощо. На козацьких радах обирали також владний провід Запорозької Січі, в тому числі кошового отамана, який, із одного боку, мав владу над січовими козаками, а з іншого — підпорядковувався запорозькому гетьманові.

Діяльність загальних козацьких рад базувалася на прямій демократії козацького кола. Це означало, що кожен повноправний козак мав можливість безпосередньо впливати на формування внутрішньої та зовнішньої політики Війська Запорозького. В умовах козацького способу життя, пов'язаного з постійною потребою мобілізувати соціум Війська Запорозького на вирішення нагальних військових завдань, а також адекватного реагування на виклики корпоративним інтересам запорозької спільноти в політичній, соціальній та економічній сферах, загальна рада була інструментом станового народовладдя [6, с. 28].

Пряма демократія загальної козацької ради мала й слабкі сторони. Приміром, багатотисячна юрба аж ніяк не могла фахово вести переговори або напрацьовувати текст документів. Щоправда, для цього було знайдено прийнятний механізм попередньої підготовки питань порядку денного: на загальній козацькій раді формували групу компетентних й авторитетних запорожців, насамперед із числа старшини, які виконували відповідну підготовчу роботу та представляли її результати на розгляд загальної ради. Однак не всі проблеми прямої демократії козацького кола можна було легко вирішити. Йдеться, зокрема, про те, що великі маси запорожців, які збиралися на раді, не були застраховані від психології натовпу. Тож вони не завжди дослухалися до раціональних аргументів і легко піддавалися нав'юванню та охлократичним настроям. «Голос народу», незалежно від того був він виважений чи імпульсивний та емоційний, не надто подобався тим старшинам, які дбали насамперед про свої інтереси, бо побоювалися втратити на раді владу або й життя. До складнощів козацької демократії можемо віднести й те, що козаки не завжди могли оперативною й без проблем зібратися на раду, рішення якої без зайвих зволікань поставали за результатами прямого волевиявлення [6, с. 57].

У процесі формування української держави загальна військова рада із військової установи трансформувалася в орган державної влади. Проте з докорінною зміною державно-правового статусу рада не набула офіційної назви. Джерела називають її генеральною, козацькою, чорною, чернецькою. Як орган прямого народовладдя загальна військова рада формувалася через скликання гетьманом, генеральною старшиною або простими козаками всього війська. У першій половині XVII ст. у формуванні ради з'явилися елементи представництва від полків і сотень. Значення Старшинської ради в політичному житті Гетьманщини зростало мірою того, як занепадала роль Генеральних рад. Практика скликання Старшинських рад була запозичена від Запорозької Січі, де вони широко практикувалися як інструмент вирішення нагальних поточних справ чи механізм підготування реалізації прийнятих загальною радою постанов. У роки становлення української держави значення Старшинських рад,

до складу яких входили передовсім полковники та генеральна старшина, незмірно зростала [7, с. 15].

Систему вищих виконавчих органів влади періоду Національної революції другої половини XVII ст. уособлював Генеральний уряд. Він уважався головним розпорядчим, виконавчим і судовим органом козацько-гетьманської держави. До складу Генерального уряду входили гетьман, генеральні старшини й центральні органи виконавчої та судової влади — генеральні військові канцелярії.

Інститут гетьманства посідав надзвичайно важливе місце в політичній системі козацько-гетьманської держави. Зміна влади гетьмана неодмінно екстраполювалася на державно-правове становище України. Виборний гетьман зосереджував у своїх руках надзвичайно широке коло владних повноважень у сфері законодавчої, виконавчої та судової влади. Він скликав Генеральну раду і Старшинську раду, керував ними, брав участь в обговоренні питань і ухваленні рішень рад, організовував їх виконання, очолюючи адміністрацію; за гетьманським підписом виходили найважливіші розпорядження та універсали — правові акти, що мали силу закону; він також очолював судочинство, виступаючи вищою апеляційною інстанцією; організовував і керував фінансами, встановлював податки, розпоряджався земельним фондом; визначав напрями зовнішньополітичної діяльності країни; очолював військо [6, с. 78].

Юридичну основу влади гетьмана складала норми усного звичаєвого права — «давні права та вольності», пристосовані до державного статусу України, міждержавні договори й санкціоновані державою законодавчі акти. Конституційним актом діяльності гетьмана стали «Статті про устрій Війська Запорозького», прийняті загальною військовою радою у червні 1648 р. Козацький звичай передбачав також посаду наказного гетьмана — тимчасового виконавця обов'язків гетьмана. Правління наказного гетьмана встановлювалося за умов, коли посада гетьмана ставала вакантною, коли гетьман не міг виконувати своїх обов'язків за станом здоров'я, коли гетьман тимчасово залишав столицю, а також із метою проведення воєнної операції чи для виконання інших завдань [6, с. 23]. Окремі автори стверджують, що наказне гетьманство було інститутом, який забезпечував функціонування в період Руїни і став перепоною на шляху скочування України до анархії.

Генеральна старшина — обозний, писар, два судді, два осавули, хорунжий та бунчужний — відіграла важливу роль у системі організації політичної влади козацько-гетьманської держави. Генеральні старшини були обов'язковими учасниками Старшинських рад, виступали в ролі виконавців постанов гетьмана і Старшинської ради, а також — найближчих порадників гетьмана, утворюючи при ньому дорадчий орган — раду генеральної старшини, на яку покладалося завдання оперативного управління країною. Функції колегиї генеральних старшин, як

своєрідного дорадчого органу при гетьмані, закріплювалися традиціями української держави, а також фіксувалися в українсько-російських угодах другої половини XVII ст.

Значення генеральної старшини значно зросло в часи міжгетьманства, яка реалізовувала свої повноваження через раду генеральної старшини. Існує думка, що в механізмі генерального уряду рада генеральної старшини виконувала єднальні функції між гетьманом і радою старшин. Генеральну старшину призначав гетьман чи обирала рада старшин на невизначений термін. Гетьман і рада старшин також звільняли генеральних старшин із займаних посад. Отже, в українській державі часу Національної революції другої половини XVII ст. демократичний спосіб формування посад генеральних старшин у спосіб виборів загальною військовою радою не розвинувся [6, с. 139–141].

Місцеві органи влади та управління гетьманської держави — полковий і сотенний уряди, міське й сільське управління — наслідували організації центральної влади, що ґрунтувались, насамперед, на потребах оперативної мобілізації збройного люду. Адміністративний поділ козацько-гетьманської держави, що поділявся на полки й сотні, дублював структуру війська: територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів, забезпечуючи максимально швидку мобілізацію козацького стану [6, с. 13–14].

До складу полкового уряду входили полкова козацька рада, полковник, полкові старшини, рада полкової старшини і полкові канцелярії. На підставі звичаю полковий уряд підпорядковувався полковій козацькій раді. Полкова козацька рада мала однотипний із загальною військовою радою механізм формування та принципи функціонування, їй належало право формувати полковий уряд, затверджувати або скасовувати його рішення. Оскільки полкова козацька рада обмежувала владні повноваження гетьмана, полковників і полкової старшини, вони не були зацікавлені в її розвитку. Тому генеральний і полковий уряди поступово на кінець XVII ст. перетворили полкову козацьку раду на формальність [3, с. 38].

Полковий уряд очолювали полковники, які виступали як представники військової адміністративної влади на території полку та були виконавцями доручень гетьмана, Генеральних і Старшинських рад [6, с. 318–320].

Полковникам у межах полку належали широкі військові, адміністративні, фінансові та судові повноваження. Вони забезпечували мобілізацію ввіреного їм військового підрозділу, дбали про його боєздатність, забезпечували його дисципліну, дглядали за станом фортифікаційних споруд тощо. Полковники здійснювали всю повноту розпорядчих функцій на підвладній їм території. Насамперед, вони розпоряджались земельним фондом

(«ранговими маєтностями»), який склали землі, залишені шляхтою. Полковники розподіляли ці землі між старшиною й козаками, як плату за несення ними військової служби. Вони також організували фінансову справу, керували збором податків до військового скарбу, віддавали в оренду промисли, що належали до військового фонду, збирали орендну плату. Повноваження полковників у поземельних і фінансових справах ставили під їх контроль також міське господарство й давали змогу втручатись у внутрішні справи міст.

Особу, яка тимчасово виконувала обов'язки полковника називали наказним полковником [3, с. 48]. В управлінні територією полку та командуванні військовим підрозділом полковник спирався на полкову старшину, склад якої майже повністю дублював склад генеральної старшини — обозний, суддя, осавул, писар, хорунжий. Матеріальним забезпеченням полку відав обозний. Він керував обозом та артилерією, за відсутності полковника виконував його обов'язки. Обозному підлягали полковий артилерійський осавул, полковий артилерійський писар, хорунжий полкової артилерії та отамани. У полковому суді головував полковий суддя. Він мав свою канцелярію та урядовців. Писар вів діловодство полку й керував полковою канцелярією. Осавул (найчастіше їх було два) наглядав за дотриманням порядку й дисципліни у полку, виконував поліційні функції. Мав помічника — підосавула. Полковий хорунжий відповідав за збереження полкового прапора та виконував тимчасові доручення гетьмана чи Ради.

Управлінською й технічною установою полкового уряду була полкова канцелярія. У межах полку вона виконувала загалом такі ж функції, що й генеральна військова канцелярія на загальнодержавному рівні. Полкова канцелярія розвинулась у провідну установу полкового уряду. Вона забезпечувала механізм взаємодії генерального, полкового й сотенного урядів.

Вважається, що полковий уряд складав основу організації державної влади козацько-гетьманської України. На нього спирався у своїй діяльності генеральний уряд. Тому генеральний уряд всебічно сприяв удосконаленню й розвитку полкових урядів [3, с. 216–218].

Модель адміністративного устрою полку копіювалась на сотенному рівні. До складу сотенного уряду входили сотник, городові отамани, сотенні старшини, сотенна рада старшин і сотенна канцелярія.

Право формувати сотенний уряд, затверджувати чи скасовувати його постанови належало сотенній козацькій раді, якій, відповідно до звичаю, він підпорядковувався. За механізмом формування та за принципами функціонування сотенна козацька рада була установою, однотипною з полковою козацькою радою. Однак до кінця XVII ст. окремі повноваження сотенної козацької ради привласнили гетьман, полковник і сотник.

Сотенний уряд репрезентували сотник і його помічники. Сотникові в межах сотні належали широкі військові, адміністративні та судові повноваження. Передовсім сотник виконував обов'язки командира військового підрозділу, персонально відповідав за боєготовність сотні, щорічно проводив мобілізацію й демобілізацію козаків. Під час воєнних дій сотник особисто командував сотнею. За невиконання наказу він мав право карати козаків смертю. Під керівництвом сотника сотенний уряд ухвалював рішення про надання чи відторгнення земельних угідь, про збір податків, розпоряджався скарбом сотні, проводив перепис населення й майна, провадив нотаріальні дії, встановлював повинності [8, с. 31].

Сотники забезпечували виконання постанов вищого уряду, особисто контролювали збирання податків, стягнення мита, законність землеволодіння, будівництво фортець тощо. Про діяльність такого штабу сотники звітували перед полковою канцелярією. Крім того, на сотників покладалося виконання правоохоронних функцій. Вони організували проведення попереднього слідства й дізнання, затримання селян-утікачів і дезертирів. Сотник, зазвичай, очолював також колегію сотенного суду. Щоправда, компетенцію сотників законодавчо закріплено не було. Окремі їхні повноваження врегульовувалися козацькими звичаями та актами генерального й полкових урядів.

Допоміжним органом низової адміністрації були місцеві ради, які скликалися старшиною для обговорення й вирішення найважливіших військових, адміністративних і судових справ.

Дослідники вважають, що сотенні уряди виконували функції робочих органів полкового уряду на місцях. На сотенні уряди покладалася реалізація рішень, ухвалених генеральним і полковим урядами. Тому, науковці вважають, за винятком сотника і городового отамана, інститути сотенного уряду не набули значного вдосконалення й розвитку [8, с. 38].

Запорозька Січ становила самостійну адміністративно-територіальну одиницю [9, с. 56]. Із II половини XVII століття почастишала практика неодноразового обрання однієї й тої самої особи на повторний термін [9, с. 156].

Неповторною була й правова система у Січі. Водночас із правовими нормами, які діяли в усій Україні, найважливіше значення мало звичаєве право козаків — сукупність правових звичаїв, що утверджувалися у сфері козацьких суспільних відносин. Система цього права закріплювала військово-адміністративну організацію козацтва, діяльність судових органів, порядок землекористування, договірних відносин, систему правопорушень і покарань за них тощо.

**Висновки.** Таким чином, в умовах постійної боротьби проти іноземних загарбників за визволення українського народу від соціального й національного гніту в Запорозькій Січі сформувалася військова сила українського народу й специфічний суспільний лад,

що ґрунтувався на засадах військової демократії. Ми дотримуємося думки, що Запорозька Січ була новою українською християнсько-демократичною державою, яка постала на руїнах княжої. Найважливіше значення мало звичаєве право козаків — сукупність правових звичаїв, що утверджувалися у сфері козацьких суспільних відносин. У ході дослідження стає зрозумілим те, що система даного права

закріплювала військово-адміністративну організацію козацтва, діяльність судових органів, порядок землекористування, договірних відносин, систему правопорушень і покарань за них. Щоправда, згодом, попри засади братерства й рівності, якими керувалися запорожці, між козацькою старшиною й рядовими козаками неодноразово виникали розбіжності, іноді вони виливались у заворушення.

#### Література

1. Олійник О. Л. Врядування в Україні княжої та козацької доби / Олійник О. Л. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. 320 с.
2. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе: [в 2-х т.]. Т. 1 / Лисяк-Рудницький І. Київ: Основи 1994. 554 с.
3. Смолій В. Козацтво та Запорізька Січ у суспільно-політичних процесах XVI–XIX ст. / В. Смолій // Козацькі Січі (Нариси з історії українського козацтва XVI–XIX ст.). Київ; Запоріжжя, 1998. 251 с.
4. Леп'явко С. А. Великі кордони українців / С. А. Леп'явко // Гілея: науковий вісник. 2011. Вип. 42. С. 78–88.
5. Апанович О. М. Гетьмани України та кошові отамани Запорізької Січі / О. М. Апанович. Київ: Либідь, 1993. 287 с.
6. Терлюк І. Я. Історія держави і права України: навчальний посібник / І. Я. Терлюк. Київ, 2011. 944 с.
7. Зайцев Ю. Історія України / Ю. Зайцев. Львів, 1996. 334 с.
8. Панашенко В. Соціальна еліта Гетьманщини (друга половина XVII–XVIII) / В. Панашенко. Київ, 1995. 221 с.
9. Модернізація наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]: наук. розробка / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

#### References

1. Olijnik O. L. Vryaduvannya v Ukrayini knyazhoyi ta kozackoyi dobi / Olijnik O. L. Zaporizhzhya: Klasichnij privatnij universitet, 2012. 320 s.
2. Lisyak-Rudnickij I. Istorichni ese: [v 2-h t.]. T. 1 / Lisyak-Rudnickij I. Kiyiv: Osнови 1994. 554 s.
3. Smolij V. Kozactvo ta Zaporizka Sich u suspilno-politichnih procesah XVI-XIX st. / V. Smolij // Kozacki Sichi (Narisi z istoriyi ukrayinskogo kozactva XVI-XIX st.). Kiyiv; Zaporizhzhya, 1998. 251 s.
4. Lep'yavko S. A. Veliki kordoni ukrayinciv / S. A. Lep'yavko // Gileya: naukovij visnik. 2011. Vip. 42. S. 78–88.
5. Apanovich O. M. Getmani Ukrayini ta koshovi otamani Zaporizkoyi Sichi / O. M. Apanovich. Kiyiv: Libid, 1993. 287 s.
6. Terlyuk I. Ya. Istoriya derzhavi i prava Ukrayini: navchalnij posibnik / I. Ya. Terlyuk. Kiyiv, 2011. 944 s.
7. Zajcev Yu. Istoriya Ukrayini / Yu. Zajcev. Lviv, 1996. 334 s.
8. Panashenko V. Socialna elita Getmanshini (druga polovina XVII–XVIII) / V. Panashenko. Kiyiv, 1995. 221 s.
9. Modernizaciya naukovoyi diyalnosti Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini [Tekst]: nauk. rozrobka / avt. kol.: Yu. V. Kovbasyuk, K. O. Vashenko, Yu. P. Surmin ta in. Kiyiv: NADU, 2012. 72 s.

**Дрозд Тетяна Михайлівна**

*доктор філософії,*

*старший викладач кафедри управління та адміністрування*

*Комунальний вищий навчальний заклад*

*«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Дрозд Татьяна Михайловна**

*доктор философии,*

*старший преподаватель кафедры управления и администрирования*

*Коммунальное высшее учебное заведение*

*«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Drozd Tetiana**

*Doctor of Philosophy,*

*Senior Lecturer of the Department of Management and Administration*

*Community Higher Education Institution*

*«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

ORCID: 0000-0001-9054-771X

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6153

## ПУБЛІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ: СУЧАСНІ ВИМОГИ ТА УМОВИ РОЗВИТКУ

## ПУБЛИЧНЫЕ КОММУНИКАЦИИ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ: СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ

## PUBLIC COMMUNICATIONS OF LEADERS OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS: MODERN REQUIREMENTS AND CONDITIONS OF DEVELOPMENT

**Анотація.** У статті проаналізовано висвітлення питання публічної комунікації керівних кадрів закладів загальної середньої освіти у чинній нормативній базі, доведено його актуальність у практичній діяльності закладу освіти. Обґрунтовано організаційно-педагогічні умови розвитку відповідних умінь керівних кадрів у контексті підвищення кваліфікації та розкрито переваги інтеграції формальної та неформальної освіти в сучасних умовах.

**Ключові слова:** керівні кадри закладів загальної середньої освіти, публічна мовленнєва комунікація, підвищення кваліфікації, формальна, неформальна, інформальна освіта, інформаційно-освітнє середовище.

**Аннотация.** В статье проанализированы освещение вопроса публичной коммуникации руководящих кадров учреждений общего среднего образования в действующей нормативной базе, доказана его актуальность в практической деятельности учебного заведения. Обоснованы организационно-педагогические условия развития соответствующих умений руководящих кадров в контексте повышения квалификации и раскрыты преимущества интеграции формального и неформального образования в современных условиях.

**Ключевые слова:** руководящие кадры учреждений общего среднего образования, публичная речевая коммуникация, повышение квалификации, формальное, неформальное, информальное образование, информационно-образовательная среда.

**Summary.** The article deals with the coverage of the issue of public communication of managers of general secondary education institutions in the current regulatory framework, and shows its relevance in the practical activity of the educational institution. Organizational and pedagogical conditions for the development of relevant leadership skills in the context of advanced training have been substantiated, and the benefits of integrating formal and non-formal education in modern conditions have been revealed.

**Key words:** executives of general secondary education institutions, public speech communication, Certification training, formal, non-formal, informal education, information and educational environment.

**Постанова проблеми.** В умовах реформування освітньої галузі, реалізації концепції Нової української школи, організації її діяльності як відкритої системи та розширення зв'язків із громадськістю, розвиток умінь публічної комунікації керівних кадрів закладів освіти потребує постійного вдосконалення. Публічні мовленнєві комунікації для керівних кадрів є засобом налагодження партнерських взаємин із педагогічним та учнівськими колективами, батьківською громадськістю, шляхом встановлення продуктивних взаємин із територіальною громадою, громадськими організаціями тощо, а відтак ресурсом розвитку закладу освіти. Саме тому публічні комунікації керівних кадрів закладів освіти в контексті розвитку загальних та спеціальних компетентностей та здійснення управлінських функцій набувають особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз вітчизняної й зарубіжної наукової літератури свідчить, що розвиток професійної компетентності керівних кадрів закладів освіти перебуває у полі зору науковців. Дослідження проблем управлінського спілкування, комунікативної компетентності, культури та етикету спілкування знайшли відображення в роботах Б. Ананьева, В. Афанасенка, С. Батишевої, К. Богатирьова, Н. Ботвина, Н. Василенко, Л. Васильченка, Л. Даниленко, Г. Єльнікової, Л. Завірюхи, В. Зелюк, Л. Карамушки, Н. Коломінського, М. Корнієнка, О. Лаврінко, О. Мармази, В. Маслової, Г. Москвичова, Є. Павлютенкова, Т. Сорочан, Г. Чайки, Р. Шакурова та ін.

Разом із тим варто підкреслити, що при висвітленні питань розвитку комунікативної компетентності керівних кадрів площина їхнього публічного мовлення залишається малодослідженою.

**Метою статті** є аналіз чинної нормативної бази й обґрунтування організаційно-педагогічних умов розвитку умінь публічної мовленнєвої комунікації керівних кадрів ЗЗСО та шляхів їх практичної реалізації відповідно до державної політики у галузі освіти.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Стрімке збільшення інформаційних потоків у сучасному суспільстві призводить до зростання значення публічної (масової) комунікації в процесах управління, зокрема й закладом освіти. Ефективним інструментом глобального простору стають нині публічні комунікації. Цей термін використовується переважно в контексті політичного життя, діяльності засобів

масової інформації або ж розвитку інформаційного суспільства. Володіння інформацією дозволяє бути активним каталізатором поглядів, ціннісних орієнтирів. Саме публічні комунікації стають недооціненим феноменом, що являє собою виклик і проблему для соціально-філософського знання.

Підкреслюючи значення актуалізованої проблеми, ми додержуємося думки, що публічні комунікації — це «важливий оператор для залучення уваги й переводу її в ресурс участі» [2, с. 79].

Для того, щоб публічна комунікація не втрачала властивості бути відкритим громадським індикатором, інформаційне суспільство потрібно розбудувати, поступово заміщуючи одностороннє інформування двосторонньою комунікацією. Особливого значення у цьому процесі набуває публічна мовленнєва комунікація. Надалі ми розглянемо її особливості в діяльності керівних кадрів — директорів ЗЗСО та заступників з навчально-виховної, виховної роботи, які, відповідно до своїх управлінських функцій та посадових обов'язків, виконують низку завдань, що потребують як засобу діяльності постійного вдосконалення навичок публічного мовлення.

Важливим завданням керівних кадрів виступає формування й підтримування системи комунікації, яка сприяє успішному досягненню цілей управління. Характерною ознакою такої комунікації є те, що всі суб'єкти спілкування виступають в офіційних статусах, очікуваним результатом спілкування має стати досягнення певної професійно й суспільно значущої мети. Отже, предметом публічного виступу є спільна діяльність, аудиторія в такому разі виступає як колективний, узагальнений образ партнера по спілкуванню, значущого для промовця. Провідним завданням оратора стає не лише обмін інформацією, а насамперед налагодження розуміння, підтримки й продуктивної співпраці.

Насамперед з'ясуємо, чи знайшло відображення поняття «публічні мовленнєві комунікації керівних кадрів ЗЗСО» в нормативно-правовій базі.

У ст. 28 Закону України «Про освіту» визначено, що «вищим колегіальним органом громадського самоврядування закладу освіти є загальні збори (конференція) колективу закладу освіти» [6]. Додамо, що у форматі цієї роботи неабиякого значення набувають уміння публічної мовленнєвої комунікації керівника. Адже загальні збори (конференція) колективу закладу освіти щороку заслуховують звіт керівника закладу освіти та оцінюють його діяльність.

Також у Законі України «Про освіту» (ст. 6) серед засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності підкреслено прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень, що передбачає формат публічних обговорень за участю керівних кадрів закладів [6].

Звернемо увагу й на те, що «Керівник є представником закладу освіти у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами» (ст. 26 вищезазначеного Закону) [6]. Реалізація представницької функції передбачає спілкування як в діалогічному, так і в монологічному форматі й потребує високого рівня публічної мовленнєвої комунікації не лише директора закладу, а керівних кадрів у цілому.

У ст. 38 Закону України «Про повну загальну середню освіту» визначені кваліфікаційні вимоги до керівника ЗЗСО: «Керівником закладу загальної середньої освіти може бути особа, яка є громадянином України, вільно володіє державною мовою, має вищу освіту ступеня не нижче магістра, стаж педагогічної та/або науково-педагогічної роботи не менше трьох років (крім керівників приватних, корпоративних закладів освіти), організаторські здібності, стан фізичного і психічного здоров'я, що не перешкоджає виконанню професійних обов'язків, пройшла конкурсний відбір та визнана переможцем конкурсу відповідно до цього Закону» [7]. Безперечно, організаторські здібності особистості вербалізуються в умінні переконливо донести до інших власну думку й упевнити засобами публічного мовлення в необхідності й доцільності виконання конкретних дій. На основі завдань та обов'язків директора ЗЗСО, визначених у зазначеній статті Закону, також доходимо висновку щодо необхідності володіння навичками професійної, зокрема й публічної комунікації.

Доречним буде також зазначити, що конкурсний відбір обрання й призначення на посаду керівника закладу загальної середньої освіти здійснюється за результатами:

- перевірки знання законодавства у сфері загальної середньої освіти,
- перевірки професійних компетентностей шляхом письмового виконання ситуаційного завдання;
- публічної та відкритої презентації державною мовою перспективного плану розвитку закладу загальної середньої освіти, а також надання відповідей на запитання членів конкурсної комісії в межах змісту конкурсного випробування (ст. 39) [7].

У Типовому положенні про атестацію педагогічних працівників (п. 3.4) зазначено, що в процесі вивчення професійної діяльності керівних кадрів навчальних закладів атестаційна комісія з'ясовує, окрім критеріїв оцінювання, які стосуються виконання програми розвитку навчального закладу й результатів організації освітнього процесу, ефективність взаємодії з громадськими організаціями

та органами шкільного самоврядування і розглядає звіти керівника про свою роботу на загальних зборах (конференціях) колективу ЗЗСО [12].

Нині триває робота над визначенням кваліфікаційних характеристик професій (посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів, зокрема й керівних кадрів ЗЗСО. У наказі Міністерства освіти і науки України від 01.06.2013 № 665 (що втратив чинність) до головних складових компетентності було віднесено професійну, комунікативну, інноваційну, правову. У характеристиці комунікативної компетентності, окрім забезпечення ефективного прямого та зворотного зв'язку з учасниками освітнього процесу йдеться про «здатність переконувати, стверджувати свою позицію; володіння державною мовою, грамотним усним та писемним діловим мовленням, ораторським мистецтвом, професійним етикетом, а також навичками публічної презентації результатів роботи, вміннями обирати відповідні форми й методи презентації» [11]. Отож підкреслимо, що ораторське мистецтво та навички публічної презентації результатів роботи визначені серед показників комунікативної компетентності.

Реалізація концепції Нової української школи висуває перед керівними кадрами ЗЗСО нові вимоги. Так, у Новій українській школі діалог і багатостороннє спілкування повинні замінити односторонню авторитарну комунікацію. В основі педагогіки партнерства — спілкування, взаємодія та співпраця між учителем, учнем і батьками [10]. Взаємини між учнями, батьками, вчителями, керівництвом школи та іншими учасниками освітнього процесу повинні будуватися на взаємній повазі та діалозі. Освітні зміни мають сприяти утвердженню партнерської моделі управління шкільною освітою, що базуватиметься на врахуванні позицій керівництва школи, вчителів, учнів, батьків, соціальних партнерів.

Безпосереднє управління школами відтепер здійснюється на місцевому рівні. Зростає вплив місцевих громад на формування локальної освітньої політики, з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці, на основі державної освітньої політики. До управління школою долучається громадське самоврядування працівників закладу, учнів та їхніх батьків [10]. Не зважаючи на те, що роль керівних кадрів як флагманів тих змін, що відбуватимуться у ЗЗСО, відображена у названій концепції надто загальною, їх підвищена мовленнєва відповідальність у форматі публічної взаємодії є очевидною.

Реалізація концепції Нової української школи передбачає урахування сучасних європейських освітніх стандартів. У цьому зв'язку варто зазначити, що Європейський парламент і Рада Європейського Союзу 17 січня 2018 року схвалили Рамкову програму оновлених ключових компетентностей для навчання протягом життя. Такі навички, як критичне та аналітичне мислення, уміння вирішувати

проблеми й приймати рішення, працювати в команді, спілкуватися й проводити переговори, творчість, саморегуляція, стійкість, емпатія, активна участь, повага до різноманітності, враховуються в усіх ключових компетентностях.

У контексті нашої статті важливо підкреслити такі оновлені ключові компетентності для навчання протягом життя, задекларовані у Рамковій програмі:

- грамотність — це здатність розрізняти, розуміти, висловлювати, створювати та інтерпретувати поняття, почуття, факти та думки усно та письмово, за допомогою візуальних, звукових та цифрових матеріалів у різних дисциплінах та контекстах [14, с. 5];
- компетентність у мовах (мовна) — це здатність ефективно використовувати різні мови для спілкування [14, с. 6];
- особиста, соціальна та навчальна компетентність. Для успішних міжособистісних відносин та соціальної участі важливо розуміти кодекси поведінки та правила комунікації, прийнятні в різних суспільствах та середовищах [14, с. 7];
- соціально важливим є вміння конструктивно спілкуватися в різних середовищах, співпрацювати в командах та вести переговори. Це вміння передбачає толерантність, висловлення своєї та розуміння точок зору інших людей, а також здатність формувати й підтримувати впевненість і співчуття. [14, с. 8–9];
- громадянська компетентність — це здатність діяти як відповідальні громадяни й повною мірою брати участь у соціальному житті. Йдеться про навички критичного мислення й конструктивної участі в діяльності громади та прийнятті рішень на всіх рівнях — від місцевого й національного до європейського та міжнародного [14, с. 10].

Отже, визначені в Рамковій програмі ключові компетентності для навчання протягом життя, по-перше, є актуальними з огляду на особливості діяльності керівних кадрів ЗЗСО, по-друге, у них наскрізно прослідковується необхідність оволодіння навичками комунікації, що містять у собі й публічне мовлення. Зазначеним компетенціям співзвучні основні принципи «педагогіки партнерства», що стали наріжними в концепції Нової української школи [14].

Отже, підсумуємо:

- по-перше, необхідність здійснення внутрішніх й зовнішніх комунікацій вимагає від керівних кадрів ЗЗСО постійного вдосконалення умінь публічного мовлення;
- по-друге, у чинній нормативній базі прослідковується необхідність розвитку у керівних кадрів ЗЗСО умінь публічного мовленнєвої комунікації. Однак варто зазначити, що зазвичай вимоги до мовлення керівних кадрів ЗЗСО висловлюються в надто загальному формулюванні, на зразок: «уміння спілкуватися з людьми», що призводить до

спрощеного розуміння питання. Прикладом цього слугує також «Типова освітня програма організації і проведення підвищення кваліфікації керівних кадрів ЗЗСО відповідно до вимог Концепції «Нова українська школа», затверджена наказом МОН України від 13 грудня 2018 року № 1392, у 4 модулі якої зазначено, що керівні кадри повинні бути здатними «до здійснення мережевої взаємодії», у 5 модулі — «проявляти управлінську культуру» [13]. Думка, що всі керівні кадри закладів освіти апіорі, «за замовчуванням» уміють майстерно володіти словом не завжди відповідає дійсності. Безперечно, робота на управлінській посаді сприяє швидкому формуванню мовленнєвих умінь. Проте якщо такий досвід набувається винятково інтуїтивним, практичним шляхом, «методом спроб і помилок», то комунікація не завжди є ефективною, а вірогідність втрат інформації та виникнення комунікативних бар'єрів залишається високою.

Разом із тим специфічність управлінського спілкування в цілому й публічної комунікації зокрема полягає в тому, що означений феномен не завжди є предметом спеціального врегулювання, а переважно стає засобом реалізації інших управлінських функцій у процесі діяльності. Тому погоджуємося з думкою Вербицького, що основою діяльності керівних кадрів ЗЗСО, їх професійної придатності є рівень розвитку умінь управлінського та ділового спілкування, що базується на оволодінні риторичним мистецтвом, саморегуляції почуттів, урахуванні психічного стану суб'єктів комунікативної взаємодії, досконалому володінні нормами усного та письмового спілкування [3].

Усне мовлення взагалі, і в управлінській діяльності керівних кадрів також, є менш регламентованим, ніж письмове, а відтак потребує умінь імпровізації, доцільної та оперативної ситуативної корекції. Рівень розвитку навичок публічного мовлення, з одного боку, обумовлений внутрішніми чинниками та передбачає реалізацію індивідуальних особливостей мовлення в процесі спілкування, з іншого боку, потребує відповідності щодо сучасних вимог професійної діяльності.

На основі практичних спостережень доходимо висновку, що незнання чи неврахування в практичній діяльності особливостей публічного мовлення обмежує важелі впливу керівних кадрів ЗЗСО як в організації освітнього процесу, так і у формуванні громадської думки. Покращення умінь публічного мовлення водночас сприяє вдосконаленню універсальних умінь ефективної комунікації. Безперечно, ці вміння покращуються під час практичної мовленнєвої діяльності, проте більш ефективним цей процес стає за умови цілеспрямованої практики, організації відповідної систематичної роботи, зокрема й у процесі підвищення кваліфікації.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що мета й завдання розвитку умінь публічного мовленнєвої



комунікації керівних кадрів ЗЗСО реалізуються шляхом упровадження низки організаційно-педагогічних умов, провідними серед яких визначаємо такі:

- організація партнерської взаємодії та обміну досвідом керівних кадрів ЗЗСО у форматі загально-міської (районної) методичної роботи та співпраці з районними (міськими) методичними кабінетами (центрами), установами післядипломної освіти на діалогічних засадах;
- інтеграція та взаємозв'язок формальної, неформальної, інформальної освіти, зокрема й шляхом співпраці із закладами вищої освіти, громадськими організаціями, участі у проектній та грантовій діяльності тощо;
- використання сучасних форм роботи та створення інноваційних структур, діяльність яких орієнтована на роботу з молодими (новопризначеними) керівними кадрами та організацію наставництва;
- створення сучасного інформаційно-освітнього середовища засобами інформаційно-комунікаційних технологій.

Розглянемо вищезазначені організаційно-педагогічні умови більш докладно.

1. Організація партнерської взаємодії та обміну досвідом керівних кадрів ЗЗСО у форматі загально-міської (районної) методичної роботи та співпраці з Р(М)МК(Ц), установами післядипломної освіти на діалогічних засадах.

Насамперед звернемося до чинної нормативної бази. У Законі України «Про освіту» (розділ XII, ст. 27) зазначено, що «загальна кількість академічних годин для підвищення кваліфікації педагогічного працівника впродовж п'яти років не може бути меншою за 150 годин» [6]. Відповідно до Порядку підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 800, кожен педагогічний працівник зобов'язаний щороку підвищувати кваліфікацію. Чітко унормовано, що загальна кількість академічних годин для підвищення кваліфікації педагогічного працівника протягом п'яти років, яка оплачується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, не може бути меншою за 150 годин. Обсяг щорічного підвищення кваліфікації не може бути меншим, ніж 30 академічних годин [4].

Серед завдань, які необхідно виконати для забезпечення підвищення кваліфікації визначені такі, як: формування та розвитку цифрової, управлінської, комунікаційної, медійної, інклюзивної, мовленнєвої компетентностей.

Також у Постанові окреслено основні напрями підвищення кваліфікації, серед яких у форматі нашого дослідження особливого значення набувають такі:

- мовленнєва компетентність;
- розвиток управлінської компетентності.

Узагальнимо: на підставі чинної нормативно-правової бази керівні кадри ЗЗСО отримують право вибору місця і способу підвищення кваліфікації. Збільшено кількість альтернативних моделей професійного розвитку, які стануть ключовою умовою впровадження Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа». Диверсифіковано форми підвищення кваліфікації: навчання за програмою підвищення кваліфікації в ІШПО, стажування, участь у конференціях, тренінгах, семінарах, семінарах-практикумах, майстер-класах, вебінарах, онлайн-курсах тощо.

Разом із тим зазначимо, що зміст освітньо-професійних програм підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів ЗЗСО у закладах і установах післядипломної освіти потребує оновлення й приведення їх у відповідність до вимог Нової української школи. Особливого значення набуває впровадження інноваційних, активних, особистісно орієнтованих форм роботи, що повинно бути враховано як у програмах підвищення кваліфікації, так і в системі науково-методичної роботи М(Р)МК(Ц). Аксиома, підтверджена андрагогічними дослідженнями: спостерігаючи, дорослий не навчається. Людина, що навчається, повинна говорити й діяти більше, ніж той, хто передає знання. Зростання рівня компетентності відбувається насамперед через практичну діяльність.

Досвід роботи на посаді методиста КУ «Міський методичний кабінет» Департаменту освіти Вінницької міської ради та викладацької діяльності у КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти», аналіз науково-методичної роботи та проведення курсів підвищення кваліфікації керівних кадрів ЗЗСО дозволяє дійти висновку, що особливістю сучасної післядипломної освіти є використання діалогічних форм навчання. Викладач, методист має створити навчальну ситуацію, у процесі якої виникає діалог або полілог як взаємодія двох чи більше осіб. Саме таким чином відбувається процес взаємного спілкування, обміну досвідом, корекції сформованих компетентностей та набуття нових, розвиток професійних та особистісних якостей.

Керівні кадри ЗЗСО, викладачів та методистів об'єднують активність, взаємна спрямованість на розв'язання проблемних питань, взаємовплив та готовність сприймати інші точки зору, рівність психологічних позицій. Ефективність такого діалогу зростає у разі створення психологічно сприятливої атмосфери відвертості, толерантності, доброзичливості. Основні функції діалогу полягають у не лише у передаванні інформації, соціального й професійного досвіду, формуванні взаєморозуміння та розвитку співробітництва як результату комунікації; а також у забезпеченні рефлексії, саморегуляції та саморозвитку особистості на основі внутрішнього діалогу. Організація освітньої взаємодії з керівними кадрами

ЗЗСО на діалогічних засадах має будуватися на врахуванні їхнього управлінського досвіду, актуальних запитів, індивідуальних потреб та забезпечувати подальший професійний та особистісний розвиток, самостійність у визначенні індивідуальних траєкторій розвитку управлінців. Кожен з учасників діалогу не лише реалізує свою індивідуальну, особистісну позицію, він може за необхідності вносити в неї корективи, урахувати думки інших.

Позицією сучасних управлінців для розвитку самоусвідомлення, проектування власних перспектив і саморозвитку має стати фідбек: зворотній зв'язок, відгук, критичний коментар. Усвідомлення значення фідбеку як інструменту керівництва й використання його у практичній діяльності дозволяє здійснювати своєчасну корекцію діяльності, відтак підвищувати її ефективність. Особливо стимулюючими для розвитку можуть виявитися думки людей, з якими спілкуватися досить складно, позиції яких не співпадають з нашими. Чути їх та аналізувати, уміти бачити новизну й сприймати проблемні питання різнобічно важливо для власного розвитку.

Отже, процеси децентралізації та реформування освітньої галузі потребують переосмислення ролі закладів післядипломної освіти педагогічних працівників та методичних служб, адресне наближення методичних послуг до керівних кадрів ЗЗСО, зміну традиційних ієрархічних вертикальних зв'язків на горизонтальні, інформаційні, коопераційні на засадах партнерства й співпраці, що мають на меті навчання керівних кадрів ЗЗСО упродовж життя задля особистісного розвитку й професійного зростання.

2. Тісно пов'язаною з першою є друга умова: інтеграція та взаємозв'язок формальної, неформальної, інформальної освіти, зокрема й шляхом співпраці із закладами вищої освіти, громадськими організаціями, участі у проектній та грантовій діяльності тощо.

Насамперед зупинимось на питанні формальної освіти. Ми погоджуємося з думкою, що керівні кадри ЗЗСО повинні мати відповідну управлінську освіту, наприклад «Публічне управління та адміністрування», «Менеджмент освітньої діяльності» тощо. Наприклад, у КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти» здійснюється підготовка фахівців другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Студенти вивчають дисципліну «Основи публічного мовлення», що має на меті розвиток монологічного й діалогічного, підготовленого та ситуативного, імпровізованого мовлення, формування навичок створення й виголошення публічних промов різних видів та жанрів, вдосконалення вміння моделювати аудиторію, встановлювати та підтримувати двосторонній зв'язок у спілкуванні, опанування форм ефективною переконуючою комунікації за нестандартних ситуацій життєвого й професійного спілкування.

Разом із тим зазначимо, що в контексті освіти впродовж життя особливого значення набуває на-

ступність формальної освіти та подальшого постійного підвищення кваліфікації. Однією з визначальних умов останньої нарешті став вільний вибір форм навчання. Саме це дозволило доповнити процес підвищення кваліфікації можливостями неформальної та інформальної освіти та взаємоузгодити їх. І якщо курсова підготовка в тому вигляді, як це було до недавня, — процес короткотривалий, чітко регламентований у часі, що не могло часом забезпечити стабільної динаміки розвитку компетентності, то поєднання формальної, неформальної, інформальної освіти сприяє тому, що якісні зміни в розвитку стають більш відчутними. Саме в такому поєднанні відбувається практичне втілення, а відтак ґрунтовне осмислення й усвідомлення нових ідей.

Постійний моніторинг потреб, запитів, відгуків керівних кадрів закладів освіти дозволяє оперативно й гнучко реагувати на виклики сьогодення, оновлювати зміст програм і навчального матеріалу з урахуванням актуальних запитів. Організацію такої роботи нині ставлять собі на меті заклади післядипломної та вищої освіти, громадські організації, об'єднання, фонди тощо. Чітко прослідковується тенденція збільшення пропозицій щодо надання послуг неформальної освіти й підвищення кваліфікації, що сприяє формуванню конструктивної конкуренції, розширює коло професійного, й управлінського зокрема, спілкування. Водночас це розширює можливості керівних кадрів ЗЗСО щодо розвитку професійної компетентності в системі неформальної та інформальної освіти.

На наше переконання, підґрунтям результативної участі керівних кадрів ЗЗСО в неформальній освіті, важливою умовою вдосконалення рівня управлінської компетентності, зокрема й умінь публічної мовленевої комунікації, є готовність до самоосвітньої діяльності. Самоосвіта сприяє розвитку в людини здатності до самореалізації творчого потенціалу, спрямованості на саморозвиток протягом усього життя. Самоосвіта керівних кадрів — найважливіше завдання, робота над яким дозволяє впровадити в дію весь свій творчий потенціал, максимально повно використовувати свої можливості і здібності [3]. І підкреслимо, що нині для здійснення самоосвітньої діяльності пропонуються численні можливості.

3. Використання сучасних форм роботи та створення інноваційних структур, діяльність яких орієнтована на роботу з молодими (новопризначеними) керівними кадрами та організацію наставництва.

Нормативно-правове забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів ЗЗСО передбачає врахування стажу їхньої роботи на управлінських посадах при формуванні навчальних програм підвищення кваліфікації.

У Законі України «Про загальну середню освіту» унормовано підвищення кваліфікації новопризначених керівних кадрів: «керівник закладу загальної середньої освіти, крім приватного закладу загальної

середньої освіти, зобов'язаний протягом першого року після призначення на посаду пройти курс підвищення кваліфікації з управлінської діяльності обсягом не менше 90 навчальних годин» [19]. У Постанові Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 800, що визначає Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників, також приділено увагу підвищенню кваліфікації новопризначених керівних кадрів: «Керівник, заступники керівника закладу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної) освіти, які вперше призначені на відповідну посаду, проходять підвищення кваліфікації відповідно до займаної посади протягом двох перших років роботи» [11, с. 6].

І це, безсумнівно, важливо. Наприклад, у контексті нашої публікації: розвиток умінь публічної мовленнєвої комунікації керівних кадрів ЗЗСО є тривалим процесом. Вдосконалення зазначеного феномену є ефективним, якщо відбувається у спеціально організованих структурних складових навчальної та методичної роботи. Ефективності цей процес набуває за умови послідовності та логічності використання різноманітних форм роботи, цілеспрямованого взаємозв'язку різних видів діяльності. Поряд із традиційними формами проведення методичних заходів, таких як семінари та інструктивно-методичні наради, упроваджуються нові форми, що передбачають використання активних методів навчання дорослих: психолого-педагогічні тренінги, семінари-практикуми, відкриті захисти творчих проєктів, майстер-класи, фестивалі методичної майстерності тощо.

Прикладом інноваційної структури в системі роботи з керівними кадрами ЗЗСО є Школа молодого заступника директора, що стала предметом окремого розгляду [5]. Особливого значення набуває моніторинг рівня розвитку професійної управлінської компетентності молодих та новопризначених заступників директорів ЗЗСО, що дозволяє вивчати їхні потреби та запити, проводити діагностику, прогнозувати й здійснювати управлінський та методичний вплив, визначати результативність проведеної діяльності, аналізувати й удосконалювати структуру, зміст і форми методичної роботи; використовувати ефективні методики навчання.

4. Створення сучасного інформаційно-освітнього середовища засобами інформаційно-комунікаційних технологій.

Вивчення та аналіз сучасних наукових досліджень та практичної діяльності ЗЗСО доводить, що впровадження ІКТ в управлінський та освітній процес — нагальна потреба сьогодення. Сучасна освіта, ураховуючи особливості розвитку інформаційного суспільства, стрімко опановує інформаційні технології. Відтак опрацювання різних видів інформації за допомогою комп'ютера та інших засобів ІКТ, робота з комп'ютерним програмним забезпеченням, створення й діяльність локальних мереж стали для керівних

кадрів ЗЗСО професійною необхідністю. З одного боку, освітні платформи дистанційного навчання є нині потужним ресурсом безперервного професійного розвитку керівних кадрів закладів освіти. З другого — безпосередня участь керівних кадрів ЗЗСО у створенні інформаційно-освітнього середовища засобами ІКТ, постійне оновлення змісту й форм роботи, урізноманітнення й підвищення функціональності освітнього середовища забезпечує умови для вдосконалення управлінського процесу в закладі освіти.

Серед переваг ІКТ, що стосуються саме публічної комунікації в управлінській діяльності, відзначимо обмін інформацією (зворотній зв'язок, віртуальна приймальня), можливість зв'язку в реальному часі; створення умов для взаємодії сім'ї, школи та громадськості через єдиний інформаційний простір закладів освіти. Підвищенню відкритості такої взаємодії сприяють насамперед сайти ЗЗСО.

Вдосконалення письмової форми публічного мовлення та усного мовлення з використанням Інтернет-ресурсів (як-то відеозвернення, відеоконференції тощо), що має на меті спілкування з педагогічним та учнівськими колективами, батьківською громадськістю, набуває все більшого значення. Особливо гостро це питання постало останнім часом у зв'язку з організацією освітнього процесу із використанням технологій дистанційного навчання в умовах карантину. Якість публічної управлінської комунікації чинить безпосередній вплив на стабілізацію ситуації, відповідно нерозуміння керівними кадрами своєї підвищеної мовленнєвої відповідальності у кризовій ситуації може здійснити деструктивний вплив на формування суспільної думки, призвести до зростання психологічної напруги й небажаних наслідків.

Підводячи підсумки, підкреслимо, що публічна мовленнєва комунікація — це не одностороння передача інформації, а ситуація спілкування, успіх якого досягається в результаті взаємодії промовця зі слухачами. Окрім ретельної підготовки до кожного виступу, необхідною є систематична цілеспрямована робота над розвитком умінь публічної комунікації, адже ефективно, переконливе слово керівних кадрів ЗЗСО — це підґрунтя для формування ставлення до них учнів, батьків, громадськості й засіб формування суспільної свідомості. Подолання викликів сучасності стає можливим за умови постійного підвищення кваліфікації, забезпечення спільної діяльності закладів післядипломної освіти, методичних установ та ЗЗСО; організації послідовних, цілісних етапів розвитку управлінської компетентності керівних кадрів ЗЗСО; проведення систематичних, взаємозгоджених різноманітних методичних заходів. Дотримання вищезазначених умов, використання сучасних різноманітних форм і методів роботи, безумовно, сприятиме зростанню рівня умінь публічної комунікації керівних кадрів ЗЗСО, що дозволить їм бути не лише офіційними лідерами, що обумовлено їхнім статусом, а реальними лідерами, які впливають

на формування думки очолюваних ними колективів і громадськості, здатні керувати перебігом прийняття демократичних рішень й втіленням у життя позитивних, соціально значущих змін.

З огляду на сказане, перспективними напрямками роботи вважаємо використання спеціалізованих на-

вчальних курсів щодо розвитку навичок публічного мовлення та інтенсивне застосування дистанційної форми навчання, поповнення україномовного риторичного контенту, що створить умови для самоосвітньої діяльності керівних кадрів ЗЗСО щодо підвищення своєї кваліфікації.

### Література

1. Василенко Н. В. Розвиток професійної соціокомунікативної компетентності керівників профільних загальноосвітніх навчальних закладів у системі післядипломної освіти // Науково-методичні основи професійного розвитку керівних і педагогічних кадрів в умовах випереджувальної післядипломної освіти: збірник наукових праць за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції 30–31 березня 2017 року / РОІШПО; упоряд.: Антонюк Л. В., Волосяк А. А.; заг. ред. Черній А. Л. Рівне: РОІШПО, 2017. 241 с.
2. Васильєва Л. А. Особливості та роль публічних комунікацій в сучасному соціумі. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/l\\_234\\_46238678.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/l_234_46238678.pdf) (дата звернення: 10.12.2019). Назва з екрана.
3. Вербицький В. В. Щорічна доповідь про комунікативну компетентність керівника закладу освіти як пріоритетну компетентність в управлінні (рекомендації управлінцям). К., 2017. 34 с.
4. Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників // Постанова Кабміну України від 21.08.2019 № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2019). Назва з екрана.
5. Дрозд Т. М., Дрозд О. В. Інноваційні форми роботи як фактор розвитку управлінської компетентності керівних кадрів закладів освіти // Актуальні проблеми підготовки керівників нової формації в умовах відкритого суспільства // Науковий вісник КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти» [За науковою редакцією Василенко Н. В.] // Збірник матеріалів IV Регіональної науково-практичної конференції. Вінниця, 2019. Випуск № 1 (24). 516 с.
6. Закон України «Про освіту». URL: [http://www.osvita.org.ua/pravo/law\\_00/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00/) (дата звернення: 22.02.2019). Назва з екрана.
7. Закон України «Про повну загальну середню освіту». URL: <file:///E:/d493562.htm/> (дата звернення: 30.04.2020). Назва з екрана.
8. Костіна Ю. Р. Розвиток професійної компетентності керівника закладу освіти // Управління школою. 2018. № 25–27. С. 89–91.
9. Мартинець Л. А. Управлінська діяльність керівника навчального закладу: [навч. посібн.] / Л. А. Мартинець. Вінниця, 2018. 196 с.
10. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf> (дата звернення: 01.08.2019). Назва з екрана.
11. Про затвердження кваліфікаційних характеристик професій (посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів // Наказ МОН України від 01 червня 2013 року № 665. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0665729-13> (дата звернення: 10.08.2019). Назва з екрана.
12. Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників // Наказ МОН України від 06.10.2010 № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10> (дата звернення: 10.08.2019). Назва з екрана.
13. Про затвердження Типової освітньої програми організації і проведення підвищення кваліфікації керівних кадрів закладів загальної середньої освіти відповідно до вимог Концепції «Нова українська школа» // Наказ МОН України від 13.12.2018 № 1392. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-osvitnoyi-programi-organizaciyi-i-provedennya-pidvishennya-kvalifikaciyi-kerivnih-kadriv-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-vidpovidno-do-vimog-konsepciyi-nova-ukrayinska-shkola> (дата звернення: 22.10.2019). Назва з екрана.
14. Рамкова програма оновлених ключових компетентностей для навчання протягом життя. URL: <http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53> (дата звернення: 22.10.2019). Назва з екрана.
15. Василенко Н. В. Розвиток професійної соціокомунікативної компетентності керівників профільних загальноосвітніх навчальних закладів у системі післядипломної освіти // Науково-методичні основи професійного розвитку керівних і педагогічних кадрів в умовах випереджувальної післядипломної освіти: збірник наукових праць за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції 30–31 березня 2017 року / РОІШПО; упоряд.: Антонюк Л. В., Волосяк А. А.; заг. ред. Черній А. Л. Рівне: РОІШПО, 2017. 241 с.
16. Васильєва Л. А. Особливості та роль публічних комунікацій в сучасному соціумі. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/l\\_234\\_46238678.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/l_234_46238678.pdf) (дата звернення: 10.12.2019). Назва з екрана.
17. Вербицький В. В. Щорічна доповідь про комунікативну компетентність керівника закладу освіти як пріоритетну компетентність в управлінні (рекомендації управлінцям). К., 2017. 34 с.

18. Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників // Постанова Кабміну України від 21.08.2019 № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2019). Назва з екрана.
19. Дрозд Т. М., Дрозд О. В. Інноваційні форми роботи як фактор розвитку управлінської компетентності керівних кадрів закладів освіти. // Актуальні проблеми підготовки керівників нової формації в умовах відкритого суспільства // Науковий вісник КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти» [За науковою редакцією Василенко Н. В.] // Збірник матеріалів IV Регіональної науково-практичної конференції. Вінниця, 2019. Випуск № 1 (24). 516 с.
20. Закон України «Про освіту». URL: [http://www.osvita.org.ua/pravo/law\\_00/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00/) (дата звернення: 22.02.2019). Назва з екрана.
21. Закон України «Про повну загальну середню освіту». URL: <file:///E:/d493562.htm/> (дата звернення: 30.04.2020). Назва з екрана.
22. Костіна Ю. Р. Розвиток професійної компетентності керівника закладу освіти // Управління школою. 2018. № 25–27. С. 89–91.
23. Мартинець Л. А. Управлінська діяльність керівника навчального закладу: [навч. посібн.] / Л. А. Мартинець. Вінниця, 2018. 196 с.
24. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf> (дата звернення: 01.08.2019). Назва з екрана.
25. Про затвердження кваліфікаційних характеристик професій (посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів // Наказ МОН України від 01 червня 2013 року № 665. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0665729-13> (дата звернення: 10.08.2019). Назва з екрана.
26. Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників // Наказ МОН України від 06.10.2010 № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10> (дата звернення: 10.08.2019). Назва з екрана.
27. Про затвердження Типової освітньої програми організації і проведення підвищення кваліфікації керівних кадрів закладів загальної середньої освіти відповідно до вимог Концепції «Нова українська школа» // Наказ МОН України від 13.12.2018 № 1392. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-osvitnoyi-programi-organizaciyi-i-provedennya-pidvishennya-kvalifikaciyi-kerivnih-kadriv-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-vidpovidno-do-vimog-konceptsiyi-nova-ukrayinska-shkola> (дата звернення: 22.10.2019). Назва з екрана.
28. Рамкова програма оновлених ключових компетентностей для навчання протягом життя. URL: <http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53> (дата звернення: 22.10.2019). Назва з екрана.

#### References

1. Vasilenko N. V. Rozvitok profesijnoyi sociokomunikativnoyi kompetentnosti kerivnikov profilnih zagalnoosvitnih navchalnih zakladiv u sistemi pislyadiplomnoyi osviti // Naukovo-metodichni osnovi profesijnogo rozvitku kerivnih i pedagogichnih kadriv v umovah viperedzhuvalnoyi pislyadiplomnoyi osviti: zbirnik naukovih prac za materialami Vseukrayinskoj naukovo-praktichnoj konferenciji 30–31 bereznja 2017 roku / ROIPPO; uporyad.: Antonyuk L. V., Volosyuk A. A.; zag. red. Chernij A. L. Rivne: ROIPPO, 2017. 241 s.
2. Vasilyeva L. A. Osoblivosti ta rol publichnih komunikacij v suchasnomu sociumi. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/1\\_234\\_46238678.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/1_234_46238678.pdf) (data zvernennya: 10.12.2019). Nazva z ekrana.
3. Verbickij V. V. Shorichna dopovid pro komunikativnu kompetentnist kerivnika zakladu osviti yak prioritetnu kompetentnist v upravlinni (rekomendaciyi upravlinnyam). K., 2017. 34 s.
4. Deyaki pitannya pidvishennya kvalifikaciyi pedagogichnih i naukovo-pedagogichnih pracivnikov // Postanova Kabminu Ukrayini vid 21.08.2019 № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF> (data zvernennya: 25.09.2019). Nazva z ekrana.
5. Drozd T. M., Drozd O. V. Innovacijni formi roboti yak faktor rozvitku upravlinskoyi kompetentnosti kerivnih kadriv zakladiv osviti // Aktualni problemi pidgotovki kerivnikov novoyi formaciyi v umovah vidkritogo suspilstva // Naukovij visnik KVNZ «Vinnicka akademiya neperervnoyi osviti» [Za naukovoyu redakciyeyu Vasilenko N. V.] // Zbirnik materialiv IV Regionalnoyi naukovo-praktichnoj konferenciji. Vinnicya, 2019. Vipusk № 1 (24). 516 s.
6. Zakon Ukrayini «Pro osvitu». URL: [http://www.osvita.org.ua/pravo/law\\_00/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00/) (data zvernennya: 22.02.2019). Nazva z ekrana.
7. Zakon Ukrayini «Pro povnu zagalnu serednyu osvitu». URL: <file:///E:/d493562.htm/> (data zvernennya: 30.04.2020). Nazva z ekrana.
8. Kostina Yu. R. Rozvitok profesijnoyi kompetentnosti kerivnika zakladu osviti // Upravlinnya shkoloju. 2018. № 25–27. S. 89–91.
9. Martinec L. A. Upravlinska diyalnist kerivnika navchalnogo zakladu: [navch. posibn.] / L. A. Martinec. Vinnicya, 2018. 196 s.
10. Nova ukrayinska shkola. Konceptualni zasadi reformuvannya serednoyi shkoli. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf> (data zvernennya: 01.08.2019). Nazva z ekrana.

11. Pro zatverdzhennya kvalifikacijnih karakteristik profesij (posad) pedagogichnih ta naukovo-pedagogichnih pracivnikiv navchalnih zakladiv // Nakaz MON Ukrajini vid 01 chervnya 2013 roku № 665. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0665729-13> (data zvernennya: 10.08.2019). Nazva z ekrana.

12. Pro zatverdzhennya Tipovogo polozhennya pro atestaciyu pedagogichnih pracivnikiv // Nakaz MON Ukrajini vid 06.10.2010 № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10> (data zvernennya: 10.08.2019). Nazva z ekrana.

13. Pro zatverdzhennya Tipovoyi osvithoyi programi organizaciyi i provedennya pidvishennya kvalifikaciyi kerivnih kadriv zakladiv zagalnoyi serednoyi osviti vidpovidno do vimog Konceptciji «Nova ukrajinska shkola» // Nakaz MON Ukrajini vid 13.12.2018 № 1392. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-osvithoyi-programi-organizaciyi-i-provedennya-pidvishennya-kvalifikaciyi-kerivnih-kadriv-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-vidpovidno-do-vimog-konceptciji-nova-ukrajinska-shkola> (data zvernennya: 22.10.2019). Nazva z ekrana.

14. Ramkova programa onovlenih klyuchovih kompetentnostej dlya navchannya protyagom zhittya. URL: <http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53> (data zvernennya: 22.10.2019). Nazva z ekrana.

15. Vasilenko N. V. Rozvitok profesijnoyi sociokomunikativnoyi kompetentnosti kerivnikiv profilnih zagalnoosvitnih navchalnih zakladiv u sistemi pislyadiploynoivi osviti // Naukovo-metodichni osnovi profesijnogo rozvitku kerivnih i pedagogichnih kadriv v umovah viperedzhuvalnoyi pislyadiploynoivi osviti: zbirnik naukovih prac za materialami Vseukrajinskoivi naukovo-praktichnoyi konferenciyi 30–31 bereznja 2017 roku / ROIPPO; uporyad.: Antonyuk L. V., Volosyuk A. A.; zag. red. Chernij A. L. Rivne: ROIPPO, 2017. 241 s.

16. Vasilyeva L. A. Osoblivosti ta rol publicnih komunikacij v suchasnomu sociumi. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/l\\_234\\_46238678.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/l_234_46238678.pdf) (data zvernennya: 10.12.2019). Nazva z ekrana.

17. Verbickij V. V. Shorichna dopovid pro komunikativnu kompetentnist kerivnika zakladu osviti yak prioritettu kompetentnist v upravlinni (rekomentaciyi upravlinnyam). K., 2017. 34 s.

18. Deyaki pitannya pidvishennya kvalifikaciyi pedagogichnih i naukovo-pedagogichnih pracivnikiv // Postanova Kabminu Ukrajini vid 21.08.2019 № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF> (data zvernennya: 25.09.2019). Nazva z ekrana.

19. Drozd T. M., Drozd O. V. Innovacijni formi roboti yak faktor rozvitku upravlinskoyi kompetentnosti kerivnih kadriv zakladiv osviti. // Aktualni problemi pidgotovki kerivnikiv novoyi formaciyi v umovah vidkritogo suspilstva // Naukovij visnik KVNZ «Vinnicka akademiya neperervnoyi osviti» [Za naukovoyu redakciyeyu Vasilenko N. V.] // Zbirnik materialiv IV Regionalnoyi naukovo-praktichnoyi konferenciyi. Vinnicya, 2019. Vipusk № 1 (24). 516 s.

20. Zakon Ukrajini «Pro osvitu». URL: [http://www.osvita.org.ua/pravo/law\\_00/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00/) (data zvernennya: 22.02.2019). Nazva z ekrana.

21. Zakon Ukrajini «Pro povnu zagalnu serednyu osvitu». URL: <file:///E:/d493562.htm/> (data zvernennya: 30.04.2020). Nazva z ekrana.

22. Kostina Yu. R. Rozvitok profesijnoyi kompetentnosti kerivnika zakladu osviti // Upravlinnya shkoloyu. 2018. № 25–27. S. 89–91.

23. Martinec L. A. Upravlinska diyalnist kerivnika navchalnogo zakladu: [navch. posibn.] / L. A. Martinec. Vinnicya, 2018. 196 s.

24. Nova ukrajinska shkola. Konceptualni zasadi reformuvannja serednoyi shkoli. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrajinska-shkola-compressed.pdf> (data zvernennya: 01.08.2019). Nazva z ekrana.

25. Pro zatverdzhennya kvalifikacijnih karakteristik profesij (posad) pedagogichnih ta naukovo-pedagogichnih pracivnikiv navchalnih zakladiv // Nakaz MON Ukrajini vid 01 chervnya 2013 roku № 665. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0665729-13> (data zvernennya: 10.08.2019). Nazva z ekrana.

26. Pro zatverdzhennya Tipovogo polozhennya pro atestaciyu pedagogichnih pracivnikiv // Nakaz MON Ukrajini vid 06.10.2010 № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10> (data zvernennya: 10.08.2019). Nazva z ekrana.

27. Pro zatverdzhennya Tipovoyi osvithoyi programi organizaciyi i provedennya pidvishennya kvalifikaciyi kerivnih kadriv zakladiv zagalnoyi serednoyi osviti vidpovidno do vimog Konceptciji «Nova ukrajinska shkola» // Nakaz MON Ukrajini vid 13.12.2018 № 1392. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-osvithoyi-programi-organizaciyi-i-provedennya-pidvishennya-kvalifikaciyi-kerivnih-kadriv-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-vidpovidno-do-vimog-konceptciji-nova-ukrajinska-shkola> (data zvernennya: 22.10.2019). Nazva z ekrana.

28. Ramkova programa onovlenih klyuchovih kompetentnostej dlya navchannya protyagom zhittya. URL: <http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53> (data zvernennya: 22.10.2019). Nazva z ekrana.

УДК 351:347.965.42 (043.3)

**Красіловська Зоя Валеріївна**

*кандидат наук з державного управління,  
старший викладач кафедри управління та адміністрування  
Комуніальний вищий навчальний заклад  
«Вінницька академія неперервної освіти»*

**Красиловская Зоя Валерьевна**

*кандидат наук по государственному управлению,  
старший преподаватель кафедры управления и администрирования  
Коммунальное высшее учебное заведение  
«Винницкая академия непрерывного образования»*

**Krasilovska Zoya**

*Candidate of Sciences in Public Administration,  
Senior Lecturer of the Department of Management and Administration  
Community Higher Education Institution  
Vinnytsia Academy of Continuing Education*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-6/1-6157

## КРИТЕРІЇ ДОПУСТИМОСТІ УКЛАДЕННЯ УГОД ПРО МЕДІАЦІЇ У СПОРАХ ІЗ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## КРИТЕРИИ ДОПУСТИМОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О МЕДИАЦИИ В СПОРАХ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## CRITERIA OF ELIGIBILITY OF CONCLUSION OF AGREEMENTS ON MEDIATION IN DISPUTES WITH PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

**Анотація.** У статті визначено передумови та обґрунтовано необхідність запровадження інституту медіації у публічно-управлінську практику України. Виділено критерії допустимості укладення угод про медіації у спорах із органами публічної влади. Розроблено концептуальну модель медіації для врегулювання спорів у системі публічного управління України.

**Ключові слова:** медіація, публічно-правові спори, публічне управління.

**Аннотация.** В статье определены предпосылки и обоснована необходимость введения института медиации в публично-управленческую практику Украины. Выделены критерии допустимости заключения соглашений о медиации в спорах с органами публичной власти. Разработана концептуальная модель медиации для урегулирования споров в системе публичного управления Украины.

**Ключевые слова:** медиация, публично-правовые споры, публичное управление.

**Summary.** The article defines the prerequisites and substantiates the necessity of introducing a mediation institute into public-management practice of Ukraine. The author outlines the eligibility criteria for concluding mediation agreements in disputes with public authorities. A conceptual model of mediation for dispute settlement in the public administration system of Ukraine has been developed.

**Key words:** mediation, public law disputes, public administration.

**Постановка проблеми.** З кінця XX століття йде зміна парадигми теорії публічного управління, яка намагається відповідати викликам сьогодення. Формується нова культура та новий стиль роботи органів публічної влади з орієнтацією не на бюрократичні правила і норми, а на запити і потреби населення, на ціннісні та культурні чинники, визнання і дотримання яких, на перший план виводить людину, як найвищу соціальну цінність. Україна, торуючи шлях правової та демократичної держави зацікавлена у налагодженні конструктивного соціального діалогу.

Зростання активності і відповідальності громадян дозволяє державі делегувати частину своїх повноважень в певних сферах інститутам громадянського суспільства. Зарубіжний досвід свідчить про те, що вирішення публічно-правових спорів відноситься до однієї з таких сфер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Велику увагу вивченню питань медіації як альтернативного способу врегулювання спорів приділяли: Б. Лєко, Г. Чуйко, М. Костицький, В. Маляренко, Н. Бондаренко-Зелінська, В. Баранова, Ю. Бошицький, О. Спектор, С. Задорожня, Ю. Притика, В. Резнікова, К. Ковач та ін. Окремі питання запровадження у національне законодавство медіації для врегулювання спорів із органами публічного управління висвітлюються у працях таких вітчизняних вчених як Г. Єрмоменко, О. Муза, Л. Юхтенко, В. Балух, В. Свириденко, А. Лиско, Л. Сало, І. Сенюта, Н. Хлібороб, А. Школик та ін. Разом із тим, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, питання доцільності застосування медіації у системі публічного управління залишається дискусійним та потребує комплексного дослідження і більшої конкретизації.

**Мега дослідження** полягає у визначенні критеріїв допустимості укладення угод про медіації у спорах із органами публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із заходів децентралізації, який надає можливість звузити сферу впливу держави на суспільство і замінити цей вплив механізмами саморегуляції є запровадження інституту медіації як альтернативного способу врегулювання спорів. Позитивним фактом є те, що 02 червня 2016 року до Конституції України внесена норма, яка встановлює, що Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, одним із яких є медіація.

Згадується про процедуру медіації в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» [1]. Зокрема, ст. 7 цього Закону передбачає, що одним із видів послуг з надання первинної безоплатної правової допомоги в Україні є надання допомоги в забезпеченні доступу особи до медіації.

При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні

кодекси, а Міністерство соціальної політики України навіть затвердило 17 серпня 2016 р. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації) № 892 [2]. Таким чином, медіація була визначена як соціальна послуга, хоча нині діючий Закон «Про соціальні послуги» прямо про неї не говорить. Але вже до нового Закону України «Про соціальні послуги», який набрав чинності у 2020 р., медіація включена як базова соціальна послуга [3].

Відповідно до названого стандарту, посередництво (медіація) — це метод розв'язання конфліктів / спорів, за допомогою якого дві або більше сторін конфлікту / спору намагаються у межах структурованого процесу за участю посередника / медіатора досягти згоди для його розв'язання. За задумом авторів стандарту, медіатор допомагає сторонам налагодити комунікацію, пояснити одна одній своє бачення конфлікту / спору, визначити шляхи його розв'язання, проаналізувати та за необхідності скорегувати можливі варіанти рішення, домовленості, а також досягти згоди щодо розв'язання конфлікту / спору та / або усунення / відшкодування спричиненої шкоди.

Дискусійність можливості запровадження медіації для врегулювання спорів із органами публічного управління в Україні зумовлюється тим, що традиційною сферою застосування медіації є цивільно-правові відносини між юридично рівними суб'єктами, а у публічно-правових спорах однією зі сторін завжди виступає орган публічної влади, тим самим виникають умови нерівності правового статусу суб'єктів, що суперечить принципу рівності медіації. Разом з тим, законодавство містить є ряд правовідносин, які існують та містять ознаки медіації у публічній сфері:

- законодавчо визначені процедури узгодження і консультування у Митному та Податковому кодексах України; - наявність дискреційних повноважень у органів публічної влади;
- можливість примирення за нормами Кодексу адміністративного судочинства України;
- розроблення доктрини медіації на рівні законотворення;
- практика застосування медіації у спорах із органами публічної влади у пілотних судах України;
- тренінги та підготовка суддів-медіаторів;
- інститут Уповноваженого Верховною Радою з прав людини, інститут Уповноваженого Верховною Радою з прав бізнесу, а також інших спеціалізованих омбудсманів;
- діяльність регіональних груп медіації, які об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння.

Ці всі факти свідчать про те, що відбувається інституціоналізація медіації шляхом перетворення неінституційних практик в інституційні. Це створює передумови для їх поширення на рівні публічного управління.



Разом з тим, проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність ґрунтовної нормативно-правової бази її регулювання, внаслідок чого легальна можливість застосування його як альтернативного способу вирішення спорів є ускладненою. На думку Яковлева В. Ф. «відсутність розгорнутого правового регулювання цих питань на законодавчому рівні стримує практичне використання альтернативних процедур вирішення адміністративних спорів. Звідси виникає необхідність ... чітко визначити вимоги, що стосуються меж використання мирових угод по адміністративним спорам, в рамках яких такі угоди, не тільки можливі, але і бажані». Водночас необхідно пам'ятати, що оптимальна взаємодія публічного й приватного права неможлива без глибокого й детально аналізу умов такої взаємодії і її наслідків. Ми поділяємо думку Циганкова Е. М. про те, що використовувати інструменти цивільного права (угоди й інші процедури примирення) у сфері публічних правовідносин необхідно, але з певними обмеженнями і більш докладною регламентацією. І навпаки, обґрунтування рівності публічно-правового статусу організації й індивідуального підприємця не повинно обмежуватися посиланнями на положення цивільного законодавства [4, с. 30].

Практика застосування процедури медіації при урегулювання публічно-правових спорів у пілотних адміністративних судах України (Вінницький окружний адміністративний суд, Івано-Франківський окружний адміністративний суд, Малиновський суд м. Одеси) показала, що найбільш поширеними спорами, які було врегульовано шляхом прими-

рення є спори, за участю: органів, які накладають адміністративні стягнення; органів, які здійснюють нарахування коштів, забезпечують реалізацію обов'язку щодо їх сплати; органів, які відповідають за адміністрування пільг, субсидій, допомог, тощо; контролюючих органів. Досліджено специфіку спорів з приводу адміністративних договорів. Саме ця категорія справ є найбільш перспективною сферою застосування процедури медіації. Разом з тим, недостатня поширеність інституту адміністративного договору у правозастосовчій діяльності суб'єкта владних повноважень і його фрагментарне правове регулювання ускладнює визначеність позицій сторін спору, та веде до не зрозуміння меж взаємних поступок та альтернативних варіантів опоненту. Незацікавленість суб'єкта владних повноважень у переговорах має дві причини:

- 1) психологічну — чиновник боїться взяти на себе відповідальність за самостійне прийняття рішення щодо спору (простіше і краще дочекатися рішення суду і посилатися на нього);
- 2) юридичну — полягає в принципі діяльності державного службовця «заборонено все, крім того, що прямо дозволено». Це звужує коло можливих варіантів вирішення спільної проблеми.

Поділяємо точку зору суддів-медіаторів, про те що у разі виникненні адміністративного спору у відносинах «громадянин» і «суб'єкт владних повноважень», саме органи публічної влади мають бути ініціаторами процедури врегулювання спору альтернативним методом, а у випадку ініціативи зі сторони фізичних чи юридичних осіб, пропозиція

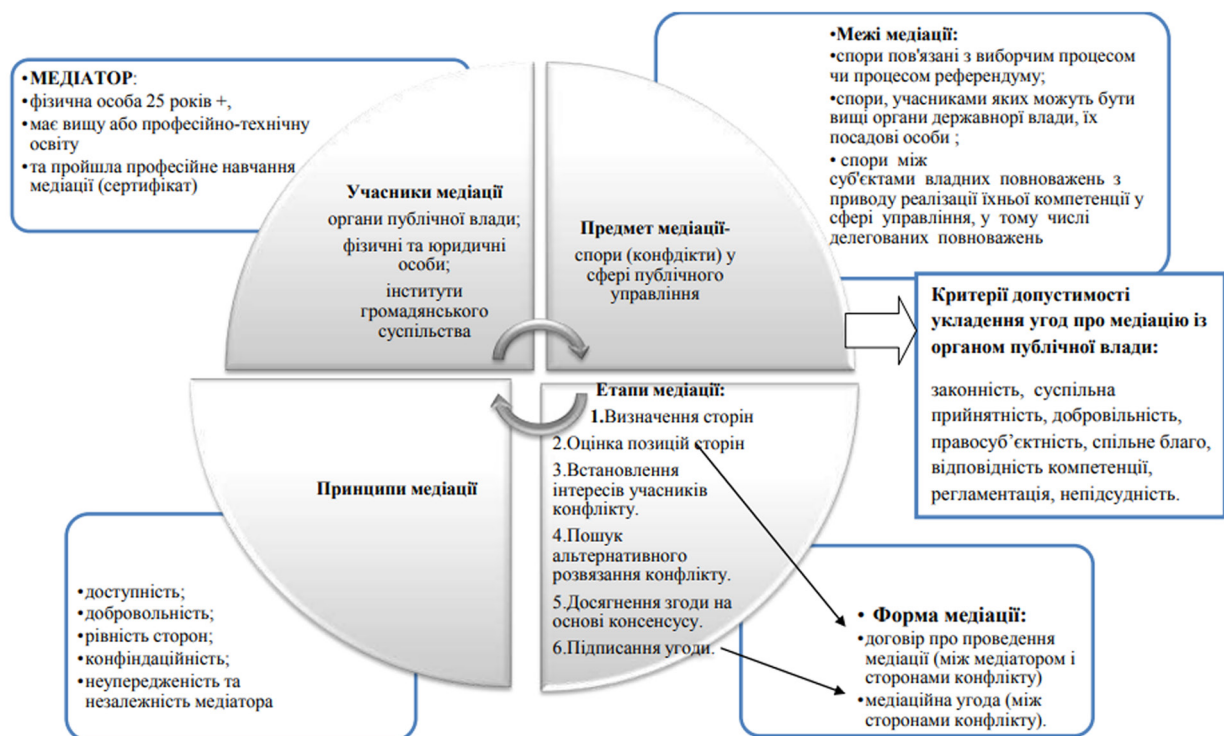


Рис. 1. Модель інституту медіації у публічному управлінні

має бути прийнята суб'єктом владних повноважень. Судовий розгляд спору повинен виступати останнім засобом захисту порушених прав [5].

На підставі окреслених питань, можемо дати визначення поняття «медіація у системі публічного управління», під якою слід розуміти альтернативний спосіб врегулювання публічно-правового спору (конфлікту) стороною якого є орган публічної влади, за участю медіатора (нейтрального посередника), який передбачає структуровану процедуру досягнення взаємовигідного рішення сторонами спору (конфлікту) у формі добровільної угоди між конфліктуючими сторонами.

В контексті даного дослідження критеріями допустимості укладення угод про медіацію (мирових угод) у адміністративних спорах із органами публічної влади можна виділити:

- законність — відсутність у законі прямої заборони на вчинення дій, передбачених угодою;
- суспільна прийнятність — відповідність змісту угоди законам, що охороняють суспільну безпеку, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян;
- добровільність — наявність вільного волевиявлення сторін;
- правосуб'єктність — наявність у сторони права розпоряджатися предметом (об'єктом) угоди;
- спільне благо — відповідність суспільним інтересам, дотримання прав і законних інтересів інших осіб;

- відповідність компетенції — повноваження посадової особи на укладення угоди повинно входити в її компетенцію, визначатися нормативно-правовим чином і реалізовуватися відповідно до приписів компетенційних норм;
- регламентація — при укладенні угоди посаговець повинен діяти у відповідності з тими цілями, задля досягнення яких йому надані повноваження, і не виходити за межі своєї компетенції (предметної, суб'єктної, територіальної та тимчасової);
- непідсудність — неприпустимість угод у спорах про законність нормативних актів, в силу наявності повноваження на визнання таких актів невідповідними законом тільки у суду.

Ці критерії допустимості укладення угод про медіацію (примирення) із органом публічної влади можуть бути орієнтиром і правовою основою у цій сфері (див. рис. 1).

**Висновки.** Таким чином, межі застосування медіації при вирішенні публічно — правових спорів мають бути обумовленими суб'єктним складом та предметом спору. Законодавче закріплення медіації, критеріїв допустимості укладення угод про медіацію із органами публічної влади, детальна регламентації сфер її застосування та незастосування у публічно-правових спорах, яку окреслено, створить підґрунтя та безпечне середовище для державних службовців і суддів, які мають бажання рекомендувати цю процедуру сторонам, а також підвищить рівень довіри до послуги та популяризує її застосування.

#### Література

1. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
2. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16>
3. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
4. Цыганков Э. М. Налоговые споры в процессе перезагрузки / Э. М. Цыганков // Налоговые споры. 2006. № 1. С. 29–31.
5. Підписано угоду про співробітництво щодо впровадження медіації. URL: <http://www.voas.gov.ua/work/medats-ya/med-ats-ya-efektivne-vir-shennya-konfl-kt-v/>. Назва з екрану.

#### References

1. Pro bezoplatnu pravovu dopomogu: Zakon Ukrayini vid 2 chervnya 2011 roku № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
2. Pro zatverdzhennya Derzhavnogo standartu socialnoyi poslugi poserednictva (mediaciyi): nakaz Ministerstva socialnoyi politiki Ukrayini vid 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16>
3. Pro socialni poslugi: Zakon Ukrayini vid 17 sichnya 2019 roku № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
4. Cygankov E. M. Nalogovye spory v processe perezagruzki / E. M. Cygankov // Nalogovye spory. 2006. № 1. S. 29–31.
5. Pidpisano ugodu pro spivrobotnictvo shodo vprovadzhennya mediacyi. URL: <http://www.voas.gov.ua/work/medats-ya/med-ats-ya-efektivne-vir-shennya-konfl-kt-v/>. Nazva z ekranu.

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 6 (1)**

**Спецвипуск**

**Головний редактор — *Романенко Є.О.***

**Київ 2020**

**Видано у авторській редакції**

---

Підписано до публікації 30.06.2020

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com