



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

# Аспекти публічного управління

[www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

2020 ТОМ 8 № 4

Видається з вересня 2013 року  
6 разів на рік

Дніпро  
Видавництво «Грані»  
2020



Аспекти публічного  
управління

Науковий журнал

2020 Том 8 № 4

**Засновник:**

Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію  
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і  
науки України від 15.04.14 р. надано статус  
фахового видання  
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради  
Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України  
(протокол № 05/235 від 02.10.2020).

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Індексується:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web  
WorldCAT

**Видавець:**

Видавництво «Грані»  
Україна, 49000, Дніпро  
вул. Старокозачка, 12д, к. 8  
+38(097)269-55-13  
+38(050)258-83-86  
aspects.dnipro@gmail.com  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі  
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,  
власних імен, географічних назв, підприємств,  
організацій, установ та ін. інформації  
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не  
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не  
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за  
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2020

## Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,

Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія

Технічний редактор: Лобода Руслана

Коректор української / російської мови: Левщанова Ольга

Коректор англійської мови: Комлева Юлія

## Редакційна колегія

Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Бобровська Олена	д. держ.упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ.упр., проф.
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ.упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовене Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., доц.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевичус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф.
Серьогіна Тетяна	к. держ. упр., доцент
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Сорокіна Наталія	к. держ. упр., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.



Public Administration  
Aspects

Scientific journal

8 (4) 2020

**Founder:**

Dnipropetrovsk regional institute for public  
administration of the National academy for public  
administration under the President of Ukraine

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the  
Ministry of Education and Science of Ukraine  
was given the status of specialized publication on  
public administration

Published by the decision of Academic council  
of Dnipropetrovsk regional institute of public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine  
(protocol № 05/235 dated 02.10.2020)

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Indexed:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web  
WorldCAT

**Publisher:**

Publishing house «Grani»  
12d, Starokosatska St., office 8  
Dnipro, Ukraine, 49000  
+38(097)269-55-13  
+38(050)258-83-86  
aspects.dnipro@gmail.com  
Publishing license:  
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private  
names, enterprises and  
organizations titles, geographical locations etc. to  
be bared by the authors.  
The editorial office and board do not always share  
the views and thoughts expressed in published  
articles.

Reprints and translations are allowed on the  
written consent with the editorial office and the  
author.

© «Public administration aspects» 2020

## Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,  
Sorokina Natalia

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian / Russian language: Levshchanova Olha

Corrector of English language: Komleva Yulia

## Editorial board

Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Awrejcewicz Jan	Full Prof. Dr. (Poland)
Andrianov Igor	Full Prof. Dr. (Germany)
Bachynskiy Yarema	J. D. (USA)
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevheniy	Full Prof. Dr.
Gluc Krzysztof	Assoc. Prof. Dr.
Hao Tianmin	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Sergiy	Full Prof. Dr.
Kravchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Full Prof. PhD
Krushelnyska Taisiia	Full Prof. Dr.
Kuznecoviene Jolanta	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Ohdanskyi Kyrylo	Assoc. Prof. PhD
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Matveieva Olha	Assoc. Prof. PhD
Molokanova Valentyna	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzhevichus Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohin Sergii	Full Prof. Dr.
Serohina Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Starushenko Halyna	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Liudmyla	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Natalia	Assoc. Prof. PhD
Tarassenko Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Chykarenko Iryna	Assoc. Prof., PhD

# Зміст

С. 5

*Тетяна Маматова, Олена Бортнік*  
Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання CAF

С. 16

*Олексій Бобровський*  
Методичні основи аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління

С. 25

*Віктор Бондаренко*  
Впорядкування термінологічно-понятійного апарату у сфері державної етнічної політики

С. 38

*Віктор Венцель, Василь Купрійчук*  
Типологія держав у контексті реалізації державою соціальної функції

С. 45

*Орест Красівський, Орыся Мерза*  
Європейський досвід державної політики в сфері юстиції

С. 58

*Ірина Шкрабак, Нікульчев Микола*  
Науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання: термінологічний і сутнісний аналіз

С. 71

*Олександр Грабчук, Ірина Супрунова*  
Фінансовий моніторинг як умова забезпечення державної безпеки країни: поняття, складові, етапи розвитку

С. 81

*Наталія Щербак*  
Особливості організації роботи секретаріатів парламентів: вітчизняний та зарубіжний досвід

С. 92

*Тетяна Шестаковська, Сергій Гривко*  
Удосконалення системи державного регулювання функціонування кластерів в економіці регіонів України

С. 110

*Світлана Кошова*  
Специфіка адаптивного навчання в сфері державного управління

С. 119

*Ольга Руденко, Павло Халімон*  
Науково-методичні підходи до формування концепції державної політики розвитку земельних відносин в Україні

С. 129

*Сергій Квітка, Надія Новіченко, Наталія Гусаревич, Наталія Піскоха, Олександр Бардах, Геннадій Демосенко*  
Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління

# Contents

P. 5

*Tetiana Mamatova, Olena Bortnik*  
Improvement of local self-government in Ukraine based on the CAF self-assessment model

P. 16

*Oleksii Bobrovskiy*  
Methodological foundations for the analysis of organizational and technological perfection of building public administration bodies

P. 25

*Victor Bondarenko*  
Regulation the terminological and conceptual apparatus in the field of state ethnic policy

P. 38

*Viktor Ventsel, Vasily Kupriichuk*  
Types of states in the context of the social function of the state

P. 45

*Orest Krasivskyy, Orysjia Merza*  
European experience of state policy in the field of justice

P. 58

*Iryna Shkrabak, Mykola Nikulchev*  
Scientific and technological sphere as an object of state regulation: terminological and essential analysis

P. 71

*Oleksandr Hrabchuk, Iryna Suprunova*  
Financial monitoring as a condition for ensuring the state security of the country: concepts, components, stages of development

P. 81

*Nataliya Shcherbak*  
Particularities of the Organization of the Work of the Parliamentary Secretariats: National and International Experiences

P. 92

*Tetiana Shestakovska, Sergey Grivko*  
Improvement of the system of state regulation of cluster functioning in the economy of the regions of Ukraine

P. 110

*Svitlana Koshova*  
Specifics of adaptive learning in the field of public governance

P. 110

*Olga Rudenko, Pavlo Halimon*  
Scientific and methodological approaches to the formation of the concept of state policy of land relations development in Ukraine

P. 129

*Sergiy Kvitka, Nadiya Novichenko, Natalia Husarevych, Natalia Piskokha, Oleksandr Bardakh, Gennady Demoshenko*  
Prospective directions of digital transformation of public governance

## Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання CAF

*Тетяна Маматова, Олена Бортнік, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Стаття присвячена розгляду ключових особливостей та визначенню перспектив застосування у місцевому самоврядуванні України нового видання «Загальної/рамкової схеми оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF), яке опубліковане у 2020 році.

Авторами проведено дослідження розвитку моделі CAF, яку розроблено Європейським інститутом публічного адміністрування (EIPA) задля сприяння належному врядуванню, та розглянуті передумови запровадження та популяризації її використання у місцевому самоврядуванні України. Розглянуто досвід проведення самооцінки, який показує, що на шляху застосування CAF в Україні перші кроки зроблено органами державної влади, у той час як у Європі найбільш розповсюджене використання моделі саме в органах місцевого самоврядування. На сьогодні проведення самооцінки та бенчмаркінгу на основі CAF не є розповсюдженим та визнаним інструментом вдосконалення діяльності на території України.

Проаналізовано 20-ти річний досвід та етапи набуття зрілості моделі CAF з моменту створення, що дозволило виокремити 5 фаз розвитку. Наведено характеристику керівних принципів видання моделі 2020 року. Особливу увагу приділено аналізу ключових відмінностей у виданні CAF 2013 та CAF 2020. CAF розглянуто як інструмент сприяння належному врядуванню, забезпечення якості публічних послуг та підвищення задоволеності клієнтів-громадян та місцевого бізнесу. Проаналізовані цілі та принципи CAF 2020 та їх зв'язок із Цілями сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй (ООН), міжнародними стандартами ISO на системи управління та європейськими стратегіями.

Встановлено, що використання визнаних на міжнародному рівні принципів, усталених практик (до яких можна віднести і CAF) дозволить органам місцевого самоврядування України демонструвати надійність та забезпечувати сталість розвитку відповідної території. Акцентовано можливість застосування CAF через реалізацію міні-проектів самооцінювання за рахунок міжнародних програм і проектів технічної допомоги, важливість сприяння бенчмаркінгу та міжнародному обміну досвідом для покращення якості послуг місцевого самоврядування, мотивації персоналу та підвищення рівня задоволеності територіальної громади.

**Ключові слова:** управління якістю, ISO, CAF, місцеве самоврядування, гнучкість, цифровізація, цілі сталого розвитку, належне врядування, гнучке мислення

## Improvement of local self-government in Ukraine based on the CAF self-assessment model

*Tetiana Mamatova, Olena Bortnik, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The article is devoted to the consideration of key features and identification of prospects for the application of the new edition of the Common Assessment Framework (CAF) in local self-government of Ukraine, which was published in 2020.

The authors conducted a study of the development of the CAF model, which was created by the European Institute of Public Administration (EIPA) to promote good governance, and considered the prerequisites for the introduction and promotion of its use in local self-government in Ukraine. The experience of self-assessment is considered, which shows that the first steps in the application of CAF in Ukraine are made by public authorities, while in Europe the most common use of the model is in local self-governments. To date, self-assessment and benchmarking based on CAF is not a common and recognized tool for improving performance in Ukraine.

The 20-year experience and stages of maturity of the CAF model since its creation are analyzed, which allowed to single out 5 phases of development. The characteristics of the guiding principles of the 2020 model publication are given. Particular attention is paid to the analysis of key differences in CAF 2013 and CAF 2020. CAF is seen as a tool to promote good governance, ensure the quality of public services and increase customer satisfaction and local businesses. The goals and principles of CAF 2020 and their connection with the Sustainable Development Goals of the United Nations (UN), international ISO standards for management systems and European strategies are analyzed.

It is determined that the use of internationally recognized principles, established practices (which can include CAF) will allow local self-governments of Ukraine to demonstrate reliability and ensure the sustainability of the development of the territory. Accentuate the possibility of using CAF through the implementation of mini-projects of self-assessment through international programs and technical assistance projects, the importance of promoting benchmarking and international exchange of experience to improve the quality of local self-government services, motivation of staff and increase the level of satisfaction of the local community.

**Keywords:** *quality management, ISO, CAF, local self-government, agility, digitalization, sustainable development goals, good governance, agile mindset*

## Совершенствование местного самоуправления Украины на основе европейской модели самооценки CAF

*Татьяна Маматова, Елена Бортник, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Статья посвящена рассмотрению ключевых особенностей и определению перспектив применения в местном самоуправлении Украины нового издания «Общей/рамочной схемы оценки» (Common Assessment Framework – CAF), которое опубликовано в 2020 году.

Авторами проведено исследование развития модели CAF, разработанной Европейским институтом публичного администрирования (EIPA) для содействия надлежащему управлению, и рассмотрены предпосылки внедрения и популяризации ее использования в местном самоуправлении Украины. Рассмотрен опыт проведения самооценки, который показывает, что на пути применения CAF в Украине первые шаги сделаны органами государственной власти, в то время как в Европе наиболее распространенное использование модели именно в органах местного самоуправления. На сегодняшний день проведение самооценки и бенчмаркинга на основе CAF не является распространенным и признанным инструментом совершенствования деятельности на территории Украины.

Проанализированы 20-летний опыт и этапы вступления зрелости модели CAF с момента создания, что позволило выделить 5 фаз развития. Приведена характеристика руководящих принципов издания модели 2020 года. Особое внимание уделено анализу ключевых различий в издании CAF 2013 и CAF 2020. CAF рассмотрено как инструмент содействия надлежащему управлению, обеспечения качества публичных услуг и повышения удовлетворенности клиентов-граждан и местного бизнеса. Проанализированы цели и принципы CAF 2020 и их связь с Целями устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ООН), международными стандартами ISO по системам управления и европейскими стратегиями.

Установлено, что использование признанных на международном уровне принципов, сложившихся практик (к которым можно отнести и CAF) позволит органам местного самоуправления Украины демонстрировать надежность и обеспечивать устойчивость развития соответствующей территории. Акцентировано возможность применения CAF через реализацию мини-проектов самооценки за счет международных программ и проектов технической помощи, важность содействия бенчмаркинга и международного обмена опытом для улучшения качества услуг местного самоуправления, мотивации персонала и повышения уровня удовлетворенности территориальной общины.

**Ключевые слова:** *управления качеством, ISO, CAF, местное самоуправление, гибкость, цифровизация, цели устойчивого развития, надлежащее управление, гибкое мышление*

### Постановка проблеми.

Для того щоб забезпечувати конкурентоспроможність та мати змогу увійти до міжнародних інтеграційних об'єднань як повноправний партнер, Україна має урахувати світові тенденції на гармонізацію інтересів усіх зацікавлених сторін, гуманізацію управління, перехід до застосування механізмів самооцінювання, самокоригування, самовдосконалення.

У діяльність європейських органів публічного управління дуже широко впроваджена «Загальна/рамкова схема оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF), побудована на базі моделі EFQM. Після десяти років використання різноманітних моделей якості в публічному управлінні ЄС у 2000 р. було зроблено висновок щодо відсутності глибокого розуміння державними службовцями «мови якості». Саме в такому контексті групою інновацій публічних послуг (Innovative Public Services Group) було запропоновано модель CAF – простий у застосуванні інструмент, який має допомогти організаціям публічного сектору ЄС зрозуміти та втілити у життя техніки всеохопного управління на основі якості (TQM – total quality management), розпочати свою «мандрівку до досконалості» та отримати можливість порівняти себе з аналогічними організаціями Європи (Маматова, 2011).

В Україні питання CAF вивчаються та координуються Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, який отримав статус Українського національного ресурсного центру CAF у 2019 році. Одними з основних функцій Центру є координація та допомога органам державної влади та органам місцевого самоврядування у впровадженні моделі CAF, організація та участь в сертифікації самооцінки органів державної влади та органів місцевого самоврядування за моделлю CAF («Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу», 2019).

У 2019 році на підставі Наказу Національного агентства України з питань державної служби №80-19 від 26 квітня 2019 року були затверджені «Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю

міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади» та складено «Звіт за результатами проведеного у 2019 році попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади з урахуванням моделі CAF» (Попереднє обстеження системи управління якістю в органах виконавчої влади, 2019), але обстеження у структурах місцевого самоврядування ще не проводилось. Водночас, саме муніципалітети Європи є найбільш активними користувачами CAF (Канавець та ін., 2019).

### Аналіз досліджень і публікацій.

У публікаціях зарубіжних дослідників, зокрема, у роботах Д. Баярамовіча та М. Грама (Bajramović, & Gram, 2018), П. Гуровського та А. Вендта (Grudowski, & Wendt, 2018), М. Калфи та А. А. Йетіма (Kalfa, & Yetim, 2013, 2020), І. Папалозароу та Дж. Т. Тсоулфаса (Papalazarou, & Tsoulfas, 2018), Дж. Н. Попеску, Р. Попеску та А. Попеску (Popescu, Popescu, & Popescu, 2017), Н. Томашевіч, Я. Селяка та О. Арістовника (Tomažević, Seljak, & Aristovnik, 2014) висвітлено результати численних успішних апробацій моделі CAF в органах державної влади та місцевого самоврядування із визначенням позитивного впливу упровадження даної специфічної моделі організаційної досконалості на підвищення результативності й ефективності діяльності організацій публічного сектора. Значні зусилля разом із європейськими експертами здійснюються для популяризації моделі CAF у пост-радянських країнах Д. Масловим (Маркварт, & Маслов, 2019), (Маслов, Стаес, & Тийес, 2017), (Пророк, & Маслов, 2020). В Україні окремі аспекти застосування моделі висвітлено у роботах авторів статті (Маматова, & Бортнік, 2020), (Маматова, 2011), (Маматова, & Бортнік, 2013), а також у публікаціях результатів досліджень А. Колповської (2014), І. Кравчук (2010), Л. Прудіус (2017).

Практичні рекомендації щодо упровадження самооцінювання за моделлю CAF видавалися за підтримки Програми розвитку ООН та Фонда Ганца Зайделя (Канавець та ін., 2019), але, маємо констатувати, що проведення самооцінювання на основі моделі CAF є ще недостатньо популяризованим серед органів місцевого самоврядування і

висвітленим у публікаціях фахових видань з публічного управління в Україні.

З огляду на це, метою статті є здійснення періодизації фаз розвитку моделі САФ із визначенням ключових особливостей її структури й змісту на різних фазах зрілості задля визначення перспектив застосування САФ у місцевому самоврядуванні в Україні.

Результати дослідження. Презентація САФ Європейським інститутом публічного адміністрування (EIPA) відбулася на 1-й Конференції з якості публічного адміністрування в ЄС (The 1st Quality Conference for Public Administration in the EU) у Лісабоні у 2000 р. На сьогодні САФ налічує 4,076 зареєстрованих користувачів із 59 країн/інституцій (Common Assessment Framework, 2020).

Основою імплементації моделі САФ є самооцінка організації, що розуміється як відправна точка для всебічного процесу вдосконалення. Хоча САФ насамперед зосереджується на оцінці ефективності та управлінні, щоб зробити можливим поліпшення, остаточною метою є сприяння належному врядуванню (good governance). Належне врядування починається із поділу спільних принципів/цінностей, які слід враховувати під час оцінки. Визначення та термінологія можуть різнитися в різних органах публічного управління, навіть якщо йдеться про ті самі процеси, але загальний європейський контекст є важливим орієнтиром для користувачів САФ з урахуванням загальних цінностей та принципів у публічному секторі (public sector).

САФ має на меті стати каталізатором процесу всеохопного вдосконалення в організації. Метою є надання кращих послуги громадянам, оскільки впровадження САФ сприяє підвищенню якості послуг для споживачів, а отже, задоволенню громадян.

Модель підтримує органи публічного управління та адміністрування (public administrations) для того, щоб:

1. Запроваджувати культуру досконалості.
2. Поступово реалізувати логіку PDCA (PLAN, DO, CHECK, ACT), яка є основою стандартів ISO на системи управління.
3. Здійснити процес самооцінювання з

метою отримання всебічної перевірки організації.

4. Здійснити діагностику, яка виявить сильні сторони та сфери вдосконалення, що допомагає визначити заходи щодо поліпшення.

З моменту запровадження модель САФ стала більш зрілою. За період з 2000 року САФ пройшла чотири фази розвитку (Канавець та ін., 2019). Три перші детально описані у дослідженні в межах проекту ПРООН (Маматова, & Бортнік, 2013). Розроблення версій 2013 та 2020 років дали старт фазам IV та V (табл. 1).

Під час переходу з фази II до фази III у 2003–2006 рр. відбувалось розширене тестування моделі САФ у більшості європейських органів публічного управління (понад 400 впроваджень), а також у заінтересованих організаціях за межами ЄС (Китай, Середній Схід, Домініканська Республіка та Бразилія). На базі даного тестування був підготовлений 2-й звіт EIPA (European Institute of Public Administration) та розроблена нова версія САФ, презентована у вересні 2006 р. EIPA констатував виникнення «товариства-САФ» (CAF community) та наявність майже повного доступу до електронного ресурсу САФ (CAF e-tool). Методичні рекомендації щодо реалізації моделі перекладено на 19 мов. До 2010 р. відбулося понад 2000 реєстрацій користувачів САФ (Маматова, 2011).

За результатами впровадження моделі САФ у 2000–2006 рр. був запропонований розподіл інструментів і технік TQM для застосування в межах моделі САФ, зокрема впровадження систем управління якістю на базі міжнародних стандартів ISO серії 9000 та 14000, здійснення аудитів, застосування BSC (збалансованої системи показників) та бенчмаркінгу. Оновлена версія САФ більш орієнтована на заохочення до інноваційної діяльності, має поглиблену шкалу оцінювання, яка дозволяє організаціям сфокусуватися на заходах з поліпшення.

Наприкінці 2011 року було прийнято рішення переглянути модель САФ 2006 року. Було розроблено САФ 2013 (CAF 2013 is born, 2012). Методичні рекомендації щодо впровадження моделі САФ 2013 було перекладено більш ніж 28 мовами. У САФ 2013

Таблиця 1

Фази набуття зрілості моделлю САФ					
Фаза / назва	Роки	Характеристика	Структурні, змістовні й інструментальні особливості / зміни	Поширення у світі на час завершення фази	Упровадження в Україні
I САФ 2002	2000– 2001	САФ використовується здебільшого як інструмент самооцінки суспільного сектора	Упровадження принципів та цінностей TQM через процеси самооцінювання	Пілотне впровадження в багатьох країнах ЄС	Немає зареєстрованих представників
II САФ 2002	2002– 2005	Значно більше уваги приділяється наступному після самооцінки кроку – плануванню та виконанню дій з удосконалення діяльності та результатів, які стосуються виявлених під час самооцінки областей вдосконалення	Структура моделі: 9 критеріїв (5 – «можливості/причини» та 4 – «результати/наслідки») і 28 підкритеріїв	228 зареєстрованих користувачів. Понад 400 упроваджень у більшості європейських органів публічного управління, 4 – за межами ЄС	Немає зареєстрованих представників
III САФ 2006	2006– 2012	Велика увага приділяється концепціям досконалості й розвитку відповідної культури. У 2010 р. введено процедуру зовнішнього зворотного зв'язку (ПЗЗЗ)	Повний цикл PDCA. Поглиблення розуміння принципів досконалості. Розроблення «Процедури зовнішнього зворотного зв'язку». Упроваджено нові шкали оцінювання. САФ для освіти.	Понад 2000 зареєстрованих організацій з 39 країн (542 з них – на місцевому рівні)	Немає зареєстрованих представників
IV САФ 2013	2013– 2019	Використання моделі розглядається як ефективний підхід до здійснення реформ публічного управління і як системне забезпечення адміністративної спроможності	Структуру залишено, але зміст критеріїв дещо змінився. Оновлено критерій 8 «Результати соціальної відповідальності»	Понад 4000 упроваджень у 59 країнах/інституціях	29.11.2019 р. Україна отримала статус спостерігача у робочій групі САФ EUPAN в особі НАДС
V САФ 2020	2020– н.ч.	Особливу увагу приділено цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям (digitalisation, agility, sustainability and diversity)	Оновлення глосарію. Оновлення змісту підкритеріїв і прикладів. Нова редакція процедури зовнішнього зворотного зв'язку (Procedure of External Feedback, PEF)		

Джерело: розроблено авторами, базовий варіант – Маматова Т., подальший розвиток – Бортнік О.

структуру залишено, але зміст критеріїв дещо змінився. Модель досі складається з 9 критеріїв і 28 підкритеріїв, але деякі були переформульовані. Так, критерій 8 у версії 2013 року має назву «Результати соціальної відповідальності».

На початок 2018 року близько 4000 (3 970) організаціями публічного сектору застосовано модель CAF 2013 у 55 країнах Європи та за її межами. Використання моделі розглядається як ефективний підхід до здійснення реформ публічного управління в багатьох аспектах і як система забезпечення адміністративної спроможності. Наприклад, модель CAF як пілотний проект була застосована у Залі громадських служб Грузії (Georgia's Public Service Hall) – як перше державне агентство на Південному Кавказі, яке запровадило CAF, для поліпшення якості в публічному секторі за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) та уряду Великої Британії (Georgia's Public Service Hall Pioneers Common Assessment Framework in Georgia and South Caucasus, 2019).

Нова версія CAF 2020 (п'ята версія моделі) розроблена як європейська настанова щодо забезпечення ефективного управління і досягнення досконалості в організаціях публічного сектора, де особливу увагу приділено цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям (digitalisation, agility, sustainability and diversity) (CAF 2020, 2019). Модель CAF як і раніше складається з 9 критеріїв і 28 підкритеріїв, деякі з підкритеріїв були переформульовані. На рівні прикладів були внесені серйозні зміни, що скорочують опис та їх кількість.

Необхідно акцентувати на тому, що CAF 2020 спирається (як і стандарти ISO) на Цілі сталого розвитку ООН (Цілі сталого розвитку, 2020). Так у критерії «Лідерство» (підкритерій 1.1 «Надати напрямок організації шляхом розробки її місії, бачення та цінностей») згадується приклад: «Гарантувати, що місія, бачення та цінності відповідають локальним, національним, міжнародним та наднаціональним стратегіям, беручи до уваги цифровізацію, реформи публічного сектору та загальні європейські програми (наприклад, Цілі Сталого Розвитку (SDGs), EU2020, краще регулювання (better

regulation)» (Better regulation: why and how, 2020).

17 цілей сталого розвитку є політичними цілями Організації Об'єднаних Націй (ООН), спрямованими на забезпечення сталого економічного, соціального та екологічного розвитку. Основні аспекти цілей включають просування економічного зростання, зменшення нерівності у стандартах життя, створення рівних можливостей та сталого управління природними ресурсами, що забезпечує збереження та стійкість екосистем (CAF 2020, 2019). Тому необхідно підкреслити, що економічні, екологічні та суспільні аспекти сталого розвитку безпосередньо стосуються і стандартів ISO. Організації та компанії, які прагнуть внести свій внесок у реалізацію SDGs, виявлять, що Міжнародні стандарти надають ефективні інструменти, які допоможуть їм вирішити проблеми (Sustainable development goals, 2020).

Із позицій упровадження концепції сталого розвитку у CAF 2020 акцент робиться на енергоефективному управлінні внутрішньобудинковою інфраструктурою, повторному використанні, а не захороненні відходів та підході до повного життєвого циклу. Також підкреслюється роль публічного сектора у сфері сталого розвитку (The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration, 2020).

Термін «agility» (гнучкість, спритність), добре відомий у сфері інформаційних технологій, знайшов відображення і у CAF 2020. Він не був застосований у CAF 2013. Цей термін означає «здатність організації швидко реагувати на зміни, адаптуючи свою початкову стабільну конфігурацію». Така практика допомагає швидко адаптуватися до ринкових та екологічних змін продуктивними та економічно ефективними способами. Ця здатність може бути досягнута за допомогою інноваційних методів, таких як scrum, kanban, lean, дизайнерське мислення, а також підтримка «гнучкого мислення» на рівні менеджменту та персоналу за допомогою індивідуального навчання. Для розуміння терміну важливо також пояснення фрази «agile mindset» (гнучке мислення). Тобто спосіб мислення, який може по-справжньому зрозуміти зміни,

спричинені цифровізацією, і перевести їх у відповідні дії. Основними елементами гнучкого мислення є такі п'ять:

1. Колективний розум перевершує індивідуальні послуги.
2. Помилки розуміють як можливість навчання.
3. Ідеальність не потрібна з самого початку.
4. Вигода від клієнтів – основна увага.
5. Спільне навчання з замовником є частиною підходу.

Таким чином, гнучкий спосіб мислення – це ставлення, а також інноваційний підхід до вирішення проблем, який може підштовхнути реформи публічного управління в епоху оцифрування. При тому потрібен гнучкий спосіб мислення як на рівні менеджменту, так і на рівні персоналу (CAF 2020, 2019).

У моделі CAF версії 2020 року додано більше термінів стосовно інформаційних технологій, такі як «digitalisation» –

«digitisation» – «digital transformation» (цифровізація), «cybersecurity» (кібербезпека) тощо.

Що стосується інформації про системи управління якістю та моделі організаційної досконалості, то CAF 2020, як і CAF 2013, згадує їх у Критерії 9 «Key performance results» (ключові показники результативності) (підкритерій 9.2 «Внутрішні результати: рівень ефективності»), де згадуються «Результати участі у змаганнях, нагороди якості та сертифікація системи управління якістю». У CAF 2013 стандарти ISO згадувались також при описі критерію 1 «Лідерство» (підкритерій 1.2 «Manage the organisation, its performance and its continuous improvement»). У 2020 версії у критеріях немає прямої згадки про стандарти ISO, але ми бачимо згадування про системи управління, зокрема інформаційних систем.

Керівні принципи моделі CAF 2020 подано у табл. 2.

Імплементация моделі CAF в організа-

Таблиця 2

*Характеристика керівних принципів моделі CAF 2020*

Принцип	Змістовне наповнення
Кращі послуги для громадян	CAF ініціює та керує просуванням і зміною публічних адміністрацій з метою кращого обслуговування громадян.
Спеціально для публічного сектора	CAF був розроблений публічним сектором для публічного сектору.
Європейські принципи та цінності	CAF базується на загальних європейських принципах та цінностях публічного управління та менеджменту. Це забезпечується завдяки співпраці в межах європейської мережі CAF.
Загальна мова	CAF дозволяє керівникам та персоналу конструктивно обговорювати організаційні вдосконалення та сприяє діалогу та вишукуванню навчання в організації.
Залучення працівників	Процес самооцінки є основою для систематичного залучення персоналу та постійного вдосконалення організації.
Адміністративна реформа, заснована на доказах	CAF заохочує організації публічного сектору проводити реформи на основі об'єктивної інформації та даних.
Ніяких зовнішніх витрат	CAF безкоштовний і надається Європейським ресурсним центром CAF та мережею національних кореспондентів CAF.
CAF REF (процедура зовнішнього зворотного зв'язку)	Зовнішні оцінювачі оцінюють організацію, надають відгуки для подальшого вдосконалення організації та, якщо задоволені, присвоюють етикетку «Ефективний користувач CAF».

Джерело: розроблено авторами за матеріалами (The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration, 2020).

ції публічного сектору складається з трьох фаз, а саме: прийняття рішення про застосування та розподіл обов'язків із залученням персоналу; проведення самооцінювання із складанням відповідного звіту; створення та впровадження плану удосконалення спи-

раючись на висновки попереднього етапу (Бортнік, & Маматова, 2020).

Організації, які успішно реалізували модель CAF, можуть отримати в якості нагороди європейську відзнаку за «Ефективне застосування принципів моделі CAF», термін дії якої

два роки (CAF 2020, 2019). CAF 2020 визнає важливість того, щоб мотивувати працівників, які допомагають формувати та сприяти розвитку організації. Самовідповідальність та осмисленість мають першорядне значення, і вони повинні розвиватися завдяки гнучкості робочого часу, робочого місця та нових лідерських навичок.

На нашу думку, застосування моделі CAF органами місцевого самоврядування в Україні через реалізацію міні-проектів самооцінювання за сприяння міжнародних програм і проектів технічної допомоги, а також започаткування бенчмаркінгу та міжнародному обміну досвідом у цій сфері, має стати одним з факторів покращення якості публічних послуг на локальному рівні у довгостроковій перспективі.

Розвиток зрілості моделі триває. Багато організацій публічного сектору можуть скористатися цією моделлю, але вони потребують мінімального рівня стійкої підтримки на національному рівні.

#### **Висновки й пропозиції.**

У статті розглянуто історію розвитку та застосування «Загальної/рамкової схеми оцінювання» (Common Assessment Framework – CAF) з урахуванням особливостей кожної фази, з вивченням того, наскільки кожний з етапів набував своєї популярності. Приділено увагу тенденціям застосування CAF в Україні. Проведено аналіз досліджень і публікацій щодо застосування CAF в органах державної влади та місцевого самоврядування Європи та пост-радянських країн. Розглянуто перетин між цілями та принципами CAF 2020, Цілями сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй, міжнародними стандартами ISO на системи управління та деякими європейськими стратегіями. Особливу увагу приділено новій сучасній термінології CAF 2020, яка найбільш відображає тенденції майбутнього.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:**

Бортнік О., Маматова Т. Забезпечення результативності органів місцевого самоврядування: усталені практики ЄС. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали XVII регіональної наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 14 трав. 2020 / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 253–257. URL: [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2020\\_05\\_14\\_pei\\_material.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2020_05_14_pei_material.pdf).*

Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади / М. Канацький (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, О. Бутенко, Ю. Єрченко; за заг. ред. В. Купрія. Київ : Центр адаптації

За результатами здійснення періодизації фаз розвитку моделі CAF із визначенням ключових особливостей її структури й змісту на різних фазах зрілості зроблено висновки задля визначення перспектив застосування CAF у місцевому самоврядуванні в Україні:

1. Встановлено, що використання визнаних на рівні міжнародних стандартів та настановчих документів принципів і усталених практик дозволить органам місцевого самоврядування в Україні продемонструвати власну надійність і забезпечити сталість розвитку відповідної території. Одним з успішно апробованих інструментів розвитку культури якості і організаційної досконалості в організаціях публічного сектору є модель CAF (Т. Маматова).

2. Дістала подальшого розвитку періодизація фаз становлення моделі CAF із визначенням ключових особливостей її структури й змісту на фазах зрілості IV (CAF 2013: використання моделі розглядається як ефективний підхід до здійснення реформ публічного управління і як системне забезпечення адміністративної спроможності) та V (CAF 2020: особливу увагу приділено цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям) (О. Бортнік).

3. Надано характеристику керівних принципів моделі CAF 2020 і акцентовано на пріоритетності застосування моделі CAF органами місцевого самоврядування в Україні через реалізацію міні-проектів самооцінювання за сприяння міжнародних програм і проектів технічної допомоги, сприяння бенчмаркінгу та міжнародному обміну досвідом у цій сфері як основи мотивації персоналу, покращення якості публічних послуг на локальному рівні у довгостроковій перспективі (О. Бортнік).

державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 178 с. URL: <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>.

Колповська А. М. Розвиток концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. 20 с.

Кравчук І. Перспективи застосування загальної схеми оцінювання (CAF) в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 78–85. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2010\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_12).

Маматова Т. В. *Моделі якості. Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : *Методологія державного управління* / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 383–385.

Маркварт Э., Маслов Д. В. Модель САФ глазами экспертов. *Менеджмент качества*. 2019. № 4. С. 284–289.

Маслов Д. В., Стаес П., Тийес Н. Модель САФ в государственном управлении: практика улучшения по результатам самооценки. *Менеджмент качества*. 2017. № 2. С. 112–122.

Попереднє обстеження системи управління якістю в органах виконавчої влади – 2019. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3372-попереднє-обстеження-системи-управління-якістю-в-органах-виконавчої-влади-2019>.

Пророк Т., Маслов Д. В. САФ 2020: курс на цифровізацію, гнучкість, устійчивість и многообразие. *Менеджмент качества*. 2020. № 1. С. 20–26. doi: 10.36627/2619-1385-2020-1-1-20-26.

Прудюс Л. В. *Управління якістю державної служби України* : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.

Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» / авт. Тетяна Маматова, Олена Бортник. Київ : ПРООН МПВСР, 2013. 56 с.

Український національний ресурсний центр САФ / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 28 груд. 2019. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3541-український-національний-ресурсний-центр-caf>.

Цілі сталого розвитку. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

Vajramović D., Gram M. Common Assessment Framework – Improving Organizational Performance of Municipalities in Bosnia and Herzegovina. *Economic Analysis*. 2018. Vol. 51, Iss.1–2. P. 37–46. doi: <https://doi.org/10.28934/ea.18.51.12.pp37-46>.

*Better regulation: why and how*. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en).

CAF - Common Assessment Framework. URL: <https://www.eupan.eu/caf/>

CAF 2013 is born: Newsletter 2012 No. 3. *European CAF Resource Centre*. URL: [http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF\\_Newsletter\\_2012\\_3%20\(2\).pdf](http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF_Newsletter_2012_3%20(2).pdf).

CAF 2020. *Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through self-assessment*. URL: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.

CAF Improvement identification, prioritisation and implementation : *A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organisations throughout Europe and the methodologies for prioritisation*. Patrick Staes, Nick Thijs, Dorina Claessens. CAF RC ; EIPA. 2016. 250 p. URL: <http://www.caf-zentrum.at/de/file/19715/download/>.

*Common Assessment Framework – CAF*. URL: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>.

*Georgia's Public Service Hall Pioneers Common Assessment Framework in Georgia and South Caucasus*. URL: [https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/georgia\\_s-public-service-hall-pioneers-common-assessment-framewo.html](https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/georgia_s-public-service-hall-pioneers-common-assessment-framewo.html).

Grudowski P., Wendt A. Managing Quality Contests Based on Excellence Model at the Local Level. Selected Conditions and Problems – Case Study. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*. 2018. Vol. 52., Iss. 6. P. 37–47. doi: 10.17951/h.2018.52.6.37-47.

Kalfa M., Yetim A. A. Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration. *Total Quality Management & Business Excellence*. 2020. Vol. 31, Iss. 11–12. P. 1307–1324. doi: 10.1080/14783363.2018.1475223

Kalfa M., Yetim A. A. The organizational self-assessment of quality management in public organization with the European Union Common Assessment Framework. *Journal of Physical Education & Sports Science*. 2013. Vol. 7, Iss. 2, p. 151-166.

Papalazarou I., Tsoulfas G. T. Principal Management Concepts in Greek Public Sector: Part I – The Common Assessment Framework. *Holistica*. 2018. Vol. 9, Iss. 1. P. 49–64. doi: 10.1515/hjbpa-2018-0004.

Popescu G. N., Popescu R., Popescu A. Assessment of the state of implementation of excellence model Common Assessment Framework (CAF) 2013 by the National institutes of research – development – innovation in Romania. *Amfiteatru Economic*. 2017. Vol. 19, Iss. 44. P. 41–60. URL: [http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article\\_2593.pdf](http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_2593.pdf).

*Sustainable development goals*. URL: <https://www.iso.org/sdgs.html>.

*The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration*. URL: <https://www.eipa.eu/the-new-caf-2020-20-years-of-excellence-in-public-administration/>.

Tomažević N., Seljak J., Aristovnik A. The impact of CAF enablers on job satisfaction: the case of the Slovenian Law Enforcement Agency. *Total Quality Management & Business Excellence*. 2020. Vol. 25, Iss. 11–12. P. 1336–1351. doi: 10.1080/14783363.2013.844914.

## REFERENCES

Bajramović, D., & Gram, M. (2018). Common Assessment Framework – Improving Organizational Performance of Municipalities in Bosnia and Herzegovina. *Economic Analysis*, 51 (1–2), 37–46. doi: <https://doi.org/10.28934/ea.18.51.12>. pp. 37–46.

*Better regulation: why and how*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en).

Bortnik, O., & Mamatova, T. (2020). Zabezpečennia rezultatyvnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: ustaleni praktyky YeS [Ensuring the effectiveness of local governments: established EU practices]. Proceedings of XVII Regional Scientific and Practical Conference: *Aktualni problemy yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtatsii Ukrainy – Actual problems of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine*. L. L. Prokopenko (Ed.). (pp. 253–257). Dnipro: DRIDU NADU. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2020\\_05\\_14\\_pei\\_material.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2020_05_14_pei_material.pdf).

CAF - *Common Assessment Framework*. Retrieved from : <https://www.eupan.eu/caf/>

CAF 2013 is born: Newsletter 2012 № 3. *European CAF Resource Centre*. Retrieved from [http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF\\_Newsletter\\_2012\\_3%20\(2\).pdf](http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/CAF_Newsletter_2012_3%20(2).pdf).

CAF 2020. *Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through self-assessment*. Retrieved from <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.

*CAF Improvement identification, prioritisation and implementation : A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organisations throughout Europe and the methodologies for prioritisation*. Patrick Staes, Nick Thijs, Dorina Claessens. (2016). CAF RC ; EIPA. Retrieved from <http://www.caf-zentrum.at/de/file/19715/download/>.

*Common Assessment Framework – CAF*. Retrieved from <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>.

*Georgia's Public Service Hall Pioneers Common Assessment Framework in Georgia and South Caucasus*. Retrieved from [https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/georgia\\_s-public-service-hall-pioneers-common-assessment-framewo.html](https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/georgia_s-public-service-hall-pioneers-common-assessment-framewo.html).

Grudowski, P., & Wendt, A. (2018). Managing Quality Contests Based on Excellence Model at the Local Level. Selected Conditions and Problems – Case Study. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, 52 (6), 37–47. doi: 10.17951/h.2018.52.6.37-47.

Kalfa, M., & Yetim, A. A. (2020). Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration. *Total Quality Management & Business Excellence*, 31 (11–12), 1307–1324. doi: 10.1080/14783363.2018.1475223.

Kalfa, M., & Yetim, A. A. (2013). The organizational self-assessment of quality management in public organization with the European Union Common Assessment Framework. *Journal of Physical Education & Sports Science*, 7 (2), 151–166.

Kanavets, M., & Lykhach, Yu., Kukulia, A., Butenko, Yerchenko, Yu. (2019). *Instrumenty zabezpečennia efektyvnosti, rezultatyvnosti ta yakosti diialnosti orhaniv derzhainoi vlyady [Tools for ensuring the efficiency, effectiveness and quality of the state authorities]*. V Kuprii (Ed.). Kyiv: Tsentri adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu. Retrieved from: <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>.

Kolpovska, A. M. (2014). Rozvytok kontseptsii sotsialnoi vidpovidalnosti v munitsypalnomu upravlinni [Development of the concept of social responsibility in municipal management]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU.

Kravchuk, I. (2010). Perspektyvy zastosuvannia zahalnoi skhemy otsiniuvannia (CAF) v Ukraini [Prospects for the application of the General Assessment Scheme (CAF) in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3, 78–85. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2010\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_12).

Mamatova, T. V. (2011). *Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia [Methodology of public administration]. Modeli yakosti. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. – Quality models. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes*. Yu. V. Kovbasiuk (Ed.). (Vol. 2, pp. 383–385). Kyiv: NADU

Mamatova, T., & Bortnik, O. (2013). Systemy upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuichi praktyky ta napriamy udoskonalennia : analit. doslidzh., vykonane v ramkakh Proektu PROON «Munitsypalna prohrama vriaduvannia ta staloho rozvytku» [Quality management systems in the provision of municipal services in accordance with the requirements of ISO 9001: 2008: existing practices and areas for improvement: analyst. research carried out within the framework of the UNDP Project "Municipal Governance and Sustainable Development Program"]. Kyiv: PROON MPVSR.

Markvart, E., & Maslov, D. V. (2019). Model CAF hlazamy ekspertov. *Menedzhment kachestva – Quality management*, 4, 284–289.

Maslov, D. V., Staes, P., & Tyies, N. (2017). Model CAF v hosudarstvennom upravlenyy: praktyka uluchshenyi po rezul'tatam samoootsinky [CAF model in public administration: the practice of improving the results of self-esteem]. *Menedzhment kachestva – Quality management*, 2, 112–122.

Papalazarou, I., & Tsoufias, G. T. (2018). Principal Management Concepts in Greek Public Sector: Part I – The Common Assessment Framework. *Holistica*, 9 (1), 49–64. doi: 10.1515/hjbpa-2018-0004.

Poperednie obstezhennia systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady – 2019 [Preliminary survey of the quality management system in the executive authorities - 2019]. Retrieved from <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3372-poperednie-obstezhennia-systemy-upravlinnia-yakistiu-v-orhanakh-vykonavchoi-vlady-2019>.

Popescu, G. N., Popescu, R., & Popescu, A. (2017). Assessment of the state of implementation of excellence model Common Assessment Framework (CAF) 2013 by the National institutes of research – development – innovation in Romania. *Amfiteatru Economic*, 19(44), 41–60. Retrieved from [http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article\\_2593.pdf](http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_2593.pdf).

Prorok, T., & Maslov, D. V. (2020). CAF 2020: kurs na tsyfrovizatsiyu, hybkost, ustoichyvost y mnohoobrazye [CAF 2020: a course on digitalization, flexibility, sustainability and diversity.]. *Menedzhment kachestva – Quality management*, 1, 20–26. doi: 10.36627/2619-1385-2020-1-1-20-26.

Prudyus, L. V. (2017). *Upravlinnia yakistiu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Quality management of the civil service of Ukraine: monograph]*. Dnipro : DRIDU NADU.

*Sustainable development goals*. Retrieved from <https://www.iso.org/sdgs.html>.

*The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration*. Retrieved from <https://www.eipa.eu/the-new-caf-2020-20-years-of-excellence-in-public-administration/>.

Tomažević, N., Seljak, J., Aristovnik, A. (2014). The impact of CAF enablers on job satisfaction: the case of the Slovenian Law Enforcement Agency. *Total Quality Management & Business Excellence*, 25 (11–12), 1336–1351. doi: 10.1080/14783363.2013.844914.

Tsili staloho rozvytku [Sustainable development goals]. Retrieved from <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

Ukrainskyi natsionalnyi resursnyi tsentr CAF / Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu 2019. Retrieved from <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3541-ukrainskyi-natsionalnyi-resursnyi-tsentrf>.

#### **Маматова Тетяна**

Доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
Email: tatyana.mamatova@gmail.com

#### **Mamatova Tetiana**

Doctor in Public Administration, Full Prof.  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration of the National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine  
ORCID: 0000-0003-1844-5377

#### **Бортнік Олена**

Здобувач  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
Email: lena@bortnik.org

#### **Bortnik Olena**

Ph.D.  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration of the National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine  
ORCID: 0000-0002-5400-5574

Цитування: Маматова, Т., & Бортнік, О. (2020). Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання CAF. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 5–15. doi:10.15421/152076

Citation: Mamatova, T., & Bortnik, O. (2020). Udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na osnovi yevropeiskoi modeli samoootsiniuvannia CAF [Improvement of local self-government in Ukraine based on the CAF self-assessment model]. *Public administration aspects*, 8 (4), 5–15. doi:10.15421/152076

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 17.10.2020

## Методичні основи аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління

*Олексій Бобровський, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України*

Представлені методичні засади для аналізу досконалості організаційної та технологічної побудови органів публічного управління й організації їх управлінської діяльності. Методика аналізу складається з двох відносно самостійних блоків: блоку аналізу організаційної побудови складових елементів органів публічного управління, структурної декомпозиції їх елементів із ідентифікацією виконуваних функцій і завдань для досягнення поставлених цілей і блоку аналізу технологічного-процесного забезпечення виконання управлінської праці в публічному управлінні. Обидва блоки формуються і реалізуються органами публічного управління, наділеними повноваженнями для контролю своєчасності повноти і якості виконуваних функцій і завдань, результати яких залежать від організаційної досконалості та організаційної зрілості органів публічного управління. Запропонована модель аналізу організаційної побудови органів публічного управління і організації їх діяльності. Для аналізу організаційної досконалості і технологічного-процесного забезпечення здійснення управлінської діяльності, що формують організаційну зрілість, запропоновано вираз і декомпозицію змісту управлінської діяльності за моделлю узгодженого технопроцесу. Вона представлена як об'єднання узгоджених, гармонізованих за видами, змістом, станом розробленості і методичного забезпечення їх споріднених елементів, спільна реалізація яких забезпечує досягнення цільових результатів вирішуваних завдань за рахунок їх спільної синергії. Аналіз передбачає визначення основних видів наявних технопроцесів і їх групування за основними видами діяльності, витратами часу і кваліфікацією виконавців, визначення структури виконавців робіт за чисельним і професійним складом, трудоемності робіт, чинників появи процесів самоорганізації, співвідношення трудових і фінансових ресурсів, що витрачаються, з їх нормативним рівнем і запланованими результатами роботи та інших показників. Результати аналізу пропонується використовувати для набуття нових наукових знань і практичних навичок для модернізації структур органів влади, підтримки рівня організаційної зрілості та організаційної досконалості системи органів публічного управління, підвищення і забезпечення продуктивності й ефективності управлінської діяльності. Методика аналізу може бути використана для аналізу організаційної досконалості не тільки органів публічного управління, а й аналізу будь-яких керованих систем.

*Ключові слова: організаційна структура, органи публічного управління, організація управлінської діяльності, аналіз, методика, моделі аналізу, декомпозиція структурної побудови елементів і завдань аналізу, показники і критерії оцінювання*

## Methodological foundations for the analysis of organizational and technological perfection of building public administration bodies

*Oleksii Bobrovskiy, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The methodological foundations for the analysis of the perfection of the organizational and technological structure of public administration bodies and the organization of their management activities are presented. The analysis methodology consists of two relatively independent blocks: a block for analyzing the organizational structure of the constituent elements of public administration bodies, a structural decomposition of their elements with the identification of the functions and tasks performed to achieve the set goals and a block for analyzing the technological and process support for the implementation of administrative work in public administration. Both blocks are formed and implemented by the authorities empowered to control the timeliness of the completeness and quality of the functions and tasks performed, the results of which depend on the organizational excellence and organizational maturity of public authorities. A model for analyzing the organizational structure of public administration bodies and the organization of their activities is proposed. For the analysis of organizational excellence and technological and process support for the implementation of management activities, which form

organizational maturity, the definition and decomposition of the content of management activities according to the model of an agreed technological process is proposed. It is presented as a combination of agreed, harmonized types, content, state of development and methodological support of their related elements, the joint implementation of which ensures the achievement of target results of the tasks being solved due to their joint synergy. The analysis involves the determination of the main types of existing technological processes and their grouping according to the main types of activity, the time and qualifications of the performers, the determination of the structure of the performers of work in terms of the number and professional composition, the labor intensity of work, the factors of the emergence of self-organization processes, the ratio of labor and financial resources spent with their standard level and planned results of work and other indicators. It is proposed to use the results of the analysis to obtain new scientific knowledge and practical skills to modernize the structures of government bodies, maintain the level of organizational maturity and organizational perfection of the public administration system, increase and ensure the productivity and efficiency of management activities. The analysis technique can be used to analyze the organizational excellence of not only public administration authorities, but also the analysis of any managed systems.

**Keywords:** *organizational structure, public authorities, organization of management activities, analysis, methodology, analysis models, decomposition of the structural construction of elements and tasks of analysis, indicators and evaluation criteria*

## Методические основы анализа организационного и технологического совершенства построения органов публичного управления

*Алексей Бобровский, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Представлены методические основы для анализа совершенства организационного и технологического построения органов публичного управления и организации их управленческой деятельности. Методика анализа состоит из двух относительно самостоятельных блоков: блока анализа организационного построения составных элементов органов публичного управления, структурной декомпозиции их элементов с идентификацией выполняемых функций и задач для достижения поставленных целей и блока анализа технологического обеспечения выполнения управленческого труда в публичном управлении. Оба блока формируются и реализуются органами власти, наделенными полномочиями для контроля своевременности полноты и качества выполняемых функций и задач, результаты которых зависят от организационного совершенства и организационной зрелости органов публичного управления. Предложена модель анализа организационного построения органов публичного управления и организации их деятельности. Для анализа организационного совершенства и технологического обеспечения осуществления управленческой деятельности, которые формируют организационную зрелость, предложено определение и декомпозиция содержания управленческой деятельности по модели согласованного технопроцесса. Она представлена как объединение согласованных, гармонизированных по видам, содержанию, состоянию разработанности и методического обеспечения их родственных элементов, совместная реализация которых обеспечивает достижение целевых результатов решаемых задач за счет их совместной синергии. Анализ предполагает определение основных видов существующих технопроцессов и их группировку по основным видам деятельности, затратам времени и квалификации исполнителей, определение структуры исполнителей работ по численному и профессиональному составу, трудоемкости работ, факторов появления процессов самоорганизации, соотношения расходуемых трудовых и финансовых ресурсов с их нормативным уровнем и запланированными результатами работы и других показателей. Результаты анализа предлагается использовать для получения новых научных знаний и практических навыков для модернизации структур органов власти, поддержания уровня организационной зрелости и организационного совершенства системы органов публичного управления, повышение и обеспечение производительности и эффективности управленческой деятельности. Методика анализа может быть использована для анализа организационного совершенства не только органов публичного управления, но и анализа любых управляемых систем.

**Ключевые слова:** *организационная структура, органы публичного управления, организация управленческой деятельности, анализ, методика, модели анализа, декомпозиция структурного построения элементов и задач анализа, показатели и критерии оценки*

### Постановка проблеми.

**П**ерехід економіки України на інноваційний шлях розвитку, демократизація і модернізація державної влади вимагають глибокого зосередження на виборі перспективних планів розвитку і створенні ефективної системи публічного управління та умов для діяльності органів влади. Це потребує управлінських дій, різноманітних за змістом, характером, напрямками, сферами, цілепокладанням, методами, технологіями, процесами і механізмами, для формування і реалізації ефективних управлінських впливів на керовані системи, об'єкти чи явища.

Основними чинниками, які суттєво впливають на результативність і продуктивність управлінської праці в органах влади передуючими є організаційні і технологічні, які безпосередньо пов'язані з якістю і результативністю публічного управління. Структурна організація органів публічного управління і їх управлінська діяльність спрямовуються на здійснення покладених на них законодавчо унормованих владних повноважень, функцій і завдань управління. Останні реалізуються в умовах недостатньої передбачуваності стану навколишнього середовища і змін у суспільстві, неповної визначеності, а інколи і відсутності своєчасної інформації про їх наслідки, змінюваність характеристик керованих об'єктів та їх властивостей. Багатовекторність і безліч впливових чинників стану керованих територіальних громад робить побудову ефективної організаційної структури, оптимальну організацію і технологічний супровід діяльності органів влади в публічному управлінні складним завданням. Їх вирішення є необхідним не тільки для успішного завершення стратегічних і поточних завдань, а й для набуття організаційної зрілості, організаційної досконалості, формування організаційних резервів, організаційного потенціалу органів влади та організаційного і технологічного розвитку системи публічного управління. Це потребує використання конгломерату знань різних наук, методологічних засад і принципів побудови, управлінських технологій і процесів, ділових комунікацій, впровадження інноваційних способів і засобів організації діяльності.

Безліч вимог до органів публічного управління, організаційні форми їх структурної побудови і проектування технологій та процесів здійснення управлінської діяльності не дозволяє попередньо спроектувати їх на довгий період за чітко визначеними критеріями оптимальності. Це обумовлено непередбачуваністю впливів на них швидкоплинними процесами змін соціально-економічних та інших видів діяльності і слабкою передбачуваністю тенденцій їх розвитку, що зумовлює необхідність запровадження модернізаційних заходів.

Надійним способом забезпечення досконалості організаційно-технологічних основ, підвищення ефективності діяльності органів публічного управління є їх своєчасне удосконалення і постійне поліпшення на основі науково обґрунтованих засад аналізу наявного стану органів влади і розробки програм чи планів організаційного розвитку.

### Аналіз досліджень і публікацій.

Питання розробки методології системного аналізу, проектування і моделювання систем управління розглядалися в працях відомих зарубіжних вчених: А. Марка Девіда та Клементта МакГоуена (2010), Г. Кунца та С. О'Доннела (1981), Г. Спенсера, А. Редкліффа-Брауна, Т. Парсонса, Р. Анкоффа, Дж. Марша та ін. Питання організації систем управління розглядалися у працях таких українських учених: Г. В. Атаманчука, Д. І. Дзвінчука (2018), В. О. Ткаченко (2018), А. В. Решетніченка (2011), П. М. Григорука (2012), Т. В. Кравченко (2016), О. Ю. Мінц (2017) та багатьох інших. Але питання формування методичних засад аналізу стану і підвищення організаційної досконалості й організаційної зрілості системи органів публічного управління потребують подальшої уваги й вирішення.

**Мета статті:** визначити основи організаційного й технологічного забезпечення управлінської діяльності органів публічного управління; запропонувати методичні основи їх аналізу і вдосконалення.

### Виклад основного матеріалу.

Основними системоутворюючими елементами структури органів публічного управління як відкритих, нелінійних і десипативних систем є типи обраних організаційних структур, масштабність праці,

делеговані та владні повноваження, власні повноваження, напрями діяльності і функції, розподілені між внутрішніми структурними ланками органів влади, норми керування, способи, методи, технології і процеси вирішуваних управлінських завдань, комунікації, зв'язки, відносини між виконавцями робіт і споживачами по «горизонталі» і «вертикалі», завантаженість працівників, техніко-технологічне інструментальне і програмно-комп'ютерне оснащення.

Першим кроком побудови аналітичних основ оцінювання обрано уточнення або визначення змісту понять, які використовуються в процесі аналізу, зокрема це поняття «організаційна структура органів публічного управління», «організація діяльності органів публічного управління», «організаційна досконалість побудови органів публічного управління», «управлінські технології в публічному управлінні» і «процеси реалізації технології (технопроцеси)». Їх зміст наведено за етапами і кроками реалізації методичних засад аналізу.

Сформована в процесі дослідження методика аналізу складається з двох відносно самостійних блоків:

– блоку аналізу досконалості організаційної побудови складових елементів органів публічного управління та ідентифікації виконуваних функцій і завдань для досягнення поставлених цілей;

– блоку аналізу виду і змісту технологічного-процесного забезпечення виконання управлінської праці в публічному управлінні.

Обидва блоки формуються і реалізуються органами публічного управління, наділеними повноваженнями для своєчасного, повного і якісного контролю виконуваних функцій і завдань.

Аналіз і діагностика здійснюються на основі законодавчої, правової, нормативної, інституційної та аналітичної інформації, положень про відповідні структури органів влади, планів робіт і звітів про їх виконання, робочої документації і низки поточної управлінської інформації, відображаючи її зворотний рух. Аналіз слід проводити поетапно в певній послідовності: аналіз відображення конституційного правового й адміністративного змісту в положеннях про структуру органів влади і

елементів їх відповідного рівня; аналіз відповідності і повноти ідентифікації цілей органів влади в здійснюваній управлінській діяльності та ідентифікації завдань у розроблених стратегіях і планах стратегічного розвитку та поточної діяльності.

Організаційну структуру органів публічного управління розглянемо як сукупність її структурних підрозділів, зв'язків і відносин між ними, в яких відображаються види і напрями діяльності, виконувані функції, організаційні ланки, їх кількість, розподіл між ними завдань та інші елементи організаційної структуризації органів влади, які дозволяють уявити організаційні засади й умови здійснення управлінської діяльності.

Під організаційною досконалістю побудови органів публічного управління в процесі аналізу розуміємо ідентичність і повноту практичного застосування законодавчих, сучасних теоретичних і прогресивних практичних засад організації і їх імплементацію в організаційні форми, схеми, технології і процеси, моделі і механізми побудови організаційних систем управління. Вони розглядаються як статичні моделі методів управління, а прямі і зворотні зв'язки між організаційними ланками та їх зв'язки за межами підрозділів – як динамічні зв'язки потоків управління.

Під організацією діяльності органів публічного управління розуміємо сукупність способів вибору правил, прийомів, методів і механізмів, які створюють порядок, форми поділу і кооперації в об'єднання людської праці з інформаційними, виконавчими, техніко-економічними та іншими засобами діяльності для вибору і реалізації поставлених цілей розвитку шляхом розробки та обґрунтування рішень управлінських завдань для здійснення управлінських впливів.

До складу основних видів аналізу слід включити:

– аналіз дотримання конституційного, правового, адміністративного й організаційного змісту управлінської діяльності виконавчих органів влади;

– аналіз наповнення вичерпного поняття управлінської діяльності в виконавчих органах влади: змісту, цільового призначення,

усіх закріплених функцій і завдань, використовуваних методів і процесів їх здійснення, достатність і близькість зв'язків з цілями керованих систем;

– порівняльна оцінка функцій і завдань органів виконавчої влади, закріплених за ними законодавчо, з ідентичністю і рівнем дотримання змісту функцій і завдань, які реалізуються на території;

– оцінка збалансованості поєднання правових, конституційних, інституційних і організаційних складників формування управлінських процесів у виконавчих органах публічного управління, які забезпечують функціонування системи влади;

– аналіз взаємовідносин і підпорядкованості структурних підрозділів органів виконавчої влади на обласному і державному рівні;

– аналіз дотримання і розподілу максимальної чисельності працівників у структурах органів публічного управління;

– аналіз раціональності співвідношень чисельного і професійно-кваліфікаційного складу працівників, їх розподілу між підрозділами апарату і виконавськими підрозділами;

– аналіз якості і своєчасності розробки стратегічних планів розвитку керованих суб'єкто-об'єктів і території загалом, а також результатів їх виконання;

– оцінка організаційної досконалості побудови органів публічного управління;

– аналіз співвідношення між групами функцій і доцільності їх об'єднання в процесах реформування структурних підрозділів при розподілі повноважень і обов'язків між працівниками.

Оцінювання організаційної досконалості побудови органів публічного управління може бути здійснено за допомогою якісних і кількісних показників, які давно і широко використовуються в економічних, соціальних та інших сферах діяльності, а саме результат аналізу оцінюється системою якісних показників («дотримано», «недотримано») або кількісними показниками з використаннями чотирибальної системи оцінювання («незадовільно», «задовільно», «добре», «відмінно»). Загальна оцінка розраховується як середня від суми результатів.

Аналіз організаційної і технологічної досконалості побудови органів влади в публічному управлінні передбачає низку етапів (рис. 1).

Очевидно, що раціонально й ефективно побудована статична структура органів публічного управління, а також застосування раціональних форм організації управлінської діяльності можуть забезпечити очікувані результати при застосуванні сучасного технологічного забезпечення. Тому наступним етапом повинен бути аналіз організації технічного забезпечення управлінської діяльності. Він повинен включати аналіз технологій і процесів здійснення управлінської праці, у змісті яких відображаються сутність її складових елементів, послідовність здійснення, методичне, інформаційно-аналітичне та інформаційно-технологічне забезпечення для переведення інформації в нову якість і спрямування її на побудову необхідних видів управлінських впливів.

Аналіз численних теоретичних визначень поняття «технологія управлінської діяльності» показав, що в цьому питанні немає однаковості. Водночас, слід зазначити, що поняття «процес управління» в органах публічного управління хоч і належить до широко використовуваних, також вживається достатньо довільно. Більшість дослідників і практиків вкладають у це поняття власне розуміння, яке дозволяє розглянути досліджувані явища, що мають процесний характер: процес розробки стратегій і планів, процеси модернізації, інвестиційні процеси та інші процеси. У публічному управлінні це поняття вживається під час вирішення будь-яких проблем чи запланованих заходів, як категорія, що ілюструє динамічні характеристики їх діяльності і характеризує їх рух до отримання очікуваних результатів праці і розвитку керованих систем певних напрямів діяльності.

Очевидно, що раціонально й ефективно побудована статична структура органів публічного управління, а також застосування раціональних форм організації управлінської діяльності можуть забезпечити очікувані результати при застосуванні сучасного технологічного забезпечення. Тому наступним



**Рис. 1. Модель аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління**

етапом повинен бути аналіз організації технічного забезпечення управлінської діяльності. Він повинен включати аналіз технологій і процесів здійснення управлінської праці, у змісті яких відображаються сутність її складових елементів, послідовність здійснення, методичне, інформаційно-аналітичне та інформаційно-технологічне забезпечення для переведення інформації в нову якість і спрямування її на побудову необхідних видів управлінських впливів.

Аналіз численних теоретичних визначень поняття «технологія управлінської діяльності» показав, що в цьому питанні

немає однаковості. Водночас, слід зазначити, що поняття «процес управління» в органах публічного управління хоч і належить до широко використовуваних, також вживається достатньо довільно. Більшість дослідників і практиків вкладають у це поняття власне розуміння, яке дозволяє розглянути досліджувані явища, що мають процесний характер: процес розробки стратегій і планів, процеси модернізації, інвестиційні процеси та інші процеси. У публічному управлінні це поняття вживається під час вирішення будь-яких проблем чи запланованих заходів, як категорія, що ілюструє динамічні характеристики їх діяльності

і характеризує їх рух до отримання очікуваних результатів праці і розвитку керованих систем певних напрямів діяльності.

Отже, для аналізу технологічного забезпечення системи публічного управління як особливого виду управління із загальними і власними принципами його формування застосовано таке визначення: управлінські технології в публічному управлінні являють собою сукупність логічних і взаємопов'язаних інформаційних, аналітичних, розрахункових, технологічних, організаційних, соціальних та інших елементів як складників управлінської діяльності, які забезпечують розробку, прийняття і реалізацію управлінських завдань і рішень. Вони спрямовуються на виконання державних і місцевих управлінських функцій органів публічного управління шляхом послідовного застосування спеціальних методів здійснення операцій, процедур і прийомів використання необхідних ресурсів, які можна описати в термінах процесного управління: вхід – процес – результат – вихід, і виконання дій органів влади, що забезпечують використання взаємозв'язків, параметрів, характеристик і особливостей управлінського впливу, змінюваних у процесі суспільного розвитку з дотриманням існуючого законодавства.

Але для аналізу якості технологізації управлінської діяльності недостатньо тільки визначення змісту поняття «технологія» і видів публічної діяльності. Для аналізу застосовуваних в управлінні технологій необхідне чітке уявлення про їх сутність, зміст, види, призначення, структурний і елементний склад та послідовність проектування.

В Україні поки недостатньо досвіду проектування управлінських технологій у системі публічного управління, хоча спроби їх раціональної побудови здійснювали: Н. Мельтюхова, В. Князев, Ю. Сурмін, В. Туманова та ін. (Державне управління, 2012). Сьогодні остаточно не сформульовані принципи проектування технологій, визначення технологічних складників, зв'язків, алгоритмів вирішення, механізмів моделювання технологій та операційного здійснення. Для їх

проектування необхідно виокремити види управлінських завдань і впливів, які вони формують, врахувати їх сумісність із процесами реалізації. Назви технологій, як правило, збігаються з назвами реалізованих функцій і завдань (технологія планування, технологія контролю, технологія аналізу та ін.), а також видами управління (економічного, фінансового, ситуаційного, кризового тощо). Але опис їх конкретної побудови, схеми здійснення за елементами у виконавців відсутні. Тому дієвий і глибокий аналіз стану технологічного оснащення й удосконалення управлінської діяльності неможливо здійснити без його детального уявлення. Це потребує більш детального аналізу, окремого дослідження і спеціальної методології. У даному випадку для аналізу організаційної досконалості управлінської діяльності передбачено визначити і проаналізувати види технологій за змістом виконуваної праці, їх кількістю, наявністю методичного забезпечення, зіставністю і взаємопов'язаністю з процесами їх реалізації. Зміст запропонованого поняття «управлінські технології в публічному управлінні» дозволяє в першому наближенні для аналізу видів технологій виділити їх склад, а саме:

- технології виконання всіх видів функцій за наявними групами;
- технології вирішення нефункціональних завдань;
- соціальні технології;
- організаційні технології;
- психологічні технології;
- технології адміністрування;
- управлінські технології та ін.

Аналіз наявних у наукових джерелах тлумачень поняття «управлінські технології в публічному управлінні» дозволив систематизувати їх за характерними ознаками і сформулювати перелік їх видів, який допомагає зрозуміти технологічну основу здійснення конкретного виду управлінської праці (табл. 1).

З огляду на наведені характеристики управлінських технологій у публічному управлінні для дослідження були обрані цільові і програмно-цільові технології, використовувани під час виконання функцій управління.

Таблиця 1

*Характерні ознаки технології здійснення управлінських завдань*

Ознака	Технологія
Правовий статус суб'єкта управління	Технології державного, регіонального і місцевого управління
Системне призначення	Сфери діяльності, галузь, об'єкти
Види діяльності	Організаційні, соціальні, економічні, політичні, суспільні
Регламент здійснення	За змістом, часом, напрямом впливу, без регламентації
За кількістю учасників	Одноосібні, колективні
За логічною послідовністю здійснення операцій	Побудовані логічно, стихійно сформовані, частково передбачувані
За напрямом застосування	Лінійні, штабні, розпорошені, парасолькові
За способом реалізації	Ручні, автоматизовані, частково автоматизовані
За нормативно-правовим статусом	Адміністративні, правові і виконавчі
За видом управління	Цільові – програмно цільові – ситуаційні, спрямовані на отримання результату, на задоволення потреб, на використання штучного інтелекту, за відхиленнями
За напрямками використання	Спрямовані на організацію діяльності, на здійснення безпосередніх рішень
За простором застосування	Державні, регіональні, обласні, районні, громадські
За засобом створення	Ручні, комп'ютерні, цифрові
За характером прояву	Стабільні, гнучкі, своєчасно реалізовані, детеміновані, імовірнісні
За функціями управління	Основні, конкретні, допоміжні, забезпечувальні

Складено за (Куц, 1981; Марка Девид, & МакГоуэн, 2010; Григорук, 2012; Міц, 2017; Кравченко, 2016; Державне управління, 2012; Бобровський, 2020).

Наведені ознаки управлінських технологій можуть сприяти вибору базових конструктивів для їх проектування і застосування під час вирішення управлінських завдань. Водночас будь-яка технологія управлінської діяльності не може бути розглянутою тільки як формально створене і статично зафіксоване явище. Особливістю управлінських технологій є їх соціальна природа, оскільки результати публічної діяльності спрямовані на забезпечення досягнення цілей суспільного розвитку. А багатоаспектна система міжособистісної і міжгрупової діяльності і спілкування формує їх соціальний зміст. У складі технологій управлінської діяльності є суттєва частка і детермінованих елементів, які взаємодіють між собою відповідно до визначених алгоритмів. Існують також імовірнісні технології, в яких повний склад елементів і зв'язки між ними попередньо не можуть бути повністю визначені. У даному дослідженні імовірнісні технології в аналізі не використовуються. Для аналізу насамперед були обрані групи управлінсь-

ких технологій, використовуваних органами публічного управління для виконання основних функціональних завдань передбачуваного характеру.

Наведені характеристики управлінських технологій і уточнений зміст поняття «управлінські технології в публічному управлінні» не може стати практичним інструментом управлінської праці без приведення їх до дії людиною. Саме людський чинник живить технологію, поєднуючи і приводячи в дію всі складники, формуючи процеси управлінських дій як інструменти реалізації технології, які охоплюють усі взаємопов'язані управлінські дії, технологічні й комунікативні ланцюги.

Процес як поняття вживається при переході явищ, систем, органів чи інших предметних та інформаційних з'єднань в управлінні суспільною діяльністю з одного стану в інший. В усіх сферах процес розглядається як спеціальний інструмент. У системі управління виділяють: економічні, соціальні, адміністративно-комунікативні, адміністративно-управлінські, організаційні, комунікаційні,

правові, трансформаційні, духовні та інші процеси.

Технологічно-процесний погляд на організацію публічного управління дозволяє створити уявлення про діяльність органів влади як сукупність процесів постійних перетворень, пов'язаних із необхідністю безпосереднього безупинного виконання поставлених перед ними функцій і завдань з урахуванням змін у навколишньому середовищі. Питома вага в публічному управлінні належить функціональним процесам розробки і реалізації прийняття управлінських рішень, процесам комунікації та інноваційним процесам, процесам реформування і розвитку. Переважна їх більшість є передбачуваною, хоча існують процеси стихійні або спонтанні, які можуть з'являтися незалежно від волі людей.

При аналізі процесного складника діяльності органів влади на обласному рівні (Офіційний сайт Дніпропетровської ОДА) зміст поняття «процес» використовувався відповідно до його формулювання в стандарті ІСО – 9000:2001 (сукупність взаємопов'язаних чи взаємодіючих видів діяльності, які перетворюють входи і виходи). І хоча це визначення не є достатньо повним, воно дозволяє сконцентрувати увагу на головній особливості: процес пов'язує всі види діяльності в сукупній взаємодії з метою отримання кінцевого результату.

Аналіз поняття «процес», яким послуговуються в публічному управлінні, показав, що воно вживається як самостійний термін, без урахування його тісного зв'язку, взаємообумовленості і спільної реалізації з поняттям «управлінська технологія», а отже, не відображає його безпосередню взаємопов'язаність із технологією, яку він реалізує. Спостерігається майже повна відокремленість цих двох понять при їх дослідженні і проектуванні. Хоча очевидно, що поняття «процес управління» і «технологія управління» в будь-якій сфері застосування одне без одного неіснують. Вони являють собою сторони однієї медалі і не можуть бути реалізованими відокремлено одне без одного, хоча при їх проектуванні можуть мати місце певні відмінності. Адресність

і спрямованість технології збігається і реалізується адресністю процесу того самого призначення. Процес як рушійна сила дії технологій реалізується за допомогою її соціальних складників (людського чинника), гармонізується з її елементами, здійснюючи перетворення і взаємодію елементів технології відповідними методами, надаючи їм послідовного руху.

Аналіз функцій і завдань системи управління дозволяє створити уявлення про узагальнений перелік функцій управління і завдання, виокремити основні складники управлінського процесу. Результати плинності процесів можуть бути подані у вигляді описів, схем, таблиць, розрахунків, графіків, висновків та рекомендацій в іншому вигляді. Параметри процесів, які використовуються при реалізації функцій управління, доцільно представляти у формалізованому вигляді.

Перелік і зміст управлінських функцій, їх взаємопов'язаність, залежність якості реалізації функцій управління від методів їх реалізації (Бобровський, 2020) – усе це дозволяє створити уявлення про характеристики і показники процесів реалізації функцій. Процеси відображають параметри і характеристики виконуваних управлінських завдань, ідентифікованих з їх інструментальним забезпеченням, а саме: суспільне призначення (СП), мета (Ц), кількість елементів (N), кількість процедур (КПР), послідовність здійснення операцій (ПО), застосовувані інструменти і технології (Іт), результати рішення (Р), форма надання результату (Фр). Тобто формальний вид сукупності показників процесу управління може мати вигляд:

Процес управління = (СП; Ц; N; КПР; ПО; ІТ; Р; Фр).

Логіко-функціональна і технологічна модель процесу управління «Розробка і обґрунтування прийняття управлінських рішень» наведена на рис. 2.

Слід звернути увагу на типові показники, технологічні процедури й алгоритми вирішення завдань як складників процесу, що дозволить звільнитися від необхідності проектування численних процесів для вирішення окремих управлінських завдань



**Рис. 2. Логіко-функціональна і технологічна модель процесу управління «Розробка, обґрунтування і прийняття управлінських рішень»**

і розробити спеціальні, інструментально-технологічні конструкти їх побудови. За дотримання цих умов пропонується реалізація моделі технопроцесу здійснення управлінської діяльності (рис. 3). Вона може використовуватись як типовий інструмент інформаційно-комунікативного і технолого-комп'ютерного проектування управлінських процесів вирішення управлінських завдань. Основні елементи процесу можуть оновлюватись, змінюватись,

розширюватись, але при цьому порядок і склад інструментарію їх технологічного забезпечення буде здатен швидко і певним чином трансформуватись в оновлений процес.

Визначення складників процесу управління і його проектування дозволить пов'язувати різні системні сукупності елементів управлінських систем із проектуванням або перепроєктуванням їх організаційних основ, набувати впевненість у правильній



**Рис. 3. Модель технопроцесу здійснення управлінської діяльності**

і раціональній побудові їх змістовно-функціональних елементів і технолого-інструментального та організаційного підґрунтя. Розгляд досконалості технологій управлінської діяльності з вирішення того чи іншого завдання сумісно з процесами здійснення стає концептуальним стрижнем подальшого удосконалення такої діяльності.

З огляду на вищезазначене вважаємо за доцільне введення і використання під час аналізу технологій і процесів реалізації діяльності органів публічного управління об'єднуючого кумулятивного визначення терміна «технопроцес здійснення управлінської діяльності» – це об'єднані, узгоджені і гармонізовані за видами, змістом, методами, алгоритмами і комунікацією, ступенем їх розробленості і методичним забезпеченням споріднені елементи діяльності, спільна реалізація яких забезпечує вирішення завдань щодо досягнення поставлених цілей. При цьому формується певна результативність управлінської діяльності за рахунок синергії технологій і процесів, яка надає ті можливості, які не могли дати елементи «технології» і елементи «процесів» під час їх відокремленого розгляду.

Побудова типової моделі технопроцесу при вирішенні управлінських завдань пришвидшить виконання використовуваних в управлінні процесів шляхом порівняння інноваційних і стандартизованих елементів і процедур із чинними, для отримання уявлення про можливості й доцільність їх удосконалення.

Уточнення видів технопроцесів у системі управління передбачає встановлення послідовних кроків їх здійснення і дотримання під час вирішення управлінських завдань. Склад доцільних кроків аналізу може бути зведений до такого:

- визначення кількості основних видів використовуваних управлінських технологій і відповідних їм технопроцесів, застосовуючи ознаки технології і показники процесів їх здійснення;

- аналіз дотримання нормативно-правового, інституційного і методичного забезпечення здійснюваних технопроцесів;

- аналіз можливостей дотримання процесів за ознакою єдності інформаційної та методичної бази і спільного техніко-інстру-

ментального й програмно-комп'ютерного забезпечення з метою використання для їх побудови уніфікованих технологій облаштування;

- аналіз трудоємності реалізації процесів і співвідношення витрат часу на їх плин за окремими видами функціональних завдань у загальному обсязі часу на їх здійснення;

- аналіз співвідношень трудових і фінансових відносин щодо виконання функцій за плановими і фактичними показниками.

Аналіз стану технологічного забезпечення управлінської діяльності включає оцінювання технологічної досконалості управлінської діяльності. Це доцільно здійснювати для кожного з аналізованих кроків за якісними або відносними показниками співвідношень чи за питомою вагою кожного показника в їх загальній оцінці, що приймається за 1 % чи за 100 %. Узагальнення результатів аналізу організаційної досконалості управлінської діяльності у сукупності із професійно-кваліфікаційним рівнем державних службовців і показниками технологічного рівня діяльності дозволяє скласти уявлення про рівень організаційної зрілості органів публічного управління, який засвідчує їх здатність до якісного виконання функцій.

При оцінюванні рівня організаційної і технологічної досконалості органів публічного управління і здійснюваної ними управлінської діяльності доцільно використовувати також похідні результати аналізу: результативність діяльності підрозділів загалом і окремих працівників, використовуючи індивідуальні й загальні показники діяльності: своєчасність виконання завдань, повнота та якість виконання завдання (відсоток виконаних завдань без порушень прав і вимог до якості), рівень творчості (кількість інноваційних пропозицій, оновлених способів діяльності), показник раціональності використовуваних методів, як відношення середньої кількості виконаних завдань із порушенням показників якості до їх загальної кількості, продуктивність праці та інші показники, які обґрунтовуються інформацією аналізу. Така оцінка дозволить конкретизувати вимоги до очікуваних результатів праці і пов'язати їх із системою преміювання працівників, слугуватиме формуванню об'єктивної оцінки результатів роботи під час

атестації працівників, удосконалювати діяльність керівників структурних підрозділів, яка може оцінюватись за показником «коефіцієнт керованості» як усереднений складник оцінки результатів діяльності всіх підлеглих.

Оцінювання рівня організаційної і технологічної досконалості діяльності органів публічного управління поглиблює розуміння функціональної природи управлінських завдань, їх розгляд і узгодження в інтегрованому поєднанні з організацією, технологією і виконуваними функціями, розподіляти завдання між працівниками і здійснювати контроль за їх виконанням.

Завершальним етапом аналізу є висновки і пропозиції стосовно можливостей і шляхів підвищення організаційного і технологічного розвитку системи органів влади та їх управлінської діяльності.

**Проведене нами дослідження дозволило дійти таких висновків:**

Організаційна діяльність є передумовою для всіх видів діяльності. У публічному управлінні вона здійснюється в організаційних структурах органів влади. Тому очевидно, що їх власна організаційна досконалість суттєво впливає на ефективність здійснюваної управлінської діяльності. Напрями діяльності, пов'язані з рівнем організації публічної владної діяльності, вирішенням сучасних проблем соціальних, економічних та інших процесів життєдіяльності і розвитку суспільства, потребують якісної трансформаційної здатності організаційних елементів керованих систем відповідно до змін і викликів навколишнього середовища.

Організація діяльності починається з побудови її структурних організаційних елементів і ланок, у межах яких вона здійснюється: організаційних форм, організаційних технологій, організаційних процесів інтегруючих і диференційованих функцій, завдань, що здійснюють чи розділяють інформаційні, екологічні, економічні й соціальні технології, технічні та інші складові елементи управлінської праці, що формують умови і гармонізують спільну діяльність працівників з вирішення і реалізації поставлених завдань.

Аналіз структурної побудови органів публічного управління здійснюється на основі

законодавчої, правової, нормативної, інституційної та аналітичної інформації, положень про відповідні владні органи і структури, планів робіт і звітів їх виконання, робочої документації і низки поточної управлінської інформації. Такий аналіз положень про структуру органів влади і елементів їх відповідного рівня пропонуємо проводити покроково в певній послідовності: аналіз щодо конституційної правової й адміністративної відповідності; аналіз відповідності і повноти ідентифікації цілей органів управління в здійснюваній діяльності та ідентифікації завдань у розроблених стратегіях і планах розвитку.

Принципи структурної побудови органів публічного управління, організація процесів управлінської діяльності, технології, процедури, їх операціоналізація в системі організації публічного управління поки залишаються недостатньо визначеними і методично недостатньо прозорими. Існують невирішені питання щодо їх організаційної досконалості і технологічної завершеності. Незважаючи на наявні організаційні резерви і сучасні інформаційно-комп'ютерні засоби діяльності, їх не завжди достатньою мірою залучають до управлінської діяльності органів влади. Залишаються недостатньо опрацьованими як питання методичного забезпечення аналізу й оцінювання організаційних та технологічних резервів і можливостей органів публічного управління, так і питання оцінювання рівня організаційної досконалості, що засвідчує відсутність їх достатньої організаційної й управлінської зрілості.

Аналіз раціональності структурної побудови органів влади і організаційних засад їх діяльності слід сприймати як постійно застосовуваний в дослідженнях і практиці управлінської діяльності, об'єктивно необхідний, дієвий та науково обґрунтований важіль підвищення рівня організаційного і технологічного розвитку органів влади і діяльності системи публічного управління. Цей аналіз необхідний для оцінювання організації спільних дій для вирішення управлінських завдань, обґрунтування управлінських впливів, отримання позитивних результатів діяльності керованих систем за

рахунок організаційного складника із дотриманням нормативно-правових та інституційних умов.

Застосування пропонованих методичних засад для аналізу досконалості організаційної і технологічної побудови органів публічного управління і організації їх управлінської діяльності дозволяє отримати системне уявлення про якість управління і використовувати показники аналізу як підґрунтя для розробки плану організаційного розвитку влади в поточний час і в майбутньому. У планах повинні передбачатись: довгострокові роботи з формування організаційних ресурсів для розширення можливостей управління і забезпечення його організаційного розвитку, модернізація організаційних структур, розвиток технопроцесної інфраструктури, інтелектуалізація управлінської діяльності та її мотиваційне стимулювання, розвиток корпоративізму і командного духу в системах управління.

Аналіз дозволить створити аналітичне підґрунтя для оцінювання організаційних

форм, своєчасної модернізації застарілих організаційних схем, нормативів, систематичного поповнення управлінської праці інноваційним змістом, а також створити умови для запровадження інтелектуальних технологій праці і підвищення професійного рівня виконавців.

Запровадження технопроцесу в проектуванні систем управління на практиці дозволить удосконалити спільний «робочий простір управління» органів публічного управління, застосувати сучасне технологічне й технічне оснащення робочих місць керівників і фахівців, своєчасно забезпечити якісною інформацією, інструментально-технологічними інструментами продуктивної праці, удосконалити організаційні нормативи, сформулювати організаційні вимоги діяльності і створити умови для широкого застосування дієвих методів системного аналізу. Результати аналізу дозволять обґрунтувати витрати на утримання системи управління й розрахувати показники їх ефективності.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Бобровський О. І. Концептуальні засади розвитку змістовно-функціональної діяльності в публічному управлінні територіальних громад. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 237–247.

Григорук П. М. Теоретические основы моделирования процессов принятия маркетинговых решений. *Современные технологии управления*. 2012. № 12(24). URL: <https://sovman.ru/article/2402/>.

Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

Дзвінчук Д. І., Лютий М. О., Петренко В. П. Графоаналітичне моделювання процесів взаємодії елементарних складових управлінської пари. *Науковий вісник ІФНТУНГ*. 2018. № 1(7). С. 32–44.

Кравченко Т. В. Адаптивне моделювання стратегій економічного розвитку регіону : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.11. Київ, 2016. 264 с.

Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ., общ. ред. и предисл. Д. М. Гвишиани. Москва : Прогресс, 1981. 250 с.

Марка Дэвид А., МакГоуэн К. Методология структурного анализа и проектирования SADT. Москва : 2010. 231 с.

Марш Дж. Справочник по методам непрерывного улучшения: практикум для достижения организационного превосходства. Нижний Новгород : Приоритет, 2002. 136 с.

Мінц О. Ю. Методологія моделювання інноваційних інтелектуальних систем прийняття рішень в економіці : монографія. Маріуполь : ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет», 2017. 216 с.

Офіційний сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. URL: <https://adm.dp.gov.ua>.

Решетніченко А. Кластерне моделювання процесів управління розвитком суспільства. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4. С. 10–19.

Сергеева О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 1(24). С. 36–46.

Ткаченко В. О. Комплексне моделювання процесів самоорганізації і самоуправління : монографія. Дніпро : 2018. 235 с.

## REFERENCES

- Bobrovskiy, O. I. (2020). Kontseptualni zasady rozvytku zmistovno-funktsionalnoi diialnosti v publichnomu upravlinni terytorialnykh hromad [Conceptual bases of development of content-functional activity in public management of territorial communities]. *Pravo ta derzhavne upravlinnja – Law and Public Administration*, 2, 237–247 [in Ukrainian].
- Dzvinchuk, D. I., Ljutyj, M. O., & Petrenko, V. P. (2018). Hrafoanaliticheske modeliuvannia protsesiv vzaiemodii elementarnykh skladovykh upravlinskoi pary [Graphoanalytical modeling of the processes of interaction of elementary components of the management pair]. *Naukovyj visnyk IFNTUNGh – Scientific Bulletin of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*, 1(7), 32–44 [in Ukrainian].
- Grigoruk, P. M. (2012). Teoretycheskye osnovy modelirovaniya protsesov pryiniatia marketynhovykh reshenyi [Theoretical foundations of modeling marketing decision-making processes]. *Sovremennye tekhnologii upravleniya – Modern Management Technology*, 12(24). Retrieved from <https://sovman.ru/article/2402/> [in Russian].
- Kovbasjuk, Ju. V., Vashhenko, K. O., & Surmin, Ju. P. et al. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia [Governance]*. (Vol. 1). Kyiv; Dnipropetrovsk: NADU [in Ukrainian].
- Kravchenko, T. V. (2016). Adaptivne modeliuvannia stratehii ekonomichnoho rozvytku rehionu [Adaptive modeling of economic development strategies of the region]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
- Kunc, G., & O'Donnel, S. (1981). *Upravlenye: systemnyi y sytuatsyonnyi analiz upravlencheskykh funktsiy [Management: systemic and situational analysis of management functions]*. D. M. Gvishiani (Ed.). Moskva: Progress [in Russian].
- Marka Devid, A., & MakGouen, K. (2010). Metodolohiya strukturnoho analiza y proektyrovaniya SADT [SADT Structural Analysis and Design Methodology]. Moskva [in Russian].
- Marsh, Dzh. (2002). *Spravochnyk po metodam nepreryvnoho uluchsheniya: praktikum dlya dostizheniya organizacionnogo prevoskhodstva [A guide to continuous improvement techniques: workshop to achieve organizational transformation]*. Nizhnij Novgorod: Prioritet [in Russian].
- Minc, O. Ju. (2017). *Metodolohiia modeliuvannia innovatsiinykh intelektualnykh system pryiniattia rishen v ekonomitsi [Methodology of modeling innovative intelligent decision-making systems in economics]*. Mariupol: DVNZ «Pryazovskiy derzhavnyj tekhnichnyj universytet» [in Ukrainian].
- Oficijnyj sayt Dnipropetrovsjkoji oblasnoji derzhavnoji administraciji [Official site of Dnipropetrovsk Regional State Administration]. Retrieved from <https://adm.dp.gov.ua>.
- Reshetnichenko, A. V. (2011). Klasterne modeliuvannia protsesiv upravlinnia rozvytkom suspilstva [Cluster modeling of social development management processes]. *Publichne upravlinnja: teoria i praktika*, 4, 10–19 [in Ukrainian].
- Serghjejeva, O. (2015). Zarubizhnyi dosvid otsiniuvannia publichnoi vlady [Foreign experience in assessing public authority]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public Administration and Local Government*, 1(24), 36–46 [in Ukrainian].
- Tkachenko, V. O. (2018). *Kompleksne modeliuvannia protsesiv samoorganizatsii i samoupravlinnia [Complex modeling of processes of self-organization and self-government]*. Dnipro [in Ukrainian].

**Бобровський Олексій**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: lexvaleska@gmail.com

**Bobrovskiy Oleksii**

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7395-7477

Цитування: Бобровський, О. (2020). Методичні основи аналізу організаційної і технологічної досконалості побудови органів публічного управління. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 16–29. doi: 10.15421/152077

Citation: Bobrovskiy, O. (2020). Methodychni osnovy analizu orhanizatsiinoi i tekhnolohichnoi doskonalosti pobudovy orhaniv publichnoho upravlinnia [Methodological foundations for the analysis of organizational and technological perfection of building public administration bodies]. *Public administration aspects*, 8(4), 16–29. doi: 10.15421/152077

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 17.10.2020

## Впорядкування термінологічно-понятійного апарату у сфері державної етнічної політики

*Віктор Бондаренко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті запропонована спроба впорядкувати, структурувати й унормувати термінологічно-понятійний апарат за допомогою етнологічного-соціального погляду й аналізу структурування людського суспільства задля розуміння його складових в етнічному сенсі й з використанням соціального інструментарію. А це дозволить краще розуміти цілі й задачі державної політики у сфері захисту прав етнічних меншин. Проаналізована передумова заплутаності в осмисленні поняття «нація» та визначено логічне розуміння важливого наукового терміну «нація» (nation) в контексті етнологічно-соціальної стратифікації суспільства. Представлені умови набуття поняттям «етнос» сучасного наукового наповнення. З'ясовано й визначено розуміння термінів «титульний етнос», «меншина», «етнічна меншина», «малі споріднені етноси», «субетноси», «автохтонні меншини» і «корінні меншини» з поділом їх на цілісні, розділені і дисперсні, «діаспорні етнічні меншини», «бездержавні етнічні меншини», «дисперсні етнічні групи» й «етнічні периферійні меншини». Запропоновано з позиції конструктивізму підійти до старих радянських понять «народність» і «національність», щоб дозволило дещо гнучкіше синтезувати етнологічне й соціальне сприйняття структуризації суспільства й, одночасно, вивело б ці поняття з наукового небуття. Розглянуті статті, монографії та комплексні наукові дослідження закордонних та українських науковців та щодо наявної термінологічної бази. Визначений у вигляді схеми синтезований вид етнологічної та соціальної структуризації суспільств, яка дозволить висвітлювати етнічну структуру людського суспільства за теорією етногенезу та аналізувати загрози суспільного розвитку у сфері державної етнічної політики. З'ясована важливість універсалізації термінологічно-понятійної бази щодо аналізу публічної політики стосовно захисту прав етнічних меншин. Визначено, уточнено й запропоновано нове наповнення термінів «національна меншина», «дисперсні національні групи», «компактні та поділені національності». Зроблено відповідні висновки щодо важливості використання розвинутого термінологічно-понятійного апарату у державно-управлінській науці, особливо в контексті розумного управління етнічними процесами.

**Ключові слова:** державне управління, діаспора, етнічна політика, етнічні меншини, етнос, етносоціальне структурування, народності, національності, нація, субетнос, термінологічно-понятійний апарат, титульний етнос

## Regulation the terminological and conceptual apparatus in the field of state ethnic policy

*Victor Bondarenko, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The article proposes an attempt to organize, structure and standardize the terminological and conceptual apparatus with the help of ethnological and social view and analysis of the structuring of human society in order to understand its components in the ethnic sense and with the use of social tools. And this will allow a better understanding of the goals and objectives of state policy in the field of protection of the rights of ethnic minorities. The precondition of confusion in the understanding of the concept of “nation” is analyzed and the logical understanding of the important scientific term “nation” (nation) in the context of ethnological and social stratification of society is determined. The conditions for acquiring the concept of “ethnos” of modern scientific content are presented. The understanding of the terms “titular ethnic group”, “minority”, “ethnic minority”, “small related ethnic groups”, “sub-ethnic groups”, “autochthonous minorities” and “indigenous minorities” with their division into integral, divided and dispersed is clarified and defined.

“Diasporic ethnic minorities”, “stateless ethnic minorities”, “dispersed ethnic groups” and “ethnic peripheral minorities”. It is proposed to approach the old Soviet notions of “nationality” and “nationality” from the standpoint of constructivism, in order to allow a more flexible synthesis of ethnological and social perceptions of the structuring of society and, at the same time, to bring these notions out of scientific non-existence. Articles, monographs and complex scientific researches of foreign and Ukrainian scientists and concerning the available terminological base are considered. The synthesized type of ethnological and social structuring of societies is defined in the form of the scheme, which will allow to cover the ethnic structure of human society according to the theory of ethnogenesis and to analyze the threats of social development in the field of state ethnic policy. The importance of universalizing the terminological and conceptual framework for the analysis of public policy regarding the protection of ethnic minorities has been clarified. The new content of the terms “national minority”, “dispersed national groups”, “compact and divided nationalities” has been defined, clarified and proposed. Relevant conclusions have been made on the importance of using a developed terminological and conceptual apparatus in public administration science, especially in the context of sound management of ethnic processes.

**Keywords:** *public administration, diaspora, ethnic policy, ethnic minorities, ethnic group, ethnosocial structuring, nationalities, nationality, nation, subjects, terminological and conceptual apparatus, titular ethnic group*

## Упорядочивание терминологически-понятийного аппарата в сфере государственной этнической политики

*Виктор Бондаренко, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье предложена попытка упорядочить, структурировать и нормировать терминологически-понятийный аппарат с помощью этнолого-социальной точки зрения и анализа структурирования человеческого общества для понимания его составляющих в этническом смысле и с использованием социального инструментария. А это позволит лучше понимать цели и задачи государственной политики в сфере защиты прав этнических меньшинств. Проанализирована предпосылка запутанности в осмыслении понятия «нация» и определено логическое понимание важного научного термина «нация» (nation) в контексте этнолого-социальной стратификации общества. Представленные условия приобретения понятием «этнос» современного научного наполнения. Выяснено и определено понимание терминов «титульный этнос», «меньшинство», «этническое меньшинство», «малые родственные этносы», «субэтносы», «автохтонные меньшинства» и «коренные меньшинства» с разделением их на цельные, разделенные и дисперсные, «диаспорные этнические меньшинства», «безгосударственные этнические меньшинства», «дисперсные этнические группы» и «этнические периферийные меньшинства». Предложено с позиции конструктивизма подойти к старым советским понятиям «народность» и «национальность», чтобы позволило более гибко синтезировать этнологическое и социальное восприятие структуризации общества и, одновременно, вывело бы эти понятия из научного небытия. Рассмотрены статьи, монографии и комплексные научные исследования зарубежных и украинских ученых и по имеющейся терминологической базе. Определен в виде схемы синтезированный вид этнологической и социальной структуризации обществ, которая позволит освещать этническую структуру человеческого общества по теории этногенеза и анализировать угрозы общественного развития в сфере государственной этнической политики. Выяснена важность универсализации терминологически-понятийной базы для анализа публичной политики по защите прав этнических меньшинств. Определено, уточнено и предложено новое наполнение терминов «национальное меньшинство», «дисперсные национальные группы», «компактные и разделенные национальности». Сделаны соответствующие выводы о важности использования развитого терминологически-понятийного аппарата в государственно-управленческой науке, особенно в контексте разумного управления этническими процессами.

**Ключевые слова:** *государственное управление, диаспора, этническая политика, этнические меньшинства, этнос, этносоциальные структурирования, народности, национальности, нация, субэтнос, терминологически-понятийный аппарат, титульный этнос*

**Мета і завдання дослідження.**

**Н**а основі методологічної бази синтезу соціологічних та етнологічних механізмів та інструментів стратифікації суспільства при впровадженні державної політики запропонувати створення зрозумілого і повного термінологічно-понятійного апарату, застосування якого дозволить чітко зрозуміти напрями державної політики у сфері захисту етнічних меншин.

**Актуальність теми дослідження.**

Світ постійно змінюється. Останнім часом світове співтовариство, особливо європейське, все більше опікується умовами і проблемами життя етнічних меншин у різних країнах світу і все частіше стикається з відкритими чи прихованими проявами порушення прав людей, які не належать до державотворчих етносів країн. Такі проблеми сучасності як – утискання етнічних меншин у правах і свободах, зростання боротьби автохтонних і корінних етносів та взагалі етнічних меншин за свої права, тенденції щодо бажань історичних етнорегіонів навіть досить цивілізованих країн отримати незалежність, здатність давніх етнічних протистоянь призвести до ескалації конфліктів і провальні наслідки невдалої етнонаціональної політики чи радикальних політико-економічних і соціально-етнічних експериментів – можуть призвести до катастрофічних ситуацій в окремих геополітичних регіонах, на континентах і спровокувати конфлікти планетарного масштабу.

Усе це обумовлює посилення уваги до правових аспектів регулювання державної політики щодо захисту прав етнічних меншин. А цьому повинна допомагати розвинена методологічна база задля розуміння особливостей щодо міжетнічних відносин і етнонаціональних процесів.

Для того ж щоб проаналізувати стан наукового розроблення проблематики державної політики щодо захисту прав етнічних меншин у країні, її теоретико-методологічні, організаційно-правові й

інституціональні засади і важелі, окреслити шляхи її вдосконалення та очікувані результати й методи контролю, потрібно перш за все запропонувати максимально уніфіковану понятійну базу й чітко визначитись з термінологічно-понятійним апаратом.

При цьому бажано, враховуючи історично-правову й політико-соціальну спадщину країни, максимально адаптувати старі поняття ще з радянських часів, які все ще займають своє місце у сучасній науці не тільки пострадянських, але й у науці постсоціалістичних країн Східної Європи, до сучасних умов. Тим паче, що й світова наука у сфері співіснування соціології й етнології все ще не виробила нормативної термінологічної бази. Адже це вкрай ускладнює розуміння етнічних і соціальних процесів як на пострадянському і постсоціалістичному просторі країн Східної Європи, так і в інших країнах світу, зокрема й цивілізаційно більш розвинутих країнах Європейського Союзу.

Вивчення робіт сучасних і колишніх закордонних й українських науковців і дослідників, зокрема, таких, як Брюбейкер Р., Б'юкенен А., Гелнер Е., Грушевський М. С., Гумільов Л. М., Ейлер Л., Євтух В. Б., Хантінгтон С., та інших дозволяють проаналізувати теоретичну базу й запропонувати методологічні механізми щодо висвітлення питань термінологічно-понятійного апарату. Статтій монографії Алієвої М., Белей Л., Борисенка М. В., Галушко К. Ю., Кафарського В. І., Мхітарян А. М., Нагорної Л. П., Наулко В. І., Нельги О. В., Поліщука Ю. М., Пономарьова А. П., Рудакевич О. М., Тишкова В. О., Фабрикант М. С., Шаповал І. Г., Якубової Л. Д. та інших обґрунтовують необхідність впровадження нової термінологічно-понятійної бази й використання її задля вирішення складних питань державного етнічного управління й забезпечення безпеки держави.

У статті використані теоретичні методи дослідження (порівняльний аналіз, синтез, узагальнення, пояснення, класифікація) щодо формування зрозумілого термінологічно-

понятійного апарату, а також використовувався системний підхід задля використання нового синтезованого від соціології й етнології наукового напрямку, який дозволив розглянути факти і зробити запропоновані спостереження.

**Основний зміст дослідження.**

Світ постійно змінюється. Змінюються політико-економічні, релігійно-культурні, етносоціальні фактори життя у сфері людської цивілізації. Змінюються її форми, закони, суспільство. Людина з давніх часів бажала пізнати цей світ і всі його складові. Вона прагнула весь час адекватно сприймати світ навколо себе й пізнавати його, формулюючи своє сприйняття дійсності. І хоча ще давні греки в Європі й давні східні цивілізації достатньо об'єктивно сприймали навколишній світ й формулювали адекватне відображення дійсності, людське суспільство й досі знає про себе досить мало.

Якісні зміни суспільного життя в епохи промислової й технологічної революцій призвели до формування на зламі віків державних націй як найвищої форми консолідації суспільств. Ці суспільства вже давно відчули свою немоноетнічність й, разом з політико-економічними значними перетвореннями, самі перетворились в одну з детермінант світових процесів консолідації, глобалізації й демокра-

тизації, які, за дуже короткий проміжок часу в цивілізаційному вимірюванні, позитивно стимулювали людське суспільство. Завдяки чому цивілізація перейшла до нового етапу розвитку суспільства та людини, до інформаційно-цифрової революції.

Поряд із такими науками як математика, фізика, хімія, біологія, географія, філософія, історія та іншими вирости й сформувались менші їх «сестри», зокрема й такі науки, які дозволяють вивчати сутність людського суспільства, його рухи, закономірності, структурування й можливості розвитку.

У попередній статті вже були досліджені соціологічні й етнологічні особливості структурування суспільства й аспекти проведення аналізу державної політики у сфері міжетнічних відносин, можливості синтезу етнічних і соціологічних інструментів цього аналізу та запропонована методологічна база задля впорядкування термінологічно-понятійного апарату для більш точного й раціонального сприйняття всіх потреб державної етнічної політики й недоліків державного управління стосовно захисту прав етнічних меншин, управління міжетнічними відносинами й етнонаціональними процесами в державі взагалі (рис. 1).

Пропонуючи до представлення повний і чіткий термінологічно-понятійний апарат

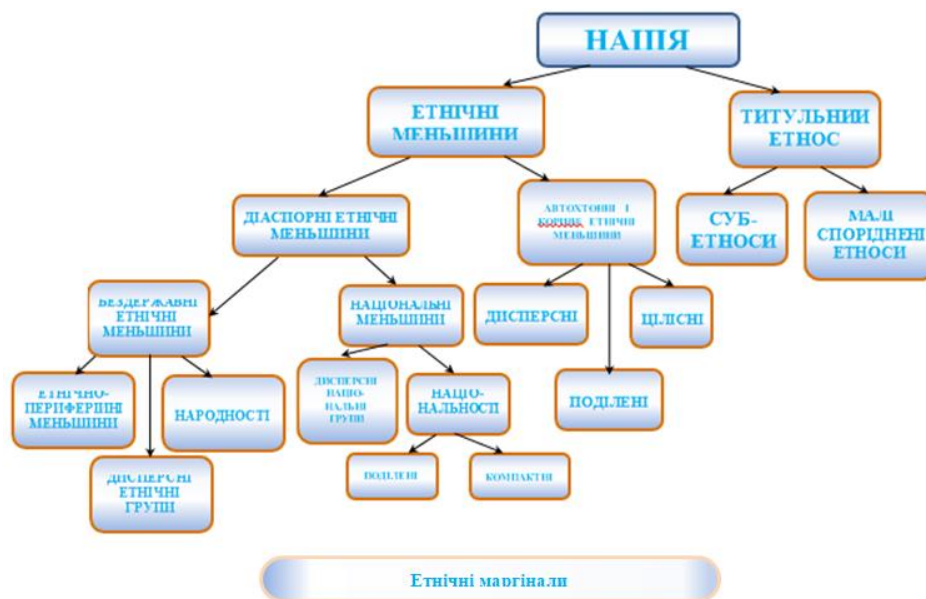


Рис. 1 Етносоціальне структурування суспільств

етносоціального структурування суспільства, вкрай потрібно остаточно визначитись, чому використання поняття «нація» постійно заплутує науковців, які ним користуються, і створює непорозуміння у сприйнятті ними понятійного апарату взагалі.

«Нація» – термін, який почав використовуватись в індустріальну епоху. Так характеризувались значні соціокультурні спільноти, головним стрижнем яких є один чи кілька етносів, які впровадили, за допомогою політичних механізмів через поєднання етнічних інтересів, найвищу форму соціально-політичної єдності того часу – створили державу. Як сформулював це Гелнер:

Більшість стабільних груп формуються як на основі відданості та визнанні взаємної тотожності (чи добровільного приєднання) їхніх членів, так і на дії зовнішніх чинників, позитивних і негативних, страхах і сподіваннях (Гелнер, 2003).

Проблема при використанні терміну «нація» у той час була пов'язана з надмірним зосередженням вивчення суспільних і світових процесів у призмі соціальних відносин за допомогою соціально-формаційних методів. Радянський Союз був одним з головних центрів саме такого погляду на історію й розвиток людських суспільств. Україна все ще залишається в методологічному розумінні одним з його нащадків і в її науковому товаристві до недавнього часу переважало осмислення історії суспільства як послідовна зміна формацій «первинне стадо – родова організація – плем'я – народність – нація». А основними формами існування етносу при такому погляді визначались «плем'я, народність (національність), нація» (Рудакевич, 2009, с. 17).

Але не можна залишити без уваги й протилежні за своєю суттю тенденції та спроби дискредитувати чи загальмувати глобалізаційні й цивілізаційні процеси. У СРСР, як і у більшості імперій XIX–XX ст., визнавалась етнічна неоднорідність, але «це було радикальним, спонсорованим державою

кодифікуванням і інституюванням статусу нації та національності винятково на піддержавному рівні, а не на вседержавному рівні» (Брюбейкер, 2006).

В умовах глобалізації колишні «фетиші» – держава і нація – втрачають звичний сенс, у науковій спільноті у всякому разі. Хоч вони зовсім і не виходять із наукового оберту, терміни починають змінювати свою наповненість. Однак спроби зовсім викреслити поняття «нація» з наукового обігу в останній чверті XX ст. теж розглядаються мінімум – як завчасні, максимум – як необґрунтовані. Оскільки «нація» й зараз – це «державозберігаюча й державотворча спільність і ніякі глобалізаційні процеси не зможуть виключити цю її сутність з життя й тим паче наукового обігу» (Фабрикант, 2013). Про це ж свідчать й роботи відомих світових науковців: соціолога, політолога, дослідника світового цивілізаційного процесу Самуеля Хантінгтона (2004) та філософа, політолога Алена Б'юкенена (2012).

Така неузгодженість постійно призводить до того, що науковці, відходячи від ліво-соціального й радянського погляду на розвиток суспільства, повертаються до більш загальних й багатослівних, але менш точних й всеохоплюючих понять. А деяка обмеженість галузевих наукових товариств у світі й відсутність широких платформ для міжгалузевого наукового спілкування призводить до заплутаності й непорозуміння і, як наслідок, до обмеженого протистояння між «науками».

Отже, спочатку поняття «нація» розумілось як більш вузьке поняття і це був – етнос, що створив уже свою державу в світі. Пізніше значення поняття було розширене (Поліщук, 2013, с. 203–206). Згодом виникла потреба у чіткому визначенні сутності поняття при застосуванні під час досліджень і визначеність його термінологічного сенсу навіть для пересічного громадянина. Нація – це спільнота людей, об'єднана певною назвою, символами, географічним та

етносоціальним походженням, історичною пам'яттю, комплексом духовно-культурних і політичних цінностей (Галушко, 2010, с. 2). А більш переконливо для сфери міжетнічних відносин, «нація» (nation) – є історичною, територіальною, мовною, політичною, культурною спільністю людей, у складі якої безпосередньо кожен індивід ототожнює себе з цим поняттям як її член, не залежно від етнічної приналежності і є, як особистість, її частиною, рівною з іншими її членами.

З часом стало зрозуміло, що термін може мати два аспекти. У політико-правовому аспекті розуміння поняття «нація» до нього відносять не тільки представників державотворчого етносу, а й автохтонне етнічно інше населення та представників інших етносів, нащадки яких здавна жили на території проживання державотворчого (титульного) етносу, хоч основне етнічне ядро цих етносів територіально знаходиться не на території даної держави. Усі вони визнають себе громадянами держави, підкоряються її правовим нормам й законам, беруть активну участь у її різнобічному житті й являють разом націю.

Ще один аспект цього поняття – етнічно-інституціональний. З цієї точки зору термін набуває етнічно доцентрового сенсу. Їм користуються у тих випадках, коли хочуть підкреслити значення й досягнення якоїсь етнічної спільноти в цілому: як її етнічного ядра, яке є титульним етносом держави, так і її частин – етнічної периферії та етнічної діаспори, які можуть бути частинами інших націй. Особливо часто під таким кутом зору поняття «нація» представляють політики право- і ліворадикальних поглядів. Але така практика не повинна відштовхувати науковців від цього куту погляду на поняття «нація». У представленій схемі поняття «нація» має саме політико-правовий аспект. Дуже важливо у цьому сенсі не змішувати поняття «українська нація» та «український народ», як це інколи буває.

Визначившись щодо поняття «нація» і

щодо кута зору, під яким потрібно залучити це його у представленій схемі вкрай необхідно визначитись стосовно ще одного ключового поняття – «етнос». Кожна людина належить до якогось етносу. Причому, етнічно «чистих» (моноетнічних) суспільств у світі теж не буває. Навіть серед таких етнічно більш-менш однорідних й, водночас, досить закритих суспільств як японське, корейське, тамільське чи ісландське, у сьогоденному світі існує різноманіття і вони не є моноетнічними. А відтак, вивчення етнічного чинника й усіх елементів суспільства з їх функціонуванням потребують розумної оцінки складу й відповідного його структурування.

Ще з 1960-х років у світовій науці почали вживатись поняття «етнос» і «етнічна структура» (Поліщук, 2013, с. 204). «Етнос» визначався як всеосяжне поняття поділу людських колективів, найбільш прийнятне та зрозуміле визначення відмінності між людьми на рівні «ми – не ми» (Поліщук, 2013, с. 201–202).

Сьогоднішні підходи до розкриття змісту поняття «етнічна структура» досить далека від узгодженості. Такий стан справ склався в результаті політичних, культурно-релігійних та соціальних потрясінь XIX–XX століть, коли сформувалось уявлення про соціально-класове структурування суспільств. Світ змінюється, наука не стоїть на місці; і склались серйозні протиріччя щодо поняття «етнічна структура». І тепер зв'язок поняття «етнічна структура» чітко відокремлюють від поняття «соціальна структура» під час проведення аналізу й структурування суспільства. Коли «соціологи говорять про функціональну залежність елементів, що утворюють одне ціле – структуру» (Нельга, 2009). Це визначення соціологів, а як же етнологи визначаються з поняттями.

Видатний науковець і дослідник Л. М. Гумільов у своїх працях досить емко й точно визначив поняття «етнос» – «Поєднання [ландшафту, адаптації до нього людських колективів і внутрішній устрій останніх] цих

трьох координат створює «етнос», який характеризується оригінальним стереотипом і неповторною внутрішньою структурою» (2012).

Тепер і в Україні в науковий обіг все ширше впроваджується поняття «етнос» (ethnicity, ethnos) з визначенням що це – стійка історично сформована на певній території спільнота людей, пов'язаних культурними, духовними, іншими цінностями (Етнос, 1998). І ще важливо, що нація не є автоматичним результатом створення етносом своєї держави, вона «виникає як продукт активності інститутів держави і розвивається навколо «каркасу» інститутів держави» (Мхітарян, 2015). Поява нації через створення держави і протікання стихійних й керованих етнічних процесів дозволяє етносу досягти певних цілей і набутти важливих цінностей через суспільний і загальноцівілізаційний рух.

Визначившись з основними поняттями, потрібно вказати на ще одну сторону складності у термінологічному апараті під час наукових досліджень щодо структурування суспільств. Аналізуючи кожен людський спільноту, ми побачимо, що, незалежно від кута зору чи рівня розвиненості, вони складаються з частин. І на кожному етапі порівняння спільноти постійно будуть диференціюватись за досить простою ознакою – більшість і меншість. При самому зверхньому розгляді нації за допомогою інструментів етносоціальної методології зразу ж з'являється самий простий поділ спільноти – на титульний етнос і етнічні меншини.

«Титульний етнос» (titular (ethnos) ethnic group) – це домінуючий, в першу чергу в кількісному еквіваленті (хоча й не тільки), етнос, який в історичній ретроспективі створив свою державу і через реалізацію державної політики, аналізуючи здобутки інших націй, прийшов до розуміння й реалізував систему захисту прав і свобод представників інших етносів у створеній ним державі (Кафарський, 2006, с. 46). При цьому інколи, намагаючись

підкреслити значущість титульного етносу й вказуючи на його безпрецедентне право на створення своєї держави й формування нації, вказують, що це й корінний етнос. Та це абераційна помилка. Вивчення історичних і політичних процесів відкривають факти втрати корінними державотворчими етносами державницької ініціативи й перехоплення її некорінними етносами. Більш точним буде саме поняття «титульний етнос».

Виходячи з визначення поняття «етнос», потрібно уточнити одне з ключових понять – «етнічна меншина». Поняття це має значно більше варіантів визначення. Найбільш поширене й прийнятне поняття «меншина» запропоноване у 1977 році членом Підкомісії у справах запобігання дискримінації і захисту меншин Комісії з прав людини ООН Ф. Капототті:

Меншина – це у порівнянні з рештою населення держави менша за чисельністю частина, яка не займає панівного становища і члени якої – громадяни цієї держави – володіють з етнічної, і релігійної чи мовної точок зору характеристиками, які відрізняються від характеристик іншої частини населення, і виявляють (навіть якщо й опосередковано) почуття солідарності з метою збереження своєї культури, своїх традицій, релігій або мов (Лазарович, 2015, с. 34).

Отже, «етнічна меншина» (ethnic minority) – етнічна група населення держави, що має спільне походження (дійсне або уявне), культурні або фізичні характеристики, систему поглядів і зразків поведінки (Євтух, 2009).

Вивчивши перший рівень структурування людської спільноти – нації (чи етносу), який характеризується як макроаналіз, науковець стикнеться з більш глибоким рівнем структурування й найбільш складним для розуміння. Цей рівень знаходиться між макрорівнем та мікрорівнем, аналіз якого можна назвати мікроаналізом і який набагато простіший для розуміння через свою наближеність безпосередньо до пересічної

людини. Аналіз же етносоціальної структури суспільства на середньому рівні, так би мовити, внутрішній аналіз, складний і потребує найбільшого залучення соціологічної методології для свого пізнання.

Отже, під час стратифікації титульного етносу можуть бути виявлені лише дві групи чи навіть одна. Одна з них кількісно більша й зустрічається крізь. В етнології вона носить назву «субетноси» (sub-ethnos, sub-ethnic group) – й означає систему, яка є елементом структури етносу; етнографія визначає їх як етнографічні групи етносу (Пономарьов). Як правило, саме таку назву використовують для визначення субетнічних структур.

Інша, якщо така є взагалі, – кількісно менша. Але тут і є головна проблема щодо структурування титульного етносу. Під час процесу етногенезу – всього процесу життя етносу від «моменту виникнення до повного зникнення етнічної системи під впливом ентропійного процесу» (Гумільов, 2012) – відбуваються процеси старіння й дивергенції старих етносів й підйом і ріст з ускладненням етнічної системи молодих етносів. Але ізольовані й реліктові старі етноси, являючи собою субстрати для ускладнення молоді етнічної системи, інколи знаходять у собі енергію задля регенерації й часткового відродження. А можливо споріднений молодий етнос через об'єктивні обставини не зміг набрати сил й так і не став зростаючою етнічною системою, залишившись статичним ізольованим невеликим етносом. Тоді за умов виникнення позитивної компліментарності відбуваються процеси симбіозу чи ксенії. У результаті серед чи на межі з новим етносом в якійсь унікальній геоекологічній ніші зберігається релікт(и) чи невелик(и)а споріднен(и)а статичн(и)а етнічн(и)а систем(и)а. І тоді науковці стикаються з «малими спорідненими етносами» (small related (ethnos) ethnic group).

На прикладі України до таких відносяться гуцули, русини, лемки, бойки; і практично зникли вже ще два невеличкі етноси – литвини і поліщуки – відбулась етнічна інкорпора-

ція. Про це ми можемо судити завдяки тому, що під час Всеукраїнського перепису 2001 року представники цих малих етносів самоідентифікували себе саме як етноси (Нельга, 2009). Хоча й досі навколо питання чи визнавати ці малі етноси саме етносами все ще точаться баталії, сам хід історії, неспроможність вирішити його традиційними публічними управлінсько-адміністративними методами та факт активного використання його значного деструктивного потенціалу як вітчизняними так і закордонними політиками (Белей, 2017), свідчать, що заради безпеки держави та здоров'я української етнічної системи й новонародженої нації необхідно провести дослідження й визнати існування «малих споріднених етносів». Близьких і споріднених з українським етносом. Кількісна їх більшість стала вже свого часу складовою українського етносу. Але меншість пручається й не потрібно прикладати знаних зусиль заради приниження гідності, нехай гідності минулого, адже нації не можуть собі цього дозволити, щоб стати великими, а малі споріднені етноси у складі держави повинні мати шанс зберегти свою ідентичність, а їх члени стати гідними братчиками української нації (Грушевський, 1918).

Проаналізувавши структурування більшої частини нації чи етносу, можна розглянути структурування меншої її частини, а саме «етнічних меншин». Ця частина нації чи етносу має більш мозаїчну й кількарівневу структуру. Спочатку вона роздвоюється на «автохтонні й корінні меншини» й «діаспорні етнічні меншини» (diasporic ethnic minority). З «автохтонними й корінними меншинами» все більш-менш зрозуміло. «Автохтонні меншини» (autochthonous minorities) – це первісне населення певної території, що проживало в ній ще до початку формування титульного етносу й створення ним своєї держави (Наулко, 2001). Тобто первісне населення тієї чи іншої землі. «Корінними меншинами» (indigenous minorities) можна назвати жителів певної території, що не є її

автохтонами, але проживають в ній як етнічна меншина з давніх часів (Нагорна, 2014). І поділитися ці меншини можуть на цілісні (holistic) – ті, які живуть компактно в одному місці на території держави, поділені (divided) – ті, які мають два чи більше компактних місць проживання, і дисперсні (dispersion) – ті, які живуть некомпактно, розсіяно.

Таким чином, дослідження дійшло до самої складної в розумінні частини структурування нації чи етносу. «Діаспорні етнічні меншини» (diasporic ethnic minority) – це етнічні сукупності індивідів, які існують та зберігаються в межах проживання певного домінуючого етносу, за межами регіону походження свого етносу (материнського регіону), і котрі усвідомлюють свою етнічну або духовну з ним єдність (Алієва, 2008). Наступні два рівня структурування нації (чи етносу), аналіз яких найбільш наближений для розуміння під назвою внутрішній аналіз, потребують пояснень і повернення до розуміння двозначності терміну «нація» (nation), а також змушують розглядати структуру для повного розуміння у комплексі разом з наступним шаром структурування.

Перший з цих двох рівнів структурування діаспорної етнічної меншини знову ж поділяється на дві частини. Одна з них простіша для розуміння й може бути визначена як «бездержавні етнічні меншини» (statelles ethnic minorities) (Нельга, 2009). Тобто меншини, які є частинами етносів, що не створили своєї державності і не можуть поки претендувати на формування сучасної нації. Вони, у свою чергу, за ознаками відчуття єдності, умовами проживання та політичною реалізацією своєї самоідентифікації поділяються на «дисперсні етнічні групи», «етнічні периферійні меншини» і «народність» (dispersed ethnic groups). Якщо з поняттями «дисперсні етнічні групи» (dispersed ethnic groups) – ізольовані і реліктові етнічні системи, які можуть складатись з двох або більше частин з сильно розвиненою подільною структурою між ними (дисперсійним сере-

довищем), та «етнічні периферійні меншини» (ethnic peripheral minorities) – статичні й персистентні етнічні системи, які складається з неоднорідних структур, одна або кілька з яких можуть бути помірно структурованими, відчувати духовний зв'язок і мати свою законодавчо реалізовану самоідентифікацію, усе зрозуміло, то щодо терміну «народності» безперечно треба пояснення.

Взагалі термін «народності» був і є міжгалузевим науковим терміном, хоч і не визначеним остаточно. Цікаво, що під поняттям «народність» малась на увазі вже наступна ступінь формування спільності людей після плеємної організації з міцними економічними зв'язками і єдиними формами економічного господарювання. Характеризувалася вона єдністю мови, території, звичаїв і культури. Зазначалось, що через теорію зміни формацій, що наступним більш високим ступенем розвитку суспільства після народності є народ. У сучасній науковій літературі йде дискусія про ознаки і співвідношення понять «народність» і «нація». Термін не має чітких критеріїв і трактується по-різному в різних словниках, і часто неправомірно використовується в якості синонімів слів «етнос» і «народ».

У той же час, пропонується залучити саме цей термін у запропонованому структуруванні тому, що він має сталі етнічне вживання ще з часів Радянського Союзу у пострадянському науковому середовищі і при цьому не використовувався активно у світовій науці, тобто не набув додаткового суперечливого й обтяжливого значення як, наприклад, термін «національність».

Отже, поняттю надається наступне значення: «народності» – це динамічні етнічні системи з єдиними формами економічного господарювання й міцними економічними зв'язками в своїй спільноті, яким притаманні єдність мови, звичаїв і культури, які територіально компактно проживають, розвинуто структуровані і мають своє політичне самовизначення, можливо у вигляді автономії (Галушко, 2010, с. 1). Щодо термінологічного перекладу, то

у англійській мові цей термін можна було б викласти як «folkpeople», а німецькою – як «die Volkleute» («народні люди, люди народу»).

З двох непростих для сприйняття й аналізу рівнів структурування діаспорної етнічної меншини, друга частина, складніша, й потребує роз'яснення. Перший рівень стратифікації з виокремленням «бездержавних етнічних меншин» залишає нерозглянутою лише один структурний підрозділ меншин – «національні меншини».

Це поняття у науковому середовищі лишається ще одним нащадком старої радянської системи, оскільки не переосмислюється його значення у контексті все більшої відкритості суспільств і процесів глобалізації світу. Поняття «національна меншина» все ще використовується у розумінні поняття терміну «етнічна меншина» (Мхітарян, 2015). Ці термінологічні негаразди і неточності призводять до складності у сприйнятті проблематики міжетнічних відносин й до відстороненості суспільства від дуже складних питань етнічної самоідентифікації та забезпечення прав етнічних меншин. Світ і країни Європи пішли чітко визначеним шляхом прийняття спрощеного й точного поняття «етнічні меншини» замість «національні меншини»; теж стосується і заміни терміном «етнос» терміну «нація».

Якщо при вивченні питання стратифікації суспільств за допомогою етносоціальної методології розглядати поняття «нація» в призмі дещо специфічного етно-інституціонального аспекту, а не використовувати бачення в політико-правовому аспекті, яке частіше використовується, поняття «національна меншина» як етнічна периферія чи етнічна діаспора набуває чітких форм. І в такому разі поняття «національна меншина» (national minority) визначається як певна етнічна спільнота (периферія) чи її етнічні представники (діаспора), які проживають окремо від свого етнічного ядра, але етнос, до якого вони належать, на території етнічної батьківщини чи на іншій території вже

став державотворчим етносом, створив етнічну державу й сформував націю або знаходиться у фазі формування сучасної нації (Якубова, 2010).

Під цим кутом зору вкрай важливо зазначити, що політика кожної держави щодо цих «національних меншин» повинна бути дуже вираженою й обережною, особливо, якщо етнічне ядро цієї меншини створило свою державу, чи вже й сформувалось як нація, і кордоном межує з державою, де проживає її етнічна периферія.

У свою чергу «національні меншини» складаються з двох частин на наступному нижчому рівні структуризації «етнічних меншин». Кількісно менша група – це «дисперсні національні групи» (dispersed national groups), що представляють собою невеликі спільноти чи окремих осіб, які живуть розпорошено, мало чи ніяк не структуровані, але зберігають духовний зв'язок з етнічною батьківщиною, де етнічне ядро їх етносу, створило етнічну державу та сформувало націю або знаходиться у фазі формування нації.

Тепер перед нами залишилась не відокремлена на цьому рівні етносоціальної структуризації лише одна меншина, яка ще не розглядалась. І носить найбільш спірну назву – «національність». Як і у випадку визначення поняття «народність» щодо цього поняття також є розбіжності в науковому середовищі. Визначалося воно приблизно так само, як і «народність», але з соціальним та політико-правовими підтекстами. Взагалі йому приписувались і приписуються різноманітні значення.

Довгий час у Радянському Союзі і вже незалежній Україні під ним розумілась взагалі приналежність до етносу, етнічне походження. Було й друге значення у слова – та чи інша етнічна група у СРСР, яка мала розвинуту форму автономії в державі. Туманність у визначенні навколо поняття «національність» є і у світовій науці, адже відтінок приналежності до держави у контексті громадянства

воно втрачає через все ширше використання поняття «етнічна приналежність». Для зазначення громадянства і в англо-американській, і в німецькій традиціях є свої чіткі визначення – citizenship та die Staatsangehörigkeit чи Staatsbürgerschaft.

Отже визначаємо, «національність» (nationality) (чи «етнічна національність») – це етнічна спільнота (етнічна периферія), яка є добре чи не дуже структурованою, відчуває свою спорідненість і підтримує зв'язки з етнічною батьківщиною та має важелі впливу на політичне, економічне й інші види життя країни проживання (Тишков, 2003). Поділятися вона може на два види під час структурування за своїм типом територіального проживання – на «компактні (compact) національності» (ті, які компактно проживають в одному чи кількох сусідніх регіонах держави) й на «поділені (divided) національності» (ті, які не створюють якоїсь компактною території проживання і представлені групами в регіонах країни).

Усіх інших представників етнічної спільноти будь-якої держави можна впевнено заносити, як це й роблять спеціалісти до так званих «етнічних маргіналів» (ethnic marginalized, ethnic marginalized groups). Визначають цю групу як осіб, що «значною мірою втратили ознаки своєї колишньої етнічності, проте ознак нової етнічності достатньою мірою не набули», «представники етнічних дисперсних груп, які будучи розпорощеними серед титульного етносу, поступово втрачають свої колишні етнічні риси» (Нельга, 2009) та інші.

Дещо з запропонованого у статті використовується для стратифікації і структурування суспільств, дещо пропонується на розгляд й не може вважатися завершеним й достатнім, але сучасність вимагає формування підходів і методів структурування суспільства як за допомогою соціальних методологій, так і за допомогою вже етнологічних методологій, а більш за все методів, які лежать

на перехресті й у зоні активних контактів цих двох значущих суспільних наук. Адже без розуміння й використання механізмів і інструментів кожної з них, ми не зможемо зрозуміти сутність суспільних процесів й обрати вірний шлях для вірного формування публічної й державної політики та якісного управління.

#### **Висновки.**

У статті на основі етнологічно-соціологічної стратифікації запропонована на розгляд етносоціальна структуризація суспільств з урахуванням можливості вдосконалення методології їх вивчення. Проведено, з залученням етносоціальної методології, структуризацію людських суспільств у контексті можливості всебічної стратифікації суспільства задля виведення загальних схем та механізмів вивчення людського суспільства.

Проаналізовано наявні термінологічно-понятійні бази щодо соціально-етнічного та етносоціального структурування. Запропоновано нові терміни при структуруванні суспільства під кутом зору на перехресті соціології й етнології. Запропоновано запровадження нових термінів, які здаються найбільш об'єктивними і відповідають реальній структурованості суспільства, та залучені старі терміни з розкриттям можливостей їх нового застосування в сучасних умовах для проведення аналізу з суспільної стратифікації. Розкриті поняття кожного рівня й кожної ланки етносоціальної стратифікації, дані визначення основним термінам й поняттям у контексті сучасної наукової бази й різноманітного світоглядного оцінювання світових процесів і процесів соціального й етнічного розвитку суспільств.

Визначена необхідність: розгляду поняття «нація» (nation) окремо в політико-правовому та етно-інституціональному аспектах; прийняти за основу у визначенні етнічного походження термінів «етнос» (ethnicity) та «етнічні меншини» (ethnic

minority). Уточнені поняття «титульний етнос» (titular ethnicity), «національні меншини» (national minority), який, залишаючись у науковому оберті, набуває нового значення. Враховані рівні і ступені зв'язків, самосвідомості й політичних досягнень титульного етносу, його структурних елементів та етнічних меншин. Усе це дозволить вивести на новий рівень знання про міжетнічні проблеми й вирішувати їх, зберігаючи стабільність держав.

Запропонований термінологічно-пояснювальний апарат можна використовувати задля розуміння процесів які відбуваються у суспільстві, передбачення можливих проблем й знаходження рішень щодо вирішення цих проблем у публічному управлінні і адмініструванні. У сукупності це дозволить забезпечити безпеку країни та наблизить український етнос до побудови стабільної держави, дозволить завершити формування української нації.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Алієва М. Різні тлумачення терміну “діаспора”. *Етнічна історія народів Європи: збірник наукових праць*. Київ : УНІСЕРВ, 2008. Вип. 24. С. 63–68.
- Б'юкенен А. Моральність відокремлення. *Геополітика: енциклопедія* / за ред. Є. М. Суліми. Київ, 2012. С. 360–413.
- Белєй Л. “Русинський” сепаратизм: націєтворення in vitro : монографія. Київ : Темпора, 2017. 392 с.
- Борисенко М. В. Рух за права корінних народів: світовий досвід та український контекст. *Народна творчість і етнологія*. Київ : 2019. № 1. С. 50–62.
- Брюбейкер Р. Переображений націоналізм. *Статус нації та національне питання у новій Європі* / пер. з англ. О. Рябов. Львів : Кальварія, 2006. 280 с.
- Галушко К. Ю. Народність. *Енциклопедія історії України: в 7 т. / НАН України. Інститут історії України*. Київ : В-во «Наукова думка», 2010. Т. 7. 728 с. URL: <https://cutt.ly/PgiVKmm>.
- Галушко К. Ю. Нація. *Енциклопедія історії України: в 7 т. / НАН України. Інститут історії України*. Київ : В-во "Наукова думка", 2010. Т. 7. 728 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Natsiia>.
- Грушевський М. С. Вільна Україна. *Федерація українців в Злучених Штатах* : монографія. New York : Укр. друк. і вид. спілка, 1918. 29 с.
- Гумилєв Л. Н. Конец и вновь начало / ред. А. И. Курчки. Москва : “Институт ДИ-ДИК”, 1997. 541 с.
- Гумилєв Л. Н. Этногенез и биосфера Земли : монографія. Москва : Эксмо, 2012. 640 с.
- Гумилєв Л. Н. Этносфера: природа людей и история природы : монографія. Москва : Эксмо, 2012. 1056 с.
- Гелнер Е. Нації та націоналізм (1983) / пер. з англ. Г. Касьянов : монографія. Київ : Таксон, 2003. 300 с.
- Етнос. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 2.
- Свтух В. Б. Етнічні меншини. *Енциклопедія сучасної України*. 2009. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=18050](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=18050).
- Кафарського В. І. Українська політична і етнополітична нація? *Політичний менеджмент*. 2006. № 4. С. 44–54.
- Лазарович М. В. Теоретичні засади політико-правового забезпечення прав національних меншин. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 54. С. 30–41.
- Мхітарян А. М. Щодо визначення поняття «національна меншина» у зарубіжних країнах. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 54–57.
- Нагорна Л. П. Корінні меншини. *Енциклопедія сучасної України*. 2014. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=3666](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=3666).
- Наулко В. І. Автохтон. *Енциклопедія сучасної України*. 2001. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=42486](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42486).
- Нельга О. В. Етнічний склад і структура суспільства: спроба уточнення понять. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2009. № 1. С. 115–126.
- Поліщук Ю. М. Теоретичні виміри етнічної і національної ідентичностей. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2013. Вип. 2 (64). С. 197 – 213.
- Пономарьов А. П. Субетнос. *Етнічний довідник: поняття та терміни*. URL: <https://ethnography.national.org.ua/glossary/index.html>.
- Рудакевич О. М. Національний принцип: етнополітична концепція нації : монографія. Тернопіль : Вид-во ТНЕУ «Економічна думка», 2009. 292 с.
- Тишков В. А. Реквием по этносу. Исследования по социально-культурной антропологии : монографія. Москва : Наука, 2003. 544 с.
- Фабрикант М. С. Национализм в современном мире (сравнение). *Общественные науки и современность*. 2013. № 1. С. 141–153.
- Хантингтон С. Зіткнення цивілізацій. *Політологія. Хрестоматія* : навч. посіб. / пер. з англ. Ю. І. Кулагін. Київ : Альтерпрес, 2004. С. 647–669.

Шаповал І. Г. Етнічна структура та етнічний склад суспільства на прикладі українського суспільства. *Молодий вчений*. 2014. № 1(03). С. 235–240. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2014\\_1%2803%29\\_\\_55](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_1%2803%29__55).

Эйлер Л. *Письмо 105. Анализ некоторых силлогизмов. Письма к немецкой принцессе о разных физических и философских материях* (1761) / пер. з нем. М. А. Бобович, О. С. Заботкина, М. А. Зубков. Санкт-Петербург : Наука, 2002. 720 с.

Якубова Л. Д. Національна меншина. *Енциклопедія історії України* : в 10 т. / редкол. Смолій В. А. та ін. Київ : Наукова думка, 2010. Т. 7. 728 с. URL: <https://cutt.ly/IgiNc9F>.

## REFERENCES

- Aliyeva, M. (2008). Rizni tlumachennya terminu "diaspora" [Different interpretations of the term "diaspora"]. *Etnichna istoriya narodiv Yevropy: zbirnyk naukovykh prats' – Ethnic history of the peoples of Europe: a collection of scientific papers*, 24, 63–68. Kyiv: UNISERV [in Ukrainian].
- B'yukenen, A. (2012). Moral'nist' vidokremlennya [The morality of separation]. *Heopolityka: entsyklopediya – Geopolitics: encyclopedia*. (pp. 360–413). M. Sulima (Ed.). Kyiv: Znannya Ukrayiny [in Ukrainian].
- Beley, L. (2017). "Rusyns'kyi" separatyzm: natsiyetvorennya in vitro ["Rusyn" separatism: nation-building in vitro]. Kyiv: Tempora [in Ukrainian].
- Borysenko, M. V. (2019). Rukh za prava korinnykh narodiv: vitovvy dosvid ta ukrayins'kyi kontekst [Movement for the rights of indigenous peoples: world experience and Ukrainian context]. *Narodna tvorchist' i etnolohiya – Folk art and ethnology*, 1, 50 – 62 [in Ukrainian].
- Bryubeyker, R. (2006). Pereobramleny natsionalizm [Re-framed nationalism]. *Status natsiyi ta natsional'ne pytannya u noviy Yevropi – The status of the nation and the national question in the new Europe*. (O. Ryabov, Trans.). L'viv: Kal'variya [in Ukrainian].
- Etnos [Ethnos]. (1998). *Yurydychna entsyklopediya: t. 2. – Juridical encyclopedia: in 6 volumes*. (Vol. 6). Kyiv: Ukrayins'ka entsyklopediya [in Ukrainian].
- Eyler, L. (2002). Pys'mo 105. Analyz nekotorykh syllohyzmov [Letter 105. Analysis of some syllogisms]. *Pys'ma k nemetskoj prynsesse o raznykh fyzycheskykh y fylosofskykh materyakh – Letters to a German princess about different physical and philosophical matters*. (M. A. Bobovych, O. S. Zabolotkina, M. A. Zubkov, Trans.). Sankt-Peterburg: Nauka [in Russian].
- Fabrykant, M. S. (2013). Natsyonalizm v sovremennom myre (sravnenye) [Nationalism in the modern world (comparison)]. *Obshchestvennye nauky y sovremennost' – Social sciences and modernity*, 1, 141–153 [in Russian].
- Gelner, E. (2003). *Natsiyi ta natsionalizm [Nations and Nationalism]*. (H. Kas'yanov., Trans.). Kyiv: Takson [in Ukrainian].
- Halushko, K. Yu. (2010). Narodnist' [Nationality]. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny: t. 7. – Encyclopedia of the History of Ukraine: in 7 volumes*. Smolii V. A. (Ed.). (Vol. 7). Kyiv: Naukova dumka. Retrieved from <https://cutt.ly/PgiBKmm> [in Ukrainian].
- Halushko, K. Yu. (2010). Natsiya [Nation]. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny: t. 7. – Encyclopedia of the History of Ukraine: in 7 volumes*. Smolii V. A. (Ed.). (Vol. 7). Kyiv: Naukova dumka. Retrieved from <http://www.history.org.ua/?termin=Natsiia> [in Ukrainian].
- Hrushevs'kyi, M. S. (1918). Vil'na Ukrayina [Free Ukraine]. *Federatsiya ukrayintsiv v Zluchenykh Shtatakh – Federation of Ukrainians in the United States*. New York: Ukr. druk. i vyd. spilka [in Ukrainian].
- Humylev, L. N. (1997). *Konets y vnov' nachalo [The end and the beginning again]*. A. Y. Kurkchy (Ed.). Moskva: "Ynstytut DY-DYK" [in Russian].
- Humylev, L. N. (2012). *Etnohenez y byosfera Zemly [Ethnogenesis and biosphere of the Earth]*. Moskva: Eksmo [in Russian].
- Humylev, L. N. (2012). *Etnosfera: pryroda lyudey y ystoryya pryrody [Ethnosphere: nature of people and history of nature]*. Moskva: Eksmo [in Russian].
- Kafars'koho, V. I. (2006). Ukrayins'ka politychna y etnopolitychna natsiya? [Ukrainian political and ethnopolitical nation?]. *Politychnyy menedzhment – Political management*, 4, 44 – 54 [in Ukrainian].
- Khantinton, S. (2004). Zitknennya tsyvilizatsiy [Clash of Civilizations]. *Politolohiya. Khrestomatiya – Politicalology. Reader*. (Yu. I. Kulahin, Trans.). (pp. 647–669). Kyiv: Al'terpres [in Ukrainian].
- Lazarovych, M. V. (2015). Teoretychni zasady polityko-pravovoho zabezpechennia prav natsionalnykh menshyn [Theoretical principles of political and legal support of the rights of national minorities]. *Aktualni problemy polityky – Current policy issues*, 54, 30–41 [in Ukrainian].
- Mkhitaryan, A. M. (2015). Shchodo vyznachennya ponyattya "natsional'na menshyna" u zarubizhnykh krayinakh [On the definition of "national minority" in foreign countries]. *Pravova derzhava – Constitutional state*, 19, 54 – 57 [in Ukrainian].
- Nahorna, L. P. (2014). Korinni menshyny [Indigenous minorities]. *Entsyklopediya suchasnoyi Ukrayiny – Encyclopedia of modern Ukraine*. Retrieved from [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=3666](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=3666) [in Ukrainian].
- Naulko, V. I. (2001). Avtokhton [Autochthon]. *Entsyklopediya suchasnoyi Ukrayiny – Encyclopedia of modern Ukraine*. Retrieved from [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=42486](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42486) [in Ukrainian].
- Nel'ha, O. V. (2009). Etnichnyy sklad i struktura suspil'stva: sprobа utochnennya ponyat' [Ethnic composition and structure of society: an attempt to clarify concepts]. *Sotsioloziya: teoriya, metody, marketynh – Sociology: theory, methods, marketing*, 1, 115 – 126 [in Ukrainian].

Polishchuk, Yu. M. (2013). Teoretychni vymiry etnichnoyi i natsional'noyi identychnostey [Theoretical dimensions of ethnic and national identities]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsional'nykh doslidzhen' im. I. F. Kurasa NAN Ukrayiny – Scientific Notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies. IF Kurasa NAS of Ukraine*, 2 (64), 197–213 [in Ukrainian].

Ponomar'ov, A. P. Subetnos [Subetnos]. *Etnichnyy dovidnyk: ponyattya ta terminy – Ethnic directory: concepts and terms*. Retrieved from <https://etnography.national.org.ua/glossary/index.html> [in Ukrainian].

Rudakevych, O. M. (2009). *Natsional'nyy pryntsyyp: etnopolitychna kontseptsiya natsiyi [National principle: ethnopolitical concept of the nation]*. Ternopil': Vyd-vo TNEU “Ekonomichna dumka” [in Ukrainian].

Shapoval, I. H. (2014). Etnichna struktura ta etnichnyy sklad suspil'stva na prykladi ukrayins'koho suspil'stva [Ethnic structure and ethnic composition of society on the example of Ukrainian society]. *Molodyy vchenyy – Young scientist*, 1 (03), 235 – 240. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2014\\_1%2803%29\\_\\_55](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_1%2803%29__55) [in Ukrainian].

Tyshkov, V. A. (2003). *Rekvyem po etnosu: Yssledovanyya po sotsyal'no-kul'turnoy antropolohyy [Requiem for ethnos. Research in socio-cultural anthropology]*. Moskva: Nauka [in Russian].

Yakubova, L. D. (2010). Natsional'na menshyna [National minority]. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny: t. 7. – Encyclopedia of the History of Ukraine: in 7 volumes*. Smoliy V. A. (Ed.). (Vol. 7). Kyiv: Naukova dumka. Retrieved from <https://cutt.ly/JgiNc9F> [in Ukrainian].

Yevtukh, V. B. (2009). Etnichni menshyny [Ethnic minorities]. *Entsyklopediya suchasnoyi Ukrayiny – Encyclopedia of modern Ukraine*. Retrieved from [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=18050](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=18050) [in Ukrainian].

### **Бондаренко Віктор**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: vik13work@ukr.net

### **Bondarenko Victor**

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-9027-8492

Цитування: Бондаренко, В. (2020). Впорядкування термінологічно-понятійного апарату у сфері державної етнічної політики. *Аспекти публічного управління*, 8 (4), 30–43. doi: 10.15421/152078

Citation: Bondarenko, V. (2020). Vporiadkuvannya terminolohichno-poniatiiinoho aparatu u sferi derzhavnoi etnichnoi polityky [Regulation the terminological and conceptual apparatus in the field of state ethnic policy]. *Public administration aspects*, 8 (4), 30–43. doi: 10.15421/152078

Стаття надійшла / Article arrived: 07.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 18.10.2020

## Типологія держав у контексті реалізації державою соціальної функції

*Віктор Венцель, Василь Купрійчук, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто проблематику типологізації держав, проаналізовано особливості виконання державою соціальної функції залежно від типу держав.

Охарактеризовано особливості формаційного та цивілізаційного підходів до типології держав. Головним критерієм у формаційному підході виступає спосіб виробництва (рівень розвитку продуктивних сил і виробничих відносин), що визначається панівною формою власності на засоби виробництва, а також класова структура суспільства. Цивілізаційний підхід пояснює багатовекторний історичний розвиток, зокрема те, що держави розвиваються неоднаково і досягають різного економічного чи соціального рівня розвитку. Це обумовлено накопиченим історичним та культурним розвитком, національними рисами, ментальністю, соціальними нормами поведінки та ін. Тобто тип і розвиток держави значною мірою залежить від національної культури та світогляду суспільства, а держава є найважливішим чинником духовного та культурного розвитку суспільства.

З'ясовано, що сьогодні формується принципово новий тип капіталістичної держави – вона стає більш соціально спрямованою, втрачає класовий характер, новою ідеологією стає людиноцентризм та держава загального блага. Значний вплив на сучасний розвиток держав справляє глобалізація та формування постіндустріального суспільства, що докорінним чином змінює класичну форму капіталізму. Визначено, що головна проблема сучасності – формування нового типу держави, що мав би поєднувати економічну ідеологію капіталізму та ідеологію соціального добробуту.

Встановлено, що основні критерії, що використовуються для типології не можуть досконало і всебічно пояснити особливості формування та розвитку держав, а також однозначно сформулювати місце і роль держави у виконанні нею соціальної функції. Обґрунтовано необхідність здійснення подальших досліджень характерних особливостей різних типів держав з метою виявлення характерних ознак держав, закономірностей їх розвитку, а також моделювання можливих варіантів подальшого існування та розвитку держав.

**Ключові слова:** держава, тип держави, соціальна функція держави, формаційний підхід, цивілізаційний підхід, суспільно-економічна формація, типологія цивілізацій

## Types of states in the context of the social function of the state

*Viktor Ventsel, Vasily Kupriichuk, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The article deals with the problems of typology States peculiarities of a government social function depending on countries.

The features of formational and civilizational approaches to the typology of states are characterized.

The main criterion in the formational approach is the mode of industry production (the level of development of productive resources and production relations), which is determined by the dominant form of ownership of the means of production, as well as the class structure of society. The civilizational approach explains the multi-vector historical development, in particular the fact that states develop differently and reach different economic or social levels of development. This is due to the accumulated historical and cultural development, national characteristics, mentality, social norms of behavior, etc. That is, the type and development of the state largely depends on the national culture and worldview of society, and the state is the most important factor in the spiritual and cultural development of society.

Found out that today a fundamentally new type of capitalist state is being formed – it is becoming more socially oriented, losing its class character, human ideology and the state of the common good are becoming a new ideology. Globalization and the formation of a post-industrial society have a significant impact on the modern development of states, which radically changes the classical form of capitalism. It is determined that the main problem of modernity is the formation of a new type of state that should combine the economic ideology of capitalism and the ideology of social welfare.

It is established that the main criteria used for typology can not perfectly and comprehensively explain the peculiarities of the formation and development of states, as well as unambiguously formulate the place and role of the state in its social function. The necessity of further research of characteristic features of different types of states is substantiated for the purpose of revealing of characteristic features of the states, their patterns of development, and also modeling of possible variants of the further existence and development of the states.

**Keywords:** *state, type of state, social function of the state, formational approach, civilizational approach, socio-economic formation, typology of civilizations*

## Типология государств в контексте реализации государством социальной функции

*Виктор Венцель, Василий Куприйчук, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

В статье рассмотрена проблематика типологизации государств, проанализированы особенности выполнения государством социальной функции в зависимости от типа государств.

Охарактеризованы особенности формационного и цивилизационного подходов к типологии государств. Главным критерием в формационном подходе выступает способ производства (уровень развития производительных сил и производственных отношений), что определяется господствующей формой собственности на средства производства, а также классовая структура общества. Цивилизационный подход объясняет многовекторное историческое развитие, в частности то, что пути развития государств не идентичны и, соответственно, они достигают дифференцированного экономического или социального уровня развития. Это обусловлено накопленным историческим и культурным развитием, национальными чертами, ментальностью, социальными нормами поведения и др. аспектами. То есть, тип и развитие государства в значительной степени зависит от национальной культуры и мировоззрения общества, а государство является важнейшим фактором духовного и культурного развития общества.

Обобщено выводы относительно того, что сегодня формируется принципиально новый тип капиталистического государства – оно становится более социально направленным, теряет классовый характер, новой идеологией становится человекоцентризм и государство всеобщего благосостояния. На современное развитие государств в значительной мере влияет глобализация и тенденции к формированию постиндустриального общества, что коренным образом трансформирует классическую форму капитализма. Определено, что главная проблема современности – формирование нового типа государства, который должен сочетать экономическую идеологию капитализма и идеологию социального благосостояния.

Установлено, что основные критерии, используемые для типологии, не могут в совершенстве и всесторонне объяснить особенности формирования и развития государств, а также однозначно сформулировать место и роль государства в выполнении социальной функции. Обоснована необходимость осуществления дальнейших исследований характерных особенностей различных типов государств с целью выявления характерных признаков государств, закономерностей их развития, а также моделирования возможных вариантов дальнейшей экзистенции и развития государств.

**Ключевые слова:** *государство, тип государства, социальная функция государства, формационный подход, цивилизационный подход, общественно-экономическая формация, типология цивилизаций*

**Вступ.**

**Д**ержава як упорядкований спосіб організації суспільства є динамічною структурою, що постійно еволюціонує і видозмінюється залежно від геополітичних, соціальних, економічних чинників, культурних традицій, релігії, природних ресурсів та ін. Незважаючи на те, що існує низка постійних незмінних ознак держави (територія, влада, суверенітет) змінюються управлінські методи, цілі та завдання держави, її соціальна спрямованість. Тому важливе розуміння етапів становлення й розвитку держави, дослідження їх характерних особливостей та закономірностей. Це зумовлено необхідністю вдосконалення функціонування держави, модернізації її функцій та форми, покращення життєвого рівня населення.

З огляду на те, що впродовж історії людства існувала й продовжує існувати значна кількість держав, актуальною є класифікація держав за певними спільними ознаками й критеріями. Проблематика класифікації та типологізації держав займає провідне місце не лише в теорії держави і права, але є актуальною для дослідження процесів державотворення, функціонування держави та виконання нею своїх функцій. Серед класифікаційних ознак, що характеризують відповідний тип держави, можна виокремити такі: соціальна група (чи групи), що здійснює владу; система економічних відносин або відносин власності, роль і вплив держави на регулювання цих відносин; соціальна політика, зокрема місце і роль держави у соціальному та гуманітарному розвитку суспільства; духовний та культурний розвиток громадян і держави.

**Мета статті** – характеристика типів держав у контексті реалізації державою соціальної функції.

Соціальну функцію держави ми визначаємо як систему соціально-економічних заходів, спрямованих на подолання соціальних протиріч, забезпечення права на працю та соціальну справедливість відносин між економічно активними суб'єктами та споживачами їх товарів і послуг, підвищення рівня та якості життя громадян, підтримку соціально вразливих і низько конкурентних верств населення, формування ефективної системи соціального захисту та соціального забезпечення (Венцель, 2018). Соціальна функція перебуває у процесі постійних трансформацій одночасно з трансформаціями соціально-економічних умов суспільного розвитку.

**Результати дослідження.**

Можна вважати, що перші спроби класифікації держав здійснив Арістотель. Він поділяв держави на правильні та помилкові (або неправильні). Правильними філософ вважав ті форми державного устрою, які спрямовують до загального щастя, виходячи із засад справедливості. Ті ж форми, в яких віддається перевага особистій користі правителів, – усі помилкові, оскільки відхиляються від правильних, ґрунтуючись на деспотичних засадах (Арістотель, 2005, с. 76). До правильних форм Арістотель відносив: монархічне правління (царську владу), яке має на увазі загальну користь; аристократичне правління – коли влада належить небагатьом, які послуговуються вищим благом держави й громадян; політію – коли править більшість в інтересах загальної користі. Відхилення від указаних правильних форм такі: відхилення від монархії – тиранія; від аристократії – олігархія – від політії – демократія (Арістотель, 2005, с. 76). Наведені твердження Арістотеля обґрунтовував тим, що тиранія – та ж сама монархічна влада, але вона має на меті власні інтереси, тобто вигоди одного правителя. Олігархія ж відстоює інтереси багатих. Демократія захищає інтереси бідних верств населення. Відтак жодна з цих форм державного устрою не має на меті загальних інтересів (Арістотель, 2005, с. 76–77). Арістотель розмірковує щодо кожного з наведених тверджень, наводить аргументи, вказує на неоднозначність окремих припущень, але притримується наведеної типологізації державних форм. Арістотель розрізняв типи держав, зважаючи на взаємовідносини громадянина

з державою – наскільки держава забезпечує свободу громадянина і враховує його особисті інтереси. Найкращим державним ладом Арістотель вважав політію (Арістотель, 2005, с. 98) як певне поєднання кращих рис олігархії та демократії (Арістотель, 2005, с. 112–113). Для встановлення певного ладу в державі необхідні відповідні умови і мають бути сформовані взаємовідносини між людьми і державною владою. «Для монархічної засади годиться такий народ, який за своєю природою здатен сприйняти, аби державою керував хтось із особливо чеснотливого роду. Аристократам же потрібен народ, який здатен за своєю природою довіряти тим правителям, котрі з огляду на виняткові доблесті, покликані до управління. насамкінець, для політії найкращий той народ, що може і коритися, і владарювати на підставі закону та розподіляти посади й почесні серед заможніших осіб», – писав Арістотель (Арістотель, 2005, с. 97). Також форми державного ладу, а відповідно і добробут держави, залежать від організаційних засад функціонування законодавчих органів, державних інституцій (їх переліку та видів, способу утворення, а також субординованої ієрархії), судових органів (Арістотель, 2005, с. 120).

Ідеї Арістотеля щодо державного устрою надзвичайно актуальні й сьогодні. Власне, сучасна наукова думка великою мірою базується на працях Арістотеля. Беручи до уваги праці Арістотеля та інших науковців, Україні необхідно визначити найбільш оптимальні характеристики держави, яку слід формувати і розвивати. При цьому слід зважати на історичні, культурні, економічні чинники, ментальність, які будуть основою для визначення оптимальних форм взаємовідносин між громадянами та владою і сприятимуть розвитку держави. Описана Арістотелем олігархічна форма правління має своє вираження у сьогоденній Україні. Розпад Радянського Союзу і намагання швидкими темпами перейти до нової економічної моделі (від соціалістичного способу до ринкового) призвели до того, що в Україні відбу-

лася не до кінця продумана масова приватизація державного майна внаслідок якої значна частина національного багатства сконцентрувалася в руках невеликого кола осіб. Поряд із правовим вакуум у 90-х роках, слабкістю щойно сформованих національних державних інститутів, це стало однією з причин виникнення в Україні олігархії. У подальшому олігархи зуміли встановити контроль над владними інституціями (Уряд, Парламент, Президенти), внаслідок чого значна частина рішень приймалася (і приймається) з урахуванням їхніх інтересів. Це призвело до низки негативних наслідків, зокрема монополізації окремих галузей, використання державних органів та правової системи для захисту власних інтересів, а також для перерозподілу матеріальних й фінансових ресурсів. Загалом, олігархія стала головним стримуючим чинником економічного розвитку України. Іноземним інвесторам важко реалізовувати свої проекти в Україні з огляду на перешкоджання олігархів, які сприймають їх як потенційних конкурентів. Зі свого боку олігархи не надто зацікавлені в інноваційному розвитку економіки, основне завдання – максимізація власних прибутків. Вирішення проблеми олігархізації політики й економіки знаходиться в площині формування міцних громадянських інституцій, справедливої й незалежної судової системи, ефективної діяльності державних органів, формування якісного законодавчого поля в економічній сфері.

Давньогрецький історик Полібій вважав, що розвиток держави, еволюція її типів – природний процес. Держава розвивається по нескінченному колу, що включає фази зародження, становлення, розквіту, занепаду та зникнення. Ці фази постійно змінюються і цикл повторюється знову (Хропанюк, 2008, с. 88). Історія засвідчує, що багато державних утворень розвивалися циклічно і проходили фази зародження, становлення, розквіту, занепаду й зникнення, однак окремі з них відроджувалися у формі нової більш удосконаленої форми і проходили новий цикл. Вважається,

що головне у поглядах Полібія те, що основою розвитку держави він вважав зміни, які стосувалися взаємовідносин між державною владою і людиною (Хропанюк, 2008, с. 88).

З огляду на те, що проблематика типів держав є однією з основоположних у теорії держави, упродовж історичного розвитку суспільства було розроблено багато підходів до типології держав (Богушова, 2011). Типологія держав передбачає певне систематичне їх упорядкування за найважливішими сутнісними ознаками та особливостями, притаманними відповідним епохам. У теоретичній площині дослідження проблематики типології держав дає змогу дослідити трансформацію сутності держави, вивчити історичні переходи держав від однієї субстанціальної якості до іншої, визначити зміст діяльності держави на певному етапі її розвитку (Шай, 2015), виявити особливості процесів виникнення, розвитку та занепаду держав. З практичної точки зору ретроспективний аналіз та наявні історичні дані дають можливості сучасним державам здійснювати свій розвиток з урахуванням типології держав, формувати відповідну державотворчу політику зважаючи на визначені цілі. Теоретичне дослідження та практична імплементація накопичених знань у сфері типології держав вкрай актуальне питання для сучасної України. Нам (державі Україна) необхідно якомога швидше визначити пріоритетні аспекти державного будівництва, сформувавши візію суспільно-політичних відносин у країні, визначити домінуючу модель соціально-економічної політики. Від типу держави значною мірою залежить спосіб реалізації державою своїх функцій (насамперед соціальної функції), а також їхній обсяг і змістовне наповнення. Крім цього, відповідний тип держави свідчить про те, чиї інтереси вона відстоює (всього суспільства чи певного соціального класу) і в який спосіб вони реалізуються.

На думку О.Ф. Скакун, тип держави – це сукупність держав, що мають загальні риси, які виявляються в єдності закономірностей і

тенденцій розвитку на основі подібних економічних відносин, однакового поєднанні загальносоціальної і вузькокласової сторони їх сутності, близькому рівні культурно-духовного розвитку та науково-технічного прогресу (Скакун, 2010, с. 117). В. М. Кириченко та О. М. Куракін вважають, що тип держави – це сукупність держав, які мають спільні загальні ознаки і відображають відповідний рівень їхнього розвитку на певному історичному етапі (Кириченко, & Куракін, 2010, с. 32). Про вплив на типи держав історичних періодів також зазначають М. С. Кельман і О. Г. Мурашина. Вони вважають, що під типом держави розуміють взяті в єдності найбільш загальні риси різних держав, систему їх найважливіших властивостей і сторін, які породжуються відповідною епохою і характеризуються загальними суттєвими ознаками (Кельман, & Мурашин, 2005, с. 86). Також тип держави можна визначити як системоформуючі сутнісні ознаки, притаманні конкретній сукупності держав, що характеризують закономірності їх організації та розвитку (Морозова, 2010, с. 53). Тип держави, зокрема, характеризується за такими ознаками: соціальною групою, що здійснює владу; системою суспільних, економічних, соціальних відносин між владою та населенням; системою інструментів та механізмів, які використовує влада для організації суспільного життя; соціально-змістовною сутністю і соціальним призначенням; рівнем культурного та духовного розвитку населення.

Типологія держав, тобто їх групування чи класифікація за типами, дає можливості виявити характерні ознаки держав, з'ясувати закономірності їх розвитку, а також моделювати можливі варіанти подальшого існування та розвитку держав. На даний час в основному переважають формаційний і цивілізаційний підходи до типології держав.

Основа формаційного підходу – суспільно-економічний базис суспільства або відповідна формація, що характеризується специфічним способом виробництва й виробничими

відносинами, а також класовою структурою. Тобто головним критерієм виступає спосіб виробництва (рівень розвитку продуктивних сил і виробничих відносин), що визначається панівною формою власності на засоби виробництва (Морозова, 2010, с. 53). Наприклад, економічним базисом рабовласницького суспільства була приватна власність рабовласників на засоби виробництва й рабів. Матеріальний базис феодальної формації формувався на основі феодальної власності на землю, що обумовлювала економічну залежність кріпосних селян від феодалів. Приватна власність на найважливіші засоби виробництва характеризує капіталістичну суспільно-економічну формацію. Кожна формація має характерні особливості щодо підходів до організації суспільного життя та реалізації державою соціальної функції як пріоритетної функції у забезпеченні життєдіяльності суспільства.

Вважається, що найбільшу увагу дослідженню поняття суспільно-економічної формації приділив К. Маркс (Богушова, 2011). Формація – це історичний тип суспільства, що має певний спосіб виробництва, панівну форму власності та класову структуру (Скакун, 2010, с. 128). К. Маркс зазначав (Маркс, Енгельс, 1959, с. 6–7), що у процесі суспільного виробництва люди вступають у виробничі відносини, які притаманні певному рівню розвитку продуктивних сил. Сукупність цих виробничих відносин складає економічну структуру суспільства, якій характерні відповідні форми суспільної свідомості. К. Маркс наголошував, що спосіб матеріального виробництва обумовлює соціальні, політичні й духовні процеси життя загалом. Тому не свідомість людей визначає їхнє буття, а, навпаки, їхнє суспільне буття визначає їхню свідомість. На певному етапі свого розвитку виникають протиріччя між продуктивними силами суспільства та наявними виробничими відносинами, тобто з відносинами власності. Тоді виникають соціальні революції, унаслідок яких змінюється економічна структура суспільних відносин, що в подальшому

впливає на політичну та інші сфери. Отже, перехід від однієї суспільно-економічної формації до іншої відбувається внаслідок заміни застарілих форм виробничих відносин новим економічним устроєм. При цьому зміна суспільно-економічних формацій є закономірною, а весь історичний процес розвитку суспільства відображається у послідовній зміні формацій і відповідних типів держав (Морозова, 2010, с. 53).

Формаційний підхід до типологізації держав передбачає існування первіснообщинної (бездержавна), рабовласницької, феодальної, буржуазної (або капіталістичної), комуністичної (перехідним етапом для якої слугує соціалістична) формацій. Кожна з перелічених формацій має певний тип держави, що захищає економічний уклад суспільства і відстоює інтереси панівного класу. При цьому в межах первіснообщинної формації держави ще не існує, оскільки відсутня необхідність її створення, а в межах останньої (комуністичної) її вже не існує, оскільки вже відсутня необхідність її існування, оскільки комунізм заперечує існування класового суспільства, а без існування класів відсутня необхідність управління ними, відповідно і держави як регулятора суспільних відносин (Богушова, 2011).

Марксистська теорія виокремлює чотири типи держав, залежно від панівної форми власності: рабовласницька; феодальна; буржуазна; соціалістична.

Рабовласницька держава – перший тип держави, що виник унаслідок появи приватної власності, виникненню класів рабів та рабовласників. Класичними державами рабовласницького типу були держави, створені в Греції та Римі у VIII–VII ст. до н. е. Основними класами в цих державах були рабовласники і раби. Раби виступали зняряддям праці для рабовласників, їх не визнавали суб'єктами права, вони були цілком залежні від рабовласників (Кириченко, & Куракін, 2010, с. 34). Виконання державою своїх функцій здійснювалося, зважаючи на інтереси панівного

класу рабовласників. Основним виконавцем внутрішніх (підтримання порядку) та зовнішніх (оборона і експансія територій) функцій була армія. Формами організації влади в рабовласницьких державах були монархія, аристократія, демократія, а політичні режими – автократія та деспотія. Водночас у цей період були розроблені демократичні норми державного права Греції та приватне право Риму (Кириченко, & Куракін, 2010, с. 34).

Пройшовши етапи становлення й розвитку рабовласницької держави перейшли в стадію занепаду і на заміну їм в V–VI ст. н.е. виникла феодальна держава. Економічним базисом феодальних держав була власність феодалів на землю, в чому і проявлялася соціальна нерівність суспільства. Основними класами в цих державах були феодалі і кріпосні селяни. Більшість функцій феодальних держав були спрямовані на захист феодальної власності та упередження (або придушення) супротиву селян проти експлуатації. Відносини між феодалами та селянами характеризувалися примусовим закріпленням останніх за землею, яка повністю належала феодалам. Домінуючими формами правління були монархія різних видів (феодальна, представницька, абсолютна) і феодальна міська республіка (Кириченко, & Куракін, 2010, с. 35).

Наприкінці феодальної формації, з розвитком промисловості, почали зароджуватися буржуазні виробничі відносини, які вимагали наявності вільних працівників, які могли б пропонувати і продавати свою робочу силу. Конфлікти, які виникли між феодалами та буржуазією розв'язувалися за допомогою буржуазних революцій, у результаті яких виник новий буржуазний тип держави. Буржуазна або капіталістична держава виникла внаслідок революцій XVII–XVIII століть та запровадження капіталістичного способу виробництва (Кириченко, & Куракін, 2010, с. 35). Економічним базисом буржуазної держави була приватна власність на засоби виробництва. На цьому етапі була ліквідована будь-яка позаекономічна залежність праців-

ника від власника виробничих засобів, проголошено рівність усіх громадян перед законом, недоторканність приватної власності, економічну, політичну та ідеологічну свободу. З розвитком капіталістичних відносин поглиблювалася майнова нерівність, конкурентна боротьба призводить до формування монополій, внаслідок відсутності дієвих державних регулювальних механізмів відбуваються економічні кризи, які призводять до ще більшого майнового розшарування суспільства і наростання соціальних конфліктів. У буржуазних державах розширювалися функції держави, набували ваги демократичні принципи управління, парламентаризм, розширювалися права і свободи людини і громадянина. Сьогодні формується принципово новий тип капіталістичної держави – вона стає більш соціально спрямованою, втрачає класовий характер, новою ідеологією стає людиноцентризм та держава загального блага. Значний вплив на сучасний розвиток держав справляє глобалізація та формування постіндустріального суспільства, що докорінним чином змінює класичну форму капіталізму. Головна проблема сучасності – формування нового типу держави, що мав би поєднувати економічну ідеологію капіталізму та ідеологію соціального добробуту.

Серед головних ознак соціалістичної держави – провідна роль держави в економіці, соціальній та інших сферах, що забезпечують життєдіяльність суспільства. Соціалістична держава є власником засобів виробництва, забезпечує справедливий розподіл результатів праці, працівники в ній залучаються до вирішення загальнодержавних справ, унаслідок чого відносини між класами втрачають соціально-антагоністичний характер (Кириченко, & Куракін, 2010, с. 36). У класичному розумінні соціалістична держава – це держава побудована на принципах гуманізму, демократії, колективізму і справедливості, яка в подальшому має перейти до народного самоврядування (Кириченко, Куракін, 2010, с. 36). Соціальна функція в такій державі має

всеохоплюючий характер, що, насамперед, проявляється у рівному доступі громадян до соціально-гуманітарних благ, які повністю гарантуються і забезпечуються державою. Досвід СРСР та країн соціалістичного табору засвідчує, що всеохоплюючий державний вплив на економічні та соціальні процеси не забезпечив досягнення основних соціалістичних принципів у побудові держави. Водночас держави світу не відмовилися від соціалістичної моделі економіки та суспільних відносин. Найбільш яскравим прикладом сучасності слугує Китай, який утримує соціалістичний курс, однак зі своєю специфікою, яка, зокрема, проявляється у використанні ринкових економічних методів. Також досить активно обговорюється шведська модель, яка базується на ринковій економіці з одночасним досить високим рівнем соціальної захищеності громадян. Таким чином, соціалістичний тип держави не можна вважати безперспективним та утопічним, він потребує подальшого вивчення та формування теоретичної бази з урахуванням емпіричного досвіду, сучасних суспільних відносин і перспектив розвитку постіндустріальної економіки.

Разом із наведеною типологізацією окремі науковці виділяють азіатський спосіб виробництва, який відображає специфічні особливості ранньокласового суспільства країн Сходу і характерний переважно для країн абсолютної монархії (Богушова, 2011).

Історичний розвиток засвідчив, що кожна суспільно-економічна формація проходить кілька етапів (Кельман, & Мурашин, 2005, с. 87): перший етап характеризується прогресом у розвитку продуктивних сил зважаючи на те, що виробничі відносини випереджають їхній рівень; на другому етапі рівень розвитку продуктивних сил відповідає рівню виробничих відносин, що забезпечує прогресування та розвиток формації; на третьому етапі внаслідок постійного розвитку продуктивних сил, вони починають випереджати сформовані виробничі відносини і стають причиною формування нових виробничих відносин або

нової суспільно-економічної формації. Також слід зважати на те, що кожна держава має притаманні лише їй особливості розвитку: конкретне суспільство; конкретний історичний час; геополітичні умови; ресурсний потенціал; зовнішня кон'юнктура. Однак при розгляді типів держав конкретні для кожної держави умови ігноруються, а беруться до уваги лише найбільш загальні риси її виникнення та розвитку (Кельман, & Мурашин, 2005, с. 87).

Історичні дослідження та емпіричний досвід свідчать про недостатність використання лише формаційного підходу до характеристики певних держав. До основних недоліків можна віднести такі (Морозова, 2010, с. 54):

1) теорія соціально-економічних формацій розроблялася, здебільшого, на історичних матеріалах європейських країн і не враховувала специфіку економічної й політичної організації східних країн, які, зрештою, не вміщуються в рамки формаційної теорії;

2) характерною особливістю розвитку держав і їхніх суспільств є лінійний розвиток – більш прогресивна формація завжди замінює менш прогресивну. Однак, даний постулат не завжди відповідає історичній дійсності;

3) поки що немає підтвердження тезам про поступове відмирання держави як апарату класового примусу і формування комуністичного самоуправління. Китайські науковці вважають, що перехід до соціалізму потребує століть, на відміну від марксизму, який стверджував, що для побудови соціалізму потрібно відносно небагато часу;

4) формаційний підхід наразі не може пояснити, чому різні народи, які тисячі років тому розпочали свій розвиток з єдиного для всіх первісно-общинного ладу в подальшому опинилися на різних стадіях і в різних системах державотворення.

Водночас до переваг формаційного підходу можна віднести (Скакун, 2010, с. 129): акцент на істотній ролі економічних відносин при формуванні держав і зміні їх типів;

виокремлення класової сутності держави, тобто виразником чийх інтересів вона є; розгляд держави в контексті її поетапного розвитку. Також формаційний підхід пояснює зв'язки держави з іншими соціальними явищами, тому його можливості ще не до кінця вичерпані (Морозова, 2010, с. 54).

Поряд із формаційним підходом досить широко використовується цивілізаційний підхід для визначення типології держав. Його сутність полягає в тому, що під час характеристики розвитку конкретних країн і народів необхідно враховувати не лише розвиток виробничих процесів і класові відносини, а також духовні й культурні чинники (Морозова, 2010, с. 54). До таких чинників належать світогляд, духовне життя й релігія, історичний розвиток, світогляд, ментальність, звичаї й традиції, географічне розташування. Сукупність цих чинників формує відповідну культуру, що відображає специфічний спосіб буття певного суспільства, а споріднені культури формують цивілізацію (Морозова, 2010, с. 54). Цивілізацію можна визначити як соціокультурну систему, що охоплює соціально-економічні умови життєдіяльності суспільства, його етнічні, релігійні основи, а також рівень економічної, політичної, соціальної й духовної свободи особистості (Кельман, & Мурашин, 2005, с. 88). Нематеріальні цінності, які притаманні відповідній цивілізації, формують державу та впливають на організацію суспільного життя в ній. Духовні та культурні чинники мають здатність впливати на способи матеріального виробництва, посилювати чи послаблювати соціально-економічний розвиток, формувати відповідний політичний контекст у державі і у зовнішніх відносинах.

У даному контексті важливим питанням є формування критеріїв для типологізації цивілізацій. Вагомий внесок у розроблення цивілізаційної теорії та вивчення локальних цивілізацій зробив англійський історик А. Дж. Тойнбі. Ним були обрані такі основні критерії для класифікації держав

у межах цивілізаційного підходу, як: культура, релігія, ментальність, історичний розвиток, економічний і технологічний розвиток та ін. А. Тойнбі охарактеризував 21 локальну цивілізацію, що циклічно змінювали одна одну (Тойнбі, 1995, с. 546): Єгипетська, Андська, Давньокитайська, Мінойська, Шумерська, Майянська, Юкатанська, Мексиканська, Хеттська, Сирійська, Вавилонська, Іранська (згодом – ісламська), Арабська, Далекосхідна (головний стовбур), Далекосхідна (японське відгалуження), Індська, Індуїстська, Еллінська, Православно-християнська (головний стовбур), Православно-християнська (руське відгалуження), Західна. Однак А. Тойнбі не вважав запропонований ним підхід аксіоматичним, він вважав, що можуть існувати й інші переліки цивілізацій. Учений вважав, що на розвиток цивілізацій впливають природні виклики та виклики, зумовлені людськими чинниками. Він виокремив такі виклики, які слугували стимулами для розвитку цивілізацій (Тойнбі, 1995): стимул суворих країн (клімату), стимул нової землі, стимул ударів (від сусідніх спільнот), стимул тиску (від сусідніх спільнот), стимул гноблення (спрямування енергії на заміщення втрачених якостей, властивостей). Кожна цивілізація відповідним чином реагує на виклики, що є стимулом до її розвитку.

Цивілізаційний підхід пояснює багатовекторний історичний розвиток, зокрема те, що держави розвиваються неоднаково і досягають різного економічного чи соціального рівня розвитку. За цивілізаційним підходом це обумовлено накопиченим історичним та культурним розвитком, національним рисам, ментальністю, соціальними нормами поведінки та ін. Тобто тип і розвиток держави значною мірою залежить від національної культури та світогляду суспільства, а держава є найважливішим чинником духовного та культурного розвитку суспільства. Серед недоліків цивілізаційного підходу (Скакун, 2010, с. 130): другорядний вплив економічних чинників на розвиток держави; ігнорування впливу соціальної дифе-

ренціації суспільства, а також наявність класів та наявних суперечностей між ними; абсолютизує культурний елемент.

### Висновки.

На підставі викладеного, можна зробити висновок, що основні критерії, що використовуються для типології не можуть досконало і всебічно пояснити особливості формування та розвитку держав, а також однозначно сформулювати місце і роль держави у виконанні нею соціальної та інших функцій. Більш повне бачення зміг би дати комбінований підхід до типології держав, який би поєднував у собі елементи формаційного і цивілізаційного підходів до цієї проблематики.

Таким чином необхідно відзначити таке:

– класифікація держав за типами необхідна для їх вивчення, виявлення характерних особливостей, закономірностей виникнення й розвитку, прогнозування можливих варіантів існування в майбутньому;

– будь-які підходи до типології держав не дають пояснення щодо усіх аспектів становлення та розвитку держав. Кожен з підходів дає змогу розглядати державу та її еволюцію зважаючи лише на такі аспекти як: лінійний розвиток; відповідний набір характеристик, що ґрунтується на суб'єктив-

ному підході, визначеному дослідником; на вичерпну кількість параметрів, що не дають всебічної характеристики (виділяє одну або кілька ознак, які вважаються домінантними);

– дослідження сутності держав та їх типів залишається актуальною тематикою. Важливо продовжувати пошуки закономірностей формування та розвитку держав, виокремлювати характерні особливості, що впливають на ці процеси, розширювати варіантну низку чинників, які можуть характеризувати сутність держав та закономірності їх розвитку.

Для України типологія важлива у контексті аналізу історичного розвитку та виявлення особливостей, які дають можливість визначити домінуючий тип нашої держави, розробити моделі можливих варіантів розвитку в майбутньому, а також виявити особливі риси, притаманні лише українській державі. Окремою сферою досліджень повинно бути визначення матеріальних та нематеріальних можливостей держави щодо виконання соціальної функції, а саме: визначення обсягів та змісту соціальної функції, рівня залученості громадян до її реалізації, компліментарність економічної та соціальної політики держави.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Арістотель. Політика. Київ : Основи, 2005. 240 с.
- Богушова І. В. Співвідношення формаційного та цивілізаційного підходів до типології держав: теоретико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 3. С. 43–46.
- Венцель В. Т. Соціальна функція держави в умовах глобалізації та трансформації економіки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 5. С. 7–12.
- Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2005. 609 с.
- Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
- Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Том 13. Москва : Государственное издательство политической литературы, 1959. 771 с.
- Морозова Л. А. Теория государства и права. Москва : Российское юридическое образование, 2010. 384 с.
- Скаун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ : Алерта, 2010. 520 с.
- Тойнбі А. Дж. Дослідження історії / пер. з англ. В.Шовкун. Київ : Основи. 1995. Т. 1. 614 с.
- Хропанюк В. Н. Теория государства и права / под ред. Стрекозова В. Г. Москва : Интерстиль, Омега-Л, 2008. 384 с.
- Шай Р. Я. Питання типології держави і права з позиції формаційного підходу. *Вісник Національного університету Львівська політехніка. Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 175–180.

## REFERENCES

- Aristotel. (2005). *Polityka [Politics]*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
- Bohushova, I. V. (2011). Spivvidnoshennia formatsiinoho ta tsyvilizatsiinoho pidkhodiv do typolohii derzhav: teoretyko-pravovyi analiz [Correlation of formational and civilizational approaches to the typology of states: theoretical and legal analysis] *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Scientific Journal «Chronicles of KUL»*, 3, 43–46 [in Ukrainian].
- Ventsel, V. T. (2018). Sotsialna funktsiia derzhavy v umovakh hlobalizatsii ta transformatsii ekonomiky [Social function of the state in conditions of globalization and transformation of the economy]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Scientific notes of Tavriya National University named after V.I. Vernadsky. Series: Public Administration*, 5, 7–12 [in Ukrainian].
- Kelman, M. S., & Murashyn, O. H. (2005). *Zahalna teoriia derzhavy ta prava [General theory of state and law]*. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
- Kyrychenko, V. M., & Kurakin, O. M. (2010). *Teoriia derzhavy i prava: modulnyi kurs [Theory of State and Law: modular course]*. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
- Marks, K., & Jengel's, F. (1959). *Sochinenija [Works]*. (Vol. 13). Moskva: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoy literatury [in Russian].
- Morozova, L. A. (2010). *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]*. Moskva: Rossijskoe juridicheskoe obrazovanie [in Russian].
- Skakun, O. F. (2010). *Teoriia derzhavy i prava [Theory of State and Law]*. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
- Toynbee, A. J. (1995). *Doslidzhennia istorii [A Study of History]*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
- Hropanjuk, V. N. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]*. Moskva: Interstil', Omega-L [in Russian].
- Shai, R. Ya. (2015). Pytannia typolohii derzhavy i prava z pozytsii formatsiinoho pidkhodu [A question of tipologii of the state and right is from position of structure approach]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu Lvivska politekhniky. Yurydychni nauky – Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 813, 175–180 [in Ukrainian].

**Венцель Віктор**

Кандидат економічних наук, докторант  
Національної академії державного управління при  
Президентіві України

Email: ventsel@ukr.net

**Ventsel Viktor**

Candidate of Economic Sciences, Doctoral Candidate  
National Academy for Public Administration under  
the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-1902-6126

**Купрійчук Василь**

Доктор наук з державного управління, професор  
Національної академії державного управління при  
Президентіві України

Email: kvm1968@ukr.net

**Kupriichuk Vasily**

Doctor of Public Administration, Full Prof.  
National Academy for Public Administration under  
the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-7229-1749

Цитування: Венцель, В., & Купрійчук, В. (2020). Типологія держав у контексті реалізації державою соціальної функції. *Аспекти публічного управління*, 8 (4), 44–54. doi: 10.15421/152079

Citation: Ventsel, V., & Kupriichuk, V. (2020). Typolohiia derzhav u konteksti realizatsii derzhavoiu sotsialnoi funktsii [Types of states in the context of the social function of the state]. *Public administration aspects*, 8 (4), 44–54. doi: 10.15421/152079

Стаття надійшла / Article arrived: 12.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 18.10.2020

## Європейський досвід державної політики в сфері юстиції

*Орест Красівський, Орися Мерза, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто європейський досвід державної політики в сфері юстиції. Розглянуто різні моделі юстиції в Європі, на основі яких забезпечується захист прав та свобод громадян та їх взаємодія із органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Виокремлено різні підходи до побудови системи юстиції у різних країнах Європи. Визначено сутність органів юстиції у різних країнах Європи та здійснено оцінку їх діяльності.

Аргументовано, що в кожній європейській країні є свої особливості, які стосуються призначення суддів на свої посади. Визначено, що у більшості країн Європи організаційне забезпечення судових установ належить до компетенції органів виконавчої влади, якими переважно виступають міністерства юстиції.

Проаналізовано спільні та відмінні ознаки діяльності органів юстиції в європейських країнах та в Україні. Відзначено, що в Україні, на відміну від європейських країн, повноваження у сфері інтелектуальної власності відносяться не до органів юстиції, а до Державної служби інтелектуальної власності України, яка є окремим центральним органом виконавчої влади.

Подано пропозиції щодо покращення діяльності органів юстиції в Україні із врахуванням європейського досвіду. Європейський досвід свідчить про те, що раціонально побудована система юстиції може бути ефективним механізмом захисту прав громадян та сприяти розвитку правового цивілізованого суспільства. Аналіз цього досвіду свідчить про можливість запозичення позитивних надбань європейської правової політики для вдосконалення діяльності органів юстиції в Україні. Європейські стандарти сприятимуть утвердженню верховенства права в українській державі та забезпеченню ефективної охорони та захисту прав людини і громадянина у відносинах з органами державного управління та місцевого самоврядування, що виникають у сфері публічно-правових відносин в Україні.

**Ключові слова:** юстиція, органи юстиції, європейський досвід, правові сім'ї, держава, захист прав людини і громадянина, виконавча влада

## European experience of state policy in the field of justice

*Orest Krasivskyy, Orysjia Merza, Lviv Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The article considers European experience of state policy in the field of justice. Various models of justice in Europe, on the basis of which protection of rights and freedoms of citizens and their interaction with public authorities and local governments is ensured, are considered. Different approaches to the construction of the system of justice in different European countries are highlighted. The essence of the judicial bodies in different European countries is determined and their activity is evaluated.

It is argued that each European country has its own peculiarities of appointment of judges to their positions. It is determined that in most European countries organizational support of judicial institutions belongs to the competence of executive bodies, which are mainly the Ministries of Justice.

Common and distinctive features of the activity of judicial bodies in European countries and in Ukraine are analyzed. It is noted that in Ukraine, in contrast to European countries, the powers in the field of intellectual property do not belong to the judicial bodies, but to the State Intellectual Property Service of Ukraine, which is a separate central executive body.

Proposals regarding improvement of the activities of the judiciary bodies in Ukraine, taking into account European experience, are made. European experience shows that a rationally constructed system of justice can be an effective mechanism for protection of rights of citizens and promote the development of a civilized legal society. Analysis of this experience shows the possibility of borrowing the positive achievements of European legal policy to improve the activities of judiciary bodies in Ukraine. European standards will promote the establishment of the rule of law in Ukrainian state and ensure effective protection of human

and civil rights in relations with public administration and local self-government bodies arising in the field of public legal relations in Ukraine.

*Keywords: justice, judicial bodies, European experience, legal families, state, protection of human and civil rights, executive body*

## Европейский опыт государственной политики в сфере юстиции

*Орест Красивский, Орыся Мерза, Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье рассмотрены европейский опыт государственной политики в сфере юстиции. Рассмотрены различные модели юстиции в Европе, на основе которых обеспечивается защита прав и свобод граждан и их взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Выделены различные подходы к построению системы юстиции в разных странах Европы. Определена сущность органов юстиции в разных странах Европы и осуществлена оценка их деятельности.

Аргументировано, что в каждой европейской стране есть свои особенности, которые касаются назначения судей на свои должности. Определено, что в большинстве стран Европы организационное обеспечение судебных учреждений относится к компетенции органов исполнительной власти, которыми преимущественно выступают министерства юстиции.

Проанализированы общие и отличительные признаки деятельности органов юстиции в европейских странах и в Украине. Отмечено, что в Украине, в отличие от европейских стран, полномочия в сфере интеллектуальной собственности относятся не к органам юстиции, а в Государственную службу интеллектуальной собственности Украины, которая является отдельным центральным органом исполнительной власти.

Представлены предложения по улучшению деятельности органов юстиции в Украине с учетом европейского опыта. Европейский опыт свидетельствует о том, что рационально построенная система юстиции может быть эффективным механизмом защиты прав граждан и способствовать развитию правового цивилизованного общества. Анализ этого опыта свидетельствует о возможности заимствования положительных достижений европейской правовой политики для совершенствования деятельности органов юстиции в Украине. Европейские стандарты будут способствовать утверждению верховенства права в украинском государстве и обеспечению эффективной охраны и защиты прав человека и гражданина в отношениях с органами государственного управления и местного самоуправления, возникающих в сфере публично-правовых отношений в Украине.

*Ключевые слова: юстиция, органы юстиции, европейский опыт, правовые семьи, государство, защита прав человека и гражданина, исполнительная власть*

### Вступ.

Українська держава розвивається в умовах глобалізації, що зумовлює потребу глибокого вивчення тих процесів, які відбуваються у світі. Неминуча інтеграція у європейський простір викликана географічними, історичними, культурними та іншими чинниками, що визначає об'єктивний характер такої взаємодії. Відповідно до цього необхідно особливу увагу звернути на специфіку функціонування європейського суспільства,

зокрема, на побудову системи юстиції у розвинутих країнах Європи.

Державний механізм європейських країн функціонує на засадах верховенства права та правосвідомості громадян, які притаманні будь-якому цивілізованому суспільству. Забезпечення діяльності органів судової влади та нормотворча організація правової роботи покладається на міністерства юстиції, їх територіальні органи та інші підвідомчі органи юстиції залежно від особливостей правової системи тієї чи іншої країни. Відповідно до

цього у кожній країні органи юстиції мають свої відмінності, зважаючи на компетенцію та напрями діяльності, і ці відмінності залежать від поточних потреб державного управління, правових традицій, державного ладу та стану розвитку суспільства загалом.

Проблеми функціонування органів юстиції у європейських країнах розглядаються у працях таких науковців, як Р. В. Будецький, М. В. Горбачева, Г. В. Куліков, І. І. Микульця, О. В. Федькович, О. О. Чумак та інші. Проте їх дослідження стосуються переважно тільки загальних аспектів статусу та організації діяльності органів юстиції в окремих країнах, комплексно не розкриваючи особливості, спільності та відмінності напрямків діяльності та компетенції органів юстиції у різних країнах.

**Метою** даної статті є оцінка теоретичних підходів до розуміння сутності європейського досвіду діяльності органів юстиції, аналіз діяльності та повноважень основних органів влади у сфері юстиції країн Європи та представлення пропозицій щодо розвитку української юстиції із застосуванням європейського досвіду.

#### **Результати досліджень.**

Європейська система юстиції є неоднаковою та неоднорідною. Її побудова пов'язана із низкою особливостей історичного, ментального, культурного характеру, властивого кожній країні, а також зі специфікою правової системи та її розвитку. Також на сферу юстиції тієї або іншої країни впливають чинники наднаціонального плану, які зумовлені інтеграційними та глобалізаційними процесами як у Європі, так і в цілому світі. Так, мова йде про вплив міжнародних організацій та судових установ, рішення та нормативна база яких поширюється на органи юстиції усього цивілізованого суспільства. Наприклад, рішення Європейського Суду з прав людини спричинили потребу структурних правових реформ у низці країн-членів Ради Європи, які, зокрема, стосувалися організації судоустрою.

Виходячи із особливостей правових систем та конституційних традицій різних держав, можна вести мову про різні моделі юстиції, на основі яких забезпечується захист прав та свобод громадян та їх взаємодія із органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Виокремлюють різні підходи до побудови системи юстиції у різних країнах Європи, які узагальнюючи, можна поділити на такі основні типи:

- англійська (англо-американська) правова сім'я;
- романська правова сім'я;
- германська правова сім'я;
- змішана правова сім'я (Пахолок, 2001).

Виокремимо особливості органів юстиції Великобританії як країни англо-американської правової сім'ї, які характерні своїми специфічними рисами. Так, на органи юстиції цієї країни покладаються особливі функції у сфері судочинства (забезпечення безпеки учасників судочинства, участі суб'єктів у судових справах та підготовки довідок по судових справах), функції, які стосуються управління пенітенціарними установами та контролю за переміщенням засуджених, а також функції з організації кримінального переслідування. Слід зауважити, що ці риси є спільними із рисами органів юстиції Сполучених Штатів Америки, Уельсу, Австралії та Канади – країн, які також належать до англо-американської правової сім'ї (Гусарева, 2010; Федькович, 2007).

Для англійської правової сім'ї характерною є наявність квазісудових установ та функціонування адміністративних судів, підпорядкованих відповідним відомствам. Це означає, що ці суди не формують єдиної в країні самостійної судової системи, а створюються для того, щоб розглядати окремі спори. Іншими словами, у цих країнах існує прецедентне право, що базується на практиці та досвіді застосування судових рішень та вироків на основі тих, які були винесені

раніше. У той же час у країні функціонують і суди загальної юрисдикції, до яких можуть звертатися усі особи, чії права були порушені.

Відсутність адміністративної юстиції та наявність квазіадміністративних судів співвідноситься з доктриною «панування права» в країні, відповідно до якої не передбачено функціонування будь-яких спеціалізованих судів. Функції квазісудових органів виконують адміністративні трибунали, створення яких узгоджується із Лорд-Канцлером і які є спеціалізованими управлінськими органами, покликаними вирішувати адміністративно-правові суперечки у контексті формального судочинства, базуючись на таких принципах: можливість оскарження судового рішення; винесення вмотивованого судового рішення; можливість заявника та відповідача висловлювати свої позиції; змагальність судового процесу; гласність судочинства (Адміністративна юстиція). Нагляд за їх діяльністю здійснюється «судом королівської лави» Суду корони.

На противагу англо-американській правовій сім'ї варто згадати так звану романо-германську модель управління юстицією, до якої належить більшість європейських країн (Микульця, 2014), а також африканські, південно- і центральноамериканські країни. Органи юстиції у цих країнах націлені на участь у законотворчій діяльності, систематизацію законодавчої бази та контроль роботи судових органів.

Романський тип побудови системи юстиції спостерігається у таких країнах як Бельгія, Португалія, Іспанія, Італія та Франція. Для них характерними рисами є: відокремленість адміністративної юстиції; наявність судових установ, покликаних розглядати окремі соціальні спори; функціонування судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, повноваження між якими розмежовані нечітко.

До германської правової сім'ї належать Австрія та Німеччина, і для цих країн при-

таманним є поділ органів юстиції на два рівні: земельний та федеральний, враховуючи форму територіального устрою цих країн. Юрисдикція судових установ у даному випадку є чітко визначеною, що виключає присутність квазісудових установ у правових системах цих країн (Баб'як, 2016).

Отже, між цими двома правовими сім'ями існують певні відмінності, зумовлені різною організацією адміністративної юстиції та судочинства. У той же час слід наголосити на спільних рисах романського та германського типу юстиції. У цих системах наявні як адміністративні, так і конституційні суди, а також діють спеціальні органи, покликані забезпечувати єдність судових систем у державі. Крім того, міністерства юстиції цих країн мають практично однакові функції, які часто копіюють одна одну і відрізняються лише обсягом повноважень міністрів юстиції у сфері управління судовою системою та контролю за діяльністю судових органів. Також спільним для міністерств юстиції країн романо-германської моделі є законотворча та законопроектна діяльність, яка проявляється у систематизації та кодифікації законодавства відповідної країни.

Поряд із цим, спільним є і те, що міністерства юстиції зазначених країн можуть здійснювати адміністративний контроль за діяльністю судів. Зокрема, мова йде про матеріально-технічне забезпечення судових установ, атестування та забезпечення підвищення кваліфікації працівників судів та контроль кадрової політики судів (Мирончук, 2007).

Змішана правова сім'я поєднує в собі риси як англо-американської системи юстиції так і романо-германської. До країн цього типу правової сім'ї належать Туреччина, Греція, Швеція, Норвегія, Данія, Швейцарія, Ірландія, Шотландія, Нідерланди та деякі інші.

У цих країнах сфера юстиції визначає самостійність організації судової влади,

відповідно до чого в адміністративних судах розглядаються спори публічно-правового характеру. До цих спорів відносять справи стосовно правомочностей державних службовців, взаємовідносин між державними органами і їх посадовими особами та населенням, спори між адміністративно-територіальними одиницями тощо. Суди можуть змусити на основі встановлення юридичних фактів змусити прийняти державні органи певні рішення або навпаки – скасувати їх (Адміністративна юстиція).

Загалом поряд із законотворчою діяльністю, яка є прерогативою центральних органів юстиції європейських країн, вони можуть виконувати функції та повноваження, націлені на розробку, просування, погодження, забезпечення координованості нормотворчої діяльності відповідних органів та погодження правових актів із законодавчою базою Європейського Союзу (наприклад, це стосується Німеччини та Польщі).

Крім того, слід згадати і специфічну діяльність центральних органів юстиції, таку як експертиза проектів нормативних актів, виданих урядами європейських країн, чи підготовка висновків у сфері процесуального та матеріального права, що, зокрема, спостерігається у Польщі та у Німеччині (Regulamin organizacyjny, 2015; Aufgaben und).

Щодо діяльності нотаріату, адвокатури та судочинства, то в європейських країнах вони є досить самодостатніми порівняно з країнами пострадянського простору. Це означає, що вони не настільки підлягають регулюванню та контролю з боку центральних органів юстиції, як це спостерігається у країнах колишнього соціалістичного табору.

Органи юстиції європейських країн часто здійснюють управлінські функції в судовій сфері. Зокрема, це стосується забезпечення діяльності судових органів влади, нагляд за їх роботою та призначення на посади. Тут варто згадати приклад Міністер-

ства юстиції Німеччини, яке наглядає за діяльністю федеральних судів, відповідає за здійснення судочинства в країні, забезпечує функціонування вищих судів та вибори суддів до них (Aufgaben und).

Варто відзначити, що суди як представники адміністративної юстиції розпочали свою діяльність у Франції ще на початку XIX століття, проте самостійною ланкою судової системи країни стали у XX столітті. Зважаючи на особливості історичного минулого країни, формування адміністративних судів спочатку розцінювалося як необхідність кращого захисту суб'єктивних прав та законних інтересів людини і громадянина. Проте справжньою причиною їх діяльності в умовах революції стало небажання нової адміністрації підпорядковуватися старим, ще королівським суддям.

Судове провадження перейшло в адміністративні трибунали, які були самостійними та відокремленими органами виконавчої влади. Адміністративні спори розглядалися за процедурою, наближеною до судової, відповідно до чого вводиться термін «адміністративна юстиція».

На даний час штат суддів адміністративних судів формується за рахунок цивільних та військових державних службовців. Діяльність суддів адміністративних судів в країн курує Вища рада адміністративних трибуналів апеляційних адміністративних органів, яка є спеціалізованим органом у сфері адміністративної юстиції.

Особливістю французького судочинства є те, що заявники лише подають справу до суду і все, більше від них нічого не вимагається. Вони можуть брати участь у процесі розслідування, яке проводиться судами. Усі судові витрати бере на себе судова система країни, від заявника вимагається лише сплата невеликої суми при поданні скарги. Для порівняння – в англо-американській системі на заявника лягає обов'язок сплатити основні витрати щодо здійснення нагляду та на послуги адвокатів.

Німецьке судочинство формувалося за схожим принципом до французького. Цей процес розпочався в середині XIX століття і також здійснювався в межах системи виконавчо-розпорядчих органів. В інституціях, які розглядали адміністративні справи у першій інстанції, працювали лише професійні чиновники, а професійні судді виконували свої обов'язки лише в установах апеляційної інстанції. З часом ці інстанції трансформувалися в повноцінні адміністративні суди як складові системи судової влади і як самостійні установи адміністративної юстиції Німеччини (Адміністративна юстиція).

Загалом нагляд та адміністрування діяльності судових органів у країнах Європи можна розцінювати як безпосередню пряму взаємодію органів юстиції та сфери судочинства. Проте поряд із цим варто згадати повноваження, які стосуються здійснення органами юстиції завдань та функцій державної політики у сфері судової експертизи. Цю діяльність слід розцінювати як непряму взаємодію зазначених органів та судів.

Слід зазначити, що в європейських країнах судова практика передбачає організацію судового вирішення адміністративних спорів за двома основними напрямками. У першому випадку мова йде про функціонування окремої спеціалізованої мережі адміністративних судів у межах судової влади таких країн, як Туреччина, Польща, Італія, Німеччина та Франція. Тобто такий підхід характерний для більшості розвинених країн континентальної правової системи європейських країн. Він має свої переваги у тому, що судді, що працюють у судовій системі, є професіоналами та досвідченими спеціалістами своєї справи, а процедура розгляду адміністративних справ судами є обґрунтованою та достовірною. У другому випадку мова йде про існування у структурі загальних судів спеціалізованих адміністративних палат – це стосується таких

країн як Швейцарія, Нідерланди та Іспанія (Адміністративна юстиція, 2003).

У більшості країн Європи організаційне забезпечення судових установ належить до компетенції органів виконавчої влади, якими переважно виступають міністерства юстиції. Незалежність судів є ключовим принципом їх функціонування, тому у тих країнах, де спостерігається втручання у їх діяльність, вживаються заходи до усунення тих органів, які зловживають своїми повноваженнями, від організаційного забезпечення судів (Бринцев, 2010). Цей досвід може бути корисним для України, зважаючи на надмірну бюрократію вітчизняної судової системи, ієрархічну залежність та недостатньо широкий перелік функцій судів.

З метою перевірки діяльності судів у французькій системі юстиції організовується діяльність відповідних інспекцій. Вони працюють там, де суди виконують свою роботу на поточний момент часу. Разом з тим, процедура інспектування здійснюється протягом всього періоду часу, починаючи від останньої перевірки, і якщо суди змінювали своє місцезнаходження чи формат діяльності, то інспектування може проводитися за розширеним принципом.

У кожній країні є свої особливості, які стосуються призначення суддів на свої посади. Це є свідченням того, що ті, хто хоче обіймати високі посади у системі судочинства, повинні прикласти чимало зусиль та затратити чимало часу, будуючи свою кар'єру у зазначеній сфері. Врахування достатнього професійного стажу для бажаючих стати суддею може стати корисним і в українських реаліях, особливо в умовах, коли часто суддями стають молоді та недосвідчені особи. Це також дасть змогу зменшити кількість зловживань у зазначеній сфері.

Цікавим є досвід формування суддівського корпусу, який спостерігається в таких країнах, як Македонія, Швейцарія та інші країни і базується на виборності суддів населенням. Цей підхід ґрунтується

на принципі необхідності відповідальності суддів за свої дії та рішення перед народом. Досвід такої практики засвідчує те, що народ обирає на посади найкращих претендентів.

Важливим напрямом діяльності органів юстиції європейських країн є забезпечення належної реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина відповідної держави, а також створення відповідних умов для цього. Сюди слід віднести правову допомогу громадянам певної держави, сприяння правовій обізнаності населення та забезпечення доступності необхідних юридичних послуг тим, хто їх потребує.

Сфера прав людини передбачає також їх захист від надмірної тривалості розгляду справ у судах. У європейських країнах існує практика узгодження законодавства з вимогами Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Варто звернути увагу на практику публікації судових рішень, що здійснюється в таких країнах, як Німеччина, Франція та в інших країнах. А досвід Швейцарії чи Іспанії свідчить про вибіркочув публікацію судових рішень.

Щодо України, на відміну від європейських країн, то повноваження у сфері інтелектуальної власності відносяться не до органів юстиції, а до Державної служби інтелектуальної власності України, яка є окремим центральним органом виконавчої влади. На даний час нема підстав вести мову про інтеграцію цього органу до сфери юстиції.

### **Висновки**

Отже, аналіз європейського досвіду державної політики у сфері юстиції свідчить про те, що у цих країнах нема єдиного універсального підходу до функціонування органів юстиції. У європейських країнах центральні та територіальні органи юстиції наділені широким спектром повноважень щодо реалізації державної правової політи-

ки, значно відрізняючись при цьому своїми функціями, правами та обов'язками.

Принцип побудови системи юстиції залежить від державного устрою країни, її правової системи та інших особливостей суспільного ладу тієї чи іншої держави. Організаційна структура органів та підрозділів юстиції у країнах Європи є різноплановою, проте поряд із цим системі юстиції європейських держав притаманна одна загальна особливість, яка проявляється у наявності двох управлінських систем у цій сфері. У першому випадку мова йде про управління на рівні централізованого органу влади, тобто Міністерства юстиції, а в другому – про децентралізований рівень, що реалізовується на рівні регіональних органів та інституцій юстиції.

Усі органи юстиції європейських країн покликані працювати над вдосконаленням діючого законодавства, організовувати діяльність органів нотаріату та адвокатури, здійснювати представництво держави у судових інстанціях, забезпечувати виконання рішень юрисдикційних органів і відповідних покарань та сприяти належному функціонуванню судової системи країни.

Європейський досвід свідчить про те, що раціонально побудована система юстиції може бути ефективним механізмом захисту прав громадян та сприяти розвитку правового цивілізованого суспільства. Аналіз цього досвіду свідчить про можливість запозичення позитивних надбань європейської правової політики для вдосконалення діяльності органів юстиції в Україні. Європейські стандарти сприятимуть утвердженню верховенства права в українській державі та забезпеченню ефективної охорони та захисту прав людини і громадянина у відносинах з органами державного управління та місцевого самоврядування, що виникають у сфері публічно-правових відносин в Україні. Зокрема, це стосується системи судочинства та побудови ефективного судового механізму

в контексті розвитку правової держави та громадянського суспільства.

Перспективою подальших наукових досліджень у даному напрямку є дослідження інституційних аспектів європейського досвіду діяльності органів юстиції.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

Адміністративна юстиція: світовий досвід. URL: <https://racurs.ua/ua/2347-administratyvna-ustyciya-svitovyy-dosvid.html> (дата звернення 3.03.2020 р.).

Адміністративна юстиція... URL: <https://racurs.ua/ua/2347-administratyvna-ustyciya-svitovyy-dosvid.html> (дата звернення 4.03.2020 р.).

Адміністративна юстиція... URL: <https://racurs.ua/ua/2347-administratyvna-ustyciya-svitovyy-dosvid.html> (дата звернення 5.03.2020 р.).

Баб'як Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. Науковий вісник *Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2016. С. 141–150.

Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.

Гусарева О. С. Юстиція як складова правових систем сучасних країн світу та України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2010. 16 с.

Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України: дис. ... кандидата юрид. наук / Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2014. 203 с.

Миرونчук І. В. Міжнародний досвід організації адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2007. № 2. С. 105–112.

Пахолок Л. І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан. *Вісник Верховного суду України*. 2001. № 5. С. 49–55.

Федькович О. В. Роль органів юстиції в організації та забезпеченні функціонування системи правосуддя: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Академія адвокатури України. Київ, 2007. 19 с.

Aufgaben und Organisation Ministerium / Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: [http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation\\_node.html](http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html) (дата звернення 4.03.2020 р.).

Aufgaben und Organisation Ministerium... URL: [http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation\\_node.html](http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html) (дата звернення 4.03.2020 р.).

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości: Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości Rzeczypospolita Polska: z dnia 30.01.2015 r., № 59/15/BOF. *Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości*. 2015. Poz. 54.

#### REFERENCES

*Administratyvna ustyciya: svitovyy dosvid [Administrative justice: world experience]*. Retrieved from <https://racurs.ua/ua/2347-administratyvna-ustyciya-svitovyy-dosvid.html> [in Ukrainian].

*Administratyvna ustyciya... [Administrative justice...]*. Retrieved from <https://racurs.ua/ua/2347-administratyvna-ustyciya-svitovyy-dosvid.html> [in Ukrainian].

*Administratyvna ustyciya... [Administrative justice...]*. Retrieved from <https://racurs.ua/ua/2347-administratyvna-ustyciya-svitovyy-dosvid.html> [in Ukrainian].

Aufgaben und Organisation Ministerium [Aufgaben and Organization Ministry] / Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Retrieved from [http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation\\_node.html](http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html).

Aufgaben und Organisation Ministerium [Aufgaben and Organization Ministry]. Retrieved from [http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation\\_node.html](http://www.bmjbv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html).

Babyak, N. V. (2016). Zarubiznyy dosvid organizatsiyi diyalnosti administratyvnyh sudiv i mozlivosti yogo vykorystannya v Ukraini [Foreign experience in organizing the activities of administrative courts and the possibility of its use in Ukraine]. *Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs*, 4, 141–150 [in Ukrainian].

Bryntsev, V. D. (2010). *Standarty pravovoyi derzavy: vtilennya u natsionalnu model organizatsynogo zabezpechennya sudovoyi vlady [Standards of the rule of law: implementation in the national model of organizational support of the judiciary]*. (p. 464). Kharkiv, Pravo [in Ukrainian].

Fedkovych, O. V. (2007). Rol organiv ustytsiyyi v organizatsiyyi ta zabezpechenni funktsionuvannya systemy pravosudnya [The role of the judiciary in organizing and ensuring the functioning of the justice system]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Akademiya advokatury Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].

Gusareva, O. S. (2010). Ustytaitya yak skladova pravovyyh system suchasnyh krain svitu ta Ukrainu [Justice as a component of the legal systems of modern countries and Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Nats. akad.vnytr.sprav. Kyiv [in Ukrainian].

Koliushko, I. B., & Kuybida, R. O. (2003). *Administratyvna ustytsiya: Evropeyskyy dosvid I propozytsiyyi dlya Ukrainy* [Administrative Justice: European Experience and Proposals for Ukraine]. (p. 536). Kyiv: Fakt [in Ukrainian].

Mykultsya, I. I. (2014). Administratyvno-pravovyy status organiv ustytsiyyi Ukrainy [Administrative and legal status of the judiciary of Ukraine]. *Candidate's thesis*. (p. 203). Khark. nats, universytet vnutr. sprav. Kharkiv [in Ukrainian].

Myronchuk, I. V. (2007). Miznarodnyy dosvid organizatsiyyi administratyvnogo sudochynstva [International experience in the organization of administrative proceedings]. *Law and Society*, 2, 105-112 [in Ukrainian].

Paholok, L. I. (2001). Administratyvna ustytsiya v zarubiznyh krayinah: vynyknennya i suchasnyy stan [Administrative justice in foreign countries: the origin and current state]. *Bulletin of the Supreme Court of Ukraine*, 5, 49–55 [in Ukrainian].

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwosci [Regulamin organizacyjny of the Ministry of Justice]: Zarządzenia Ministra Sprawiedliwosci Rzeczpospolita Polska: z dnia 30.01.2015 r., № 59/15/BOF. *Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwosci*. 2015. Poz. 54.

### **Красівський Орест**

Доктор історичних наук, професор  
Львівський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України

Email: krasivski@ukr.net

### **Мерза Орися**

Аспірантка  
Львівський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України

Email: orysjam@gmail.com

### **Krasivskyy Orest**

Doctor of Historical Sciences, Full Prof.  
Lviv Regional Institute of Public Administration  
of the National Academy of Public Administration  
under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-7028-6038

### **Merza Orysja**

Ph.D. Student  
Lviv Regional Institute of Public Administration  
of the National Academy of Public Administration  
under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5425-4802

Цитування: Красівський, О., & Мерза, О. (2020). Європейський досвід державної політики в сфері юстиції. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 55–63. doi: 10.15421/152080

Citation: Krasivskyy, O., & Merza, O. (2020). Yevropeyskyi dosvid derzhavnoi polityky v sferi yustytzii [European experience of state policy in the field of justice]. *Public administration aspects*, 8 (4), 55–63. doi: 10.15421/152080

Стаття надійшла / Article arrived: 15.08.2020

Схвалено до друку / Accepted: 19.10.2020

DOI: 10.15421/152081

УДК: 351:001.89

## Науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання: термінологічний і сутнісний аналіз

*Ірина Шкрабак, ТОВ «Технічний університет «МЕТІНВЕСТ ПОЛІТЕХНІКА»,  
Микола Нікульчев, Донецький національний технічний університет*

Метою дослідження виступає вивчення й аналіз сучасних підходів до дескрипції науково-технологічної сфери у вітчизняній і зарубіжній науці, визначення її сутнісних характеристик і уточнення змісту поняття «науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання». Актуальність зумовлена недостатньою теоретичною визначеністю науково-технологічної сфери як об'єкта державного регулювання, який системно поєднує в собі кілька широких сфер діяльності (наукову, технічну, технологічну, інноваційну), що призводить до зниження результативності й ефективності функціонування механізмів державного регулювання процесів генерації, прикладної трансформації та дифузії знань у всі сфери життєдіяльності суспільства. До результатів дослідження належить обґрунтування трансформації ролі технології в історичному процесі розгалуження функцій науки у суспільстві. Визначено, що в Україні реалізується змішаний варіант інститутотворення в науково-технологічній сфері. Обґрунтовано неправомірність тлумачення національної інноваційної системи як інституціональної моделі науково-технологічної сфери і розкрито структуру її основних дескрипторів. Обґрунтовано, що науково-технологічна сфера має системну природу і наведені ознаки її системності. Сформульовані висновки полягають у визначенні особливостей технології як галузі перехрещення основних функцій науки у суспільстві. Визначено, що з-поміж усіх видів діяльності у науково-технологічній сфері можуть бути виокремлені основні й забезпечувальні, які формують засоби і процеси генерації нового знання у вигляді різного роду ресурсів (матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних, організаційних тощо) і можливостей їх використання. У ході дослідження уточнено поняття «науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання» і визначені перспективи подальших досліджень.

**Ключові слова:** науково-технологічна сфера, функції науки, технологія, концепція, дескриптор, діяльність, державне регулювання

## Scientific and technological sphere as an object of state regulation: terminological and essential analysis

*Iryna Shkrabak, LLC "Technical University "METINVEST POLYTECHNIC"  
Mykola Nikulchev, Donetsk National Technical University*

The aim of the research is to study and analyze modern approaches to the description of scientific and technological sphere in domestic and foreign science, to determine its essential characteristics and clarify the meaning of "scientific and technological sphere as an object of state regulation." The urgency is due to insufficient theoretical certainty of the scientific and technological sphere as an object of state regulation, which systematically combines several broad areas of activity (scientific, technical, technological, innovative), which reduces the effectiveness and efficiency of mechanisms for state regulation of generation processes, applied transformation and diffusion of knowledge in all spheres of society. The results of the study include a justification for the transformation of the role of technology in the historical process of branching out the functions of science in society. It was determined that a mixed version of institution-building in the scientific and technological sphere is being implemented in Ukraine. The illegality of the interpretation of the national innovation system as an institutional model of the scientific and technological sphere is substantiated and the structure of its main descriptors was revealed. It was substantiated that the scientific and technological sphere has a systemic nature and the signs of its systematization were given. The formulated conclusions were to determine the features of technology as an area of intersection of the main functions of science in society. It was determined that among all types of activities in the

scientific and technological sphere can be distinguished basic and supporting, which form the means and processes of generating new knowledge in the form of various resources (material, financial, personnel, information, organizational, etc.) and opportunities for their use. The study clarifies the concept of "scientific and technological sphere as an object of state regulation" and identifies prospects for further research.

**Keywords:** *scientific and technological sphere, functions of science, technology, concept, descriptor, activity, state regulation*

## Научно-технологическая сфера как объект государственного регулирования: терминологический и сущностный анализ

*Ирина Шкрабак, ООО «Технический университет «МЕТИНВЕСТ ПОЛИТЕХНИКА»  
Николай Никольчев, Донецкий национальный технический университет*

Целью исследования выступает изучение и анализ современных подходов к дескрипции научно-технологической сферы в отечественной и зарубежной науке, определение ее сущностных характеристик и уточнение содержания понятия «научно-технологическая сфера как объект государственного регулирования». Актуальность обусловлена недостаточной теоретической определенностью научно-технологической сферы как объекта государственного регулирования, которая системно соединяет в себе несколько широких сфер деятельности (научную, техническую, технологическую, инновационную), что приводит к снижению результативности и эффективности функционирования механизмов государственного регулирования процессов генерации, прикладной трансформации и диффузии знаний во все сферы жизнедеятельности общества. К результатам исследования относится обоснование трансформации роли технологии в историческом процессе разветвления функций науки в обществе. Определено, что в Украине реализуется смешанный вариант институтообразования в научно-технологической сфере. Обоснована неправомерность трактовки национальной инновационной системы как институциональной модели научно-технологической сферы и раскрыта структура ее основных дескрипторов. Обосновано, что научно-технологическая сфера имеет системную природу и приведены признаки ее системности. Сформулированные выводы состоят в определении особенностей технологии как области пересечения основных функций науки в обществе. Определено, что из всех видов деятельности в научно-технологической сфере могут быть выделены основные и обеспечивающие, которые формируют средства и процессы генерации нового знания в виде разного рода ресурсов (материальных, финансовых, кадровых, информационных, организационных и т.п.) и возможностей их использования. В ходе исследования уточнено понятие «научно-технологическая сфера как объект государственного регулирования» и определены перспективы дальнейших исследований.

**Ключевые слова:** *научно-технологическая сфера, функции науки, технология, концепция, дескриптор, деятельность, государственное регулирование*

### Вступ.

Довгострокові перспективи суспільного розвитку України в законодавчих документах державної влади завжди пов'язувалися з кардинальним підвищенням науково-технологічного рівня виробництва, створенням економічної системи, орієнтованої на інтенсивне добування нових знань та їх активне застосування у виробничій діяльності. Сучасні глибинні соціотальні трансформації невіддільні від процесів розвитку науки і реалізації її функцій у суспільстві, зумовлені

ними і на рівні окремої країни визначаються результативністю та ефективністю функціонування механізмів державного регулювання процесів генерації, прикладної трансформації та дифузії знань у всі сфери життєдіяльності. Системність зазначених процесів, їх цільова спрямованість, роль і функції драйверу суспільного розвитку в Україні стримуються недостатньою визначеністю об'єкта державного регулювання, який системно поєднує в собі кілька широких сфер діяльності (наукову, технічну, технологічну, інноваційну),

а також взаємозв'язки між ними. **Метою** дослідження є вивчення сучасних підходів до дескрипції науково-технологічної сфери (НТС) у вітчизняній і зарубіжній науці, визначення її сутнісних характеристик і уточнення змісту поняття «науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання». Основним методом дослідження виступав теоретичний аналіз із застосуванням технік якісного контент-аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів України у сфері державного регулювання наукового, науково-технічного, науково-технологічного розвитку країни, наукової і науково-технічної діяльності; історичний метод, логіко-структурний аналіз.

Результати аналізу свідчать, що сучасні підходи до визначення дефініції «науково-технологічна сфера» у науковій літературі наразі представляють собою практику словозастосування, що охоплює зміст широкого набору понять, зокрема «наукова сфера», «науково-технічна сфера», «науково-технічний комплекс», «науково-технологічний комплекс», які визнаються близькими, але не тотожними поняттю НТС (Семенов, 2013, с. 82). Переважна більшість дослідників, зокрема (Овчарова, 2018), (Гузенко, 2017), (Фетисенко, 2016) та ін., вивчають різні аспекти науково-технологічного розвитку країни, ототожнюючи НТС з поняттям «науково-технічна сфера» у розумінні сфери наукових (фундаментальних і прикладних) досліджень і дослідно-конструкторських розробок з метою створення нової техніки. Така ситуація, на нашу думку, пов'язана з тлумаченням поняття «технологія» як узгодженої єдності технологій, техніки, обладнання, організованої праці і механізму управління (Комков, 2003, с. 26), яке домінувало на теренах України з 80-х років радянського минулого і досі розглядається як «родове» поняття технічної сфери. Однак НТС є значно ширшим поняттям, яке Є. Семенов розкриває як квазігалузь, що охоплює сферу наукових (фундаментальних і прикладних)

досліджень і технологічних розробок (створення нових технологій), наголошуючи, що НТС включає у себе й усю науково-технічну сферу, а також організаційну складову (науково-технологічний комплекс або мережу) і ресурсно забезпечені можливості (науково-технологічний потенціал) (Семенов, 2013, с. 82), (Семенов, 2019, с. 55). Однак подане визначення, яке на даний час у науковій літературі є найбільш повним і змістовним, не надає цілісного, системного, внутрішньо несуперечливого уявлення про НТС як об'єкт державного регулювання.

#### **Результати дослідження.**

Словник української мови тлумачить поняття «сфера» як область фізичного або духовного життя, діяльності людини чи суспільства; галузь знання, виробництва, мистецтва тощо (Словник української мови). Межі певної сфери суспільного життя окреслюються природою процесів і явищ, які перебувають у більш тісному взаємозв'язку між собою, аніж з оточуючим середовищем, системними закономірностями функціонування і розвитку цієї сфери, що визначають також форми її самоорганізації і порядкутворення. Визначаючи сферу науки слід виходити з того, що наука являє собою не просто систему знань, але динамічну систему, що принципово відокремлює її від систематизованого знання. Цей динамізм забезпечується безперервним процесом продукування нового знання, який є іманентом науки як специфічного духовного явища, яке у процесі свого розвитку набувало різних культурно-історичних форм, набуваючи нових функцій у суспільстві: від культурно-світоглядної, набутої в ранній період суспільного розвитку, через набуття характеру продуктивної сили суспільства у XVII–XIX століттях до отримання значення соціальної сили суспільства у сучасності в різноманітних її проявах (Вашкевич, с. 239).

В історичному ракурсі розширення функцій науки у суспільстві призводило до трансформації уявлень про її сутність, зміст, витоки, призначення, що відбивають виокремлені

І. Орешниковим та Т. Шкериною (Орешников, 2019, с. 10) три основні концепції науки:

– логіко-гносеологічна (наука як система особливого виду знання без фіксації його динаміки, розвитку і соціокультурного контексту існування);

– діяльнісна (наука як результат взаємодії суб'єкта та об'єкта пізнання, в якій онтологічний статус діяльності має більш фундаментальний характер, ніж існування окремих об'єктів-речей (Бажанов, 2018, с. 143));

– інституціональна (наука як соціальний інститут, як соціально організована, запроваджена і прийнята суспільством форма її буття).

Слід відзначити, що 70-ті роки ХІХ століття ознаменувалися формуванням прагматизму (від грецького «прагма» – діло, діяльність, практика) як філософського напрямку, головною тезою якого стало обвинувачення усієї попередньої, традиційної науки у відриві від життя, абстрактності, споглядальності, пустих беззмстовних суперечках і необхідності надання науці практичного статусу: ідеї, поняття, концепції та теорії – засоби, інструменти в людській діяльності, вони мають працювати і являти собою «робочу цінність» (Орешников, 2019, с. 8–9).

Особливість впровадження наукових знань у практичну діяльність людини розкриває К. Маркс, говорячи про те, що інструменталізація, механізація, машинізація означають не тільки і не стільки використання людиною нових знарядь праці, скільки зміну характеру виробництва: «принцип машинного виробництва – розкласти процес виробництва на його складові фази і вирішувати проблеми, що виникають таким чином, шляхом застосування механіки, хімії тощо, коротко кажучи, природничих наук, повсюдно стає визначальним» (Маркс, с. 472). Фактично мова іде про визнання провідної ролі саме технології як сукупності знань, відомостей про послідовність окремих виробничих операцій у процесі виробництва чого-небудь; послідовних способів обробки або пе-

реробки матеріалів, виготовлення виробів, проведення різних виробничих операцій тощо. На цьому етапі суспільного розвитку перетворення науки на безпосередню виробничу силу пов'язане переважно зі сферою матеріального виробництва і проявляється у кількох промислових революціях, сутнісною ознакою яких, за свідченням О. Шаравари, є перехід до нового технологічного способу виробництва із застосуванням у виробництві принципово нового комплексу знарядь праці (Шаравара, 2017, с. 155). Разом з тим, з набуттям наукою характеру соціальної сили суспільства, розвиток технологій у їх марксистському розумінні, тобто як розчленування цілеспрямованих і певним чином організованих процесів суспільного життя з визначенням засобів, принципів і порядку їх застосування для спрямування цих процесів на досягнення визначеної мети, отримує потужний імпульс, що призводить до появи принципово нових їх видів: політичних, освітніх, соціальних, управлінських, комунікаційних тощо. І процеси технологічного оновлення духовно-виробничої, політико-управлінської та інших підсистем суспільства наразі прискорюються.

Слід зауважити, що кожна з виділених концепцій створює власну модель науки, власні підходи, методи, інструменти пізнання її законів функціонування і розвитку, а відтак – власні засоби впливу на них. Разом з тим, у контексті визначення цих засобів переважає інституціональна концепція (що не виключає можливості врахування, поглинання нею або теоретичного синтезу положень інших концепцій). Розуміння інституціоналізації науки як процесу утворення стійких форм соціальної взаємодії, заснованого на формалізованих правилах, законах, звичаях уможливорює виокремлення двох фокусів державного впливу на її функціонування і розвиток: власне інститутогенез та її функціонально-структурна організація.

Відомі три основні шляхи інститутоутворення: об'єктивний (спонтанний,

неусвідомлюваний) у вигляді традицій, звичаїв, правил спілкування, тобто неформальний; директивний (цілеспрямований, усвідомлюваний), коли люди сприймають розроблені норми як закон, тобто формальний; змішаний варіант, в якому реалізується діалектичний взаємозв'язок формального і неформального, об'єктивного і директивного підходів (Поважний, 2013, с. 19). Притаманний науці історизм, що змінює функції науки у суспільстві, і суспільні трансформації під впливом проникнення нових знань у різноманітні сфери суспільного життя викликають появу нових спонтанних форм і процедур взаємодії у науковому середовищі, їх еволюціонування, відмирання неефективних і зміцнення життєздатних, частина яких набуває правового й організаційного закріплення, переходячи у категорію формальних. Саме в цьому науковці вбачають роль держави: у забезпеченні трансформації неформальних відносин, що виникають на засадах самоорганізації і самоуправління, на організовані і керовані шляхом створення організаційних структур з ієрархією влади і управління, регламентації відповідних видів діяльності та відносин, що виникають внаслідок неї, їх правового забезпечення та юридичної легалізації у випадках, коли це можливо й необхідно. Так, Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015) визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку у сфері наукової і науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади. При цьому метою Закону є врегулювання відносин, пов'язаних із провадженням наукової і науково-технічної діяльності, та створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку всіх сфер суспільного життя.

Для забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності 5 квітня 2017 року при Кабінетові Міністрів України створено Національну раду України з питань розвитку науки і технологій (Про утворення, 2017) (далі – Національна рада) як постійно діючий консультативно-дорадчий орган, який, зокрема, проводить експертизу нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади на предмет відповідності інтересам та засадам державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, надає відповідні рекомендації, які є обов'язковими для розгляду головними розробниками таких проектів. Національна рада має у складі два робочих колегіальних органи: Науковий комітет та Адміністративний комітет. Науковий комітет представляє інтереси наукової громадськості і формується із 24 вчених, які є науковими лідерами, мають визначні наукові здобутки, бездоганну наукову репутацію та довіру в науковому середовищі. Адміністративний комітет, функції якого лежать в організації площині, представляють центральні органи виконавчої влади (не нижче заступників керівників), Національну академію наук та національні галузеві академії наук (не нижче віце-президентів), обласні (міські) держадміністрації регіонів, на території яких зосереджено значний науковий потенціал (не нижче заступників голів держадміністрацій), державні органи, що відповідають за наукову сферу, великі наукоємні підприємства, наукові установи, університети, академії, інститути, інноваційні структури. Пропозиції щодо персонального складу Адміністративного комітету готує Міністерство освіти і науки України, яке, відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України, що є головним органом у системі центральних органів вико-

навчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій. Таким чином, в Україні реалізується змішаний варіант інститутотворення.

Достатньо релевантне уявлення про функціонально-структурну організацію сфери науки від процесів генерації нового знання як результату пізнання світу, природи, суспільства і людини до практичної реалізації такого знання у формі впровадження інноваційних продуктів надають результати досліджень сутності і структури національної інноваційної системи (НІС), взаємозв'язків між елементами. На сьогодні існує велика кількість визначень самого поняття «національна інноваційна система», на основі яких можна узагальнити сучасне розуміння НІС як сукупності інститутів, що забезпечують процеси вироблення, поширення і реалізації нових знань у вигляді технологій, нововведень, інновацій з урахуванням правових, економічних, організаційних, соціально-культурних умов інноваційного процесу в межах національного господарства і на основі стратегії науково-технологічного розвитку, маючи основною метою підвищення конкурентоздатності економіки та рівня життя населення. Структурування НІС здійснюється за функціональним призначенням її елементів, як, до прикладу, показано О. Харченко: функціональний блок (сукупність взаємопов'язаних інституцій, зайнятих у процесі генерації, трансформації, комерціалізації і реалізації наукових знань), забезпечувальний блок (інститути, що підтримують безперервність і розвиток зазначеного процесу на основі самоорганізації); регулюючий блок (мережа державних, галузевих і місцевих органів влади й управління, а також тимчасових і постійних координаційних органів управління за участю бізнес-структур при збереженні регулюючої ролі держави у визначенні стра-

тегічних пріоритетів і шляхів їх досягнення) (Харченко, 2015, с. 5).

Незважаючи на достатньо детально опрацьовані теоретичні питання функціонування і розвитку НІС, яка здатна забезпечити реалізацію усіх функцій науки у суспільстві, неправомірно було б сприймати її як інституціональну модель функціонування і розвитку самої науки, науково-технологічної сфери з таких міркувань.

По-перше, основною функцією НІС у суспільстві визнається не стільки отримання результатів наукового пошуку, скільки їх комерціалізація, створення на їх основі об'єктів інтелектуальної власності у межах національних кордонів, що має наслідки:

- визначення і дослідження результативності функціонування НІС відбувається переважно в економічній площині (створення, розповсюдження і використання інновацій як джерела підвищення конкурентоспроможності країни, захист внутрішнього ринку), опосередковано – у безпековій (подолання залежності у сфері критичних технологій, енергозалежності тощо);

- сучасні моделі НІС (євроатлантична, східно-азійська, альтернативна, «потрійна спіраль») мають суттєві відмінності за ознакою повноти забезпечення життєвого циклу інновацій, пріоритетів системи генерації знань тощо. Отже, в межах національних кордонів дифузія знань може відбуватися як за рахунок реалізації ланцюга «створення фундаментальних знань – трансформація фундаментальних знань у прикладні – науково-технічні і техніко-технологічні розробки – комерціалізація (впровадження)», так і шляхом запозичення ідей, запозичення прикладних розробок з наступною їх техніко-технологічною реалізацією і комерціалізацією (Харченко, 2015, с. 7), а це, відповідно, «урізає» НІС до меж науково-технічної й інноваційної сфер.

По-друге, НІС є інституціональною моделлю функціонування і розвитку науки, теоретично і методологічно відмежованою

від логіко-гносеологічної і діяльнісної концепцій науки, що не дає системного розуміння об'єкта дослідження. І саме технологія виступає «точкою дотику» між усіма трьома концепціями.

У цьому зв'язку представляє інтерес визначення науки як особливого соціального інституту, спільноти учених, головне призначення якого – пізнання світу, природи, суспільства і людини, об'єктивне відтворення реальності та її причинно-наслідкових зв'язків, законів і закономірностей, а також виробництво, розповсюдження і використання нового наукового знання, розвиток технонауки як міждисциплінарної області дослідження науки і техніки (Орешников, 2019, с. 11). Це визначення задає структуру основних дескрипторів НТС:

- інституціональність, тобто підпорядкованість сукупності правил і норм разом з механізмами їх реалізації, за допомогою яких структуруються і упорядковуються взаємодії між людьми та організаціями;

- цільова визначеність: виробництво, розповсюдження і використання нового наукового знання;

- сучасний мейнстрим процесу генерації, трансформації і реалізації знань – технонаука як збірне поняття принципово нового драйверу суспільного прогресу, заснованого на ефекті синергетичного взаємовпливу різних технологій, розвиток яких взаємно посилює одна одну, оскільки нові відкриття і розробки в одній з них практично одразу створюють стимули й умови розвитку усіх інших. Воно відомо в науці як явище NBIC-конвергенції (N – нано; B – біо; I – інфо; C-когно), коли відбувається не тільки взаємний вплив, але й взаємне проникнення технологій. Рамки окремих технологій стираються, а найцікавіші результати з'являються саме в рамках міждисциплінарної роботи на стику наук, стимулюючи паралельне прискорення розвитку декількох наукових напрямів, які безпосередньо впливають на суспільство, що у найближчій перспективі

може призвести до стрибка у можливостях виробничих сил і до злиття науково-технологічних напрямів у єдину науково-технологічну галузь знання (Матюшенко, 2016, с. 13). На сьогодні вже правомірно говорити про розповсюдження явища NBICS-конвергенції, коли до первісних складників додаються соціогуманітарні технології, і виникнення феномену NBICS-суспільства.

Функціонування науково-технологічної сфери у всій її повноті здійснюється у формі інтелектуальної творчої діяльності як системи дій та операцій, що передбачає мету, засіб, процес і результат. У відповідності із Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015) цілі такої діяльності можуть бути представлені у прив'язці до очікуваних результатів:

- продукування нового фундаментального знання про закономірності організації та розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язків; результат: отримання фундаментальних знань у вигляді гіпотез, теорій, нових методів пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії, виявлення закономірностей розвитку суспільства тощо, які не орієнтовані на безпосереднє практичне використання; форма здійснення: фундаментальні дослідження;

- продукування нового прикладного знання про можливість, шляхи і способи застосування фундаментальних знань до вирішення практичних проблем суспільного розвитку; результат: створення нових методів розв'язання практичних проблем, досягнення цілей і завдань, сформульованих раніше; форма здійснення: прикладні дослідження;

- продукування нового знання про способи доведення прикладного знання до стадії практичного використання з урахуванням умов і особливостей суспільної практики; результат: нові або істотно вдосконалені технології і процеси, їх системи і комплекси; форма здійснення: науково-дослідні, дослідно-конструкторські, експериментальні розробки.

Зауважимо, що вказані у п. 28 ст.1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015) нові або істотно вдосконалені матеріали, продукти, пристрої, послуги є результатом впровадження нових технологій у виробництво (експериментальне чи промислове), а об'єкти права інтелектуальної власності представляють собою наслідки творчої діяльності, у частині яких встановлюються цивільно-правові відносини.

Найбільш урізноманітненими складниками діяльності у науково-технологічній сфері є засоби і процеси її здійснення, які залежать від великої кількості факторів і чинників та їх поєднання: від рівня розвитку світової науки і національних наукових надбань до рівня наукової кваліфікації кадрів наукової установи і ступеня розвиненості професійних комунікацій самих науковців.

Історична мінливість наукової діяльності, усіх її компонентів, їх співвідношення проявляється і через зміну характеру наукової діяльності, що пов'язано не тільки зі зміною об'єктів і методів досліджень, майже виробничим використанням складних і високовартісних приладових комплексів, цілеспрямованим державним фінансуванням певних видів наукових досліджень, але й з різким збільшенням кількості людей, безпосередньо зайнятих у науковій діяльності, і тих, що її обслуговують (Вашкевич, 2017, с. 126), тобто з поглибленням процесу розподілу праці у науково-технологічній сфері. Аналіз основних термінів, поданих у статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (2015) показує, що на законодавчому рівні виділено чотири види наукової діяльності: власне наукова, а також науково-технічна, науково-організаційна і науково-педагогічна. При цьому науково-технічна діяльність визначається Законом як наукова діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань для розв'язання технологічних, інженерних, економічних, соціальних та гуманітарних проблем, основними видами якої є приклад-

ні наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки, а науково-організаційну і науково-педагогічну – як діяльність, що пов'язана з науковою та (або) науково-технічною діяльністю. Отже, маркером «наукова» у першому випадку позначається спрямованість діяльності на прирощення нового знання, а у другому – лише предметна область такої діяльності. Таким чином, з-поміж усіх видів діяльності у науково-технологічній сфері можуть бути виокремлені основні й забезпечувальні.

Незважаючи на досить чіткий критерій демаркації основних і забезпечувальних видів діяльності у науково-технологічній сфері, вони є взаємопов'язаними і взаємопереплетеними настільки, що зазвичай зумовлюють існування один одного. Вилучення або неефективне функціонування хоча б одного зі складників, порушення або ускладнення взаємодії між ними ставлять під загрозу досягнення мети функціонування науково-технологічної сфери – створення нових технологій вирішення проблем у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства на основі генерації нових фундаментальних і прикладних знань, що доведено великою кількістю досліджень з питань наукового, науково-технічного, науково-технологічного, інноваційного розвитку країни. Отже, можна стверджувати, що науково-технологічна сфера має системну природу, оскільки відповідає основним ознакам системних об'єктів, які, з урахуванням (Кононюк, 2014, с. 13–15), можуть бути визначені таким чином:

- функціональність (здатність реалізувати функції, предписані призначенням (цілями) існування);

- структура (фіксована сукупність елементів і взаємозв'язків між ними безвідносно до їх природи і характеру як відображення конфігурації системи);

- цілісність (принципова неможливість вилучення або зміни будь-якого з елементів або зв'язків без зміни функціонального призначення);

– організація (функціональна – визначення сукупності функцій, достатніх для досягнення цілей існування; структурна – побудова структур, що реалізують певні класи функцій);

– емерджентність (наявність системної якості, якою не володіє жоден зі структурних елементів, узятий окремо, і яка не може бути отримана шляхом простого додавання властивостей усіх її елементів).

Саме урахування системних властивостей НТС як об'єкта державного регулювання потребують оновлення теоретичних і методологічних засад формування механізмів такого регулювання.

### **Висновки.**

Таким чином, проведене дослідження дає підстави до таких узагальнень і висновків. В історичному процесі розгалуження основних функцій науки у суспільстві (культурно-світоглядної, прикладної (виробничої), соціальної) поступово формувалося розуміння технології як розчленування цілеспрямованих і певним чином організованих процесів суспільного життя з визначенням засобів, принципів і порядку їх застосування для спрямування цих процесів на досягнення визначеної мети. Тобто технологія, яка так вийшла за межі суто технічної сфери, і сьогодні розуміється як галузь перехрещення основних функцій науки і виступає одночасно:

– як продукт науки специфічного типу: нове знання про способи і засоби перетворення результатів пізнавальної діяльності у форми, придатні до практичного використання;

– як елемент організації процесу генерації нових знань;

– як зв'язуюча ланка між наукою і суспільною практикою у будь-яких її галузях і сферах.

Теоретико-методологічний синтез положень основних концепцій науки (логіко-гносеологічної, діяльнісної, інституціональної) дозволив виокремити з-поміж усіх видів

діяльності у науково-технологічній сфері основні й забезпечувальні. Перші спрямовані на отримання нових фундаментальних і прикладних знань, нових знань про способи їх доведення до стадії практичного використання з урахуванням умов і особливостей суспільної практики (створення технологій), а другі - на формування засобів і процесів генерації нового знання у вигляді різного роду ресурсів (матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних, організаційних тощо) і можливостей їх використання. Вони не є другорядними, а виступають органічною складовою НТС, без якої функціональність НТС втрачається.

За сукупністю таких характеристик, як функціональність, структура, цілісність, організація, емерджентність, НТС представляє собою складну соціально-економічну систему, властивості якої мають визначати загальні і специфічні засади державного регулювання її розвитку.

Таким чином, можна стверджувати, що науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання представляє собою системно організовану й інституціоналізовану область діяльності з продукування нових фундаментальних і прикладних знань, результатом якої є створення нових технологій розв'язання технічних, економічних, соціальних та гуманітарних проблем суспільного розвитку за рахунок нарощування і максимального використання науково-технологічного потенціалу як сукупності матеріальних, людських, фінансових, інформаційних, організаційних та інших видів ресурсів для забезпечення такої діяльності.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку полягають у визначенні теоретико-методологічних і методичних засад формування механізмів державного регулювання розвитку НТС з урахуванням її системності, а, відтак, і притаманного їй як системі механізму самоорганізації, включаючи процеси інститутогенезу.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Бажанов В. А. Постсоветский марксизм в советскую эпоху: деятельностный подход к анализу науки. *Эпистемология и философия науки*. 2018. Т. 55, № 3. С. 137–152.
- Вашкевич В. М. Світоглядно-філософські основи науки і проблеми демаркації. Гілея: науковий вісник. *Філософські науки*, 2017. Вип. 125. С. 248–252.
- Гузенко І. Ю. Особливості науково-технічної політики провідних країн світу в умовах глобалізації. *Економічний вісник*. 2017. № 3. С. 37–46.
- Комков Н. И. Роль инноваций и технологий в развитии экономики и общества. *Проблемы прогнозирования*. 2003. № 3. С. 24–43.
- Кононюк А. Е. *Системология. Общая теория систем*. В 4-х т. Кн 1. Киев : Освіта України. 2014. 564 с.
- Маркс, К., Энгельс, Ф. *Сочинения*. Т. 23. Изд. Второе. Москва : Государственное издательство политической литературы, 1960. 907 с.
- Матюшенко І. Ю. Розробка і впровадження конвергентних технологій в Україні в умовах нової промислової революції: організація державної підтримки: монографія. Харків : ФОП Александра К. М., 2016. 556 с.
- Овчарова Л. П. Актуальні тренди розвитку науково-технічної сфери в зарубіжних країнах. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2018. № 21. С. 19-29. URL: <http://sb-keip.kpi.ua/article/view/124122>.
- Орешников, И. М., Шкерина Т. И. Современная философия науки: предмет, круг проблем, концепции, гуманистический смысл и назначение. *История и педагогика естествознания*. 2019. № 2. С. 5–17.
- Поважний О. С., Шкрабак І. В. Стратегія державного управління структурно-інноваційним розвитком територіальних утворень: інституційний аспект. *Прометей*. 2013. № 1 (40). С. 16–21.
- Про наукову і науково-технічну діяльність. Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
- Про утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 226. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-п#Text>.
- Семенов Е. В. Государственная научно-технологическая политика в современной России: замысел и реализации. *Управление наукой: теория и практика*. 2019. Т. 1, № 1. С. 51–71.
- Семенов Е. В. Научно-технологическая сфера: способы представления объекта. *Управление наукой и наукометрия*. 2013. № 14. С. 82–98.
- Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/>.
- Фетисенко В. О. Становлення міжнародного співробітництва в науково-технічній сфері: міжнародно-правовий аспект. *Правова держава*. 2016. № 21. С. 269–275.
- Харченко О. С. Організаційно-економічний механізм розвитку національної інноваційної системи : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.023. Краматорськ, 2015. 20 с.
- Шаравара О. О. Промислова революція як чинник розвитку суспільства. Актуальні проблеми філософії та соціології: *Науково-практичний журнал*. 2017. Вип. 16. С. 154–156.

## REFERENCES

- About scientific and scientific and technical activity. № 848-VIII. (2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> [in Ukrainian].
- Bazhanov, V. A. (2018). Postsovetskyi marksyzm v sovetskuiu epokhu: deiatelnostnyi podkhod k analyzu nauky [Post-Soviet Marxism in the Soviet era: an activity approach to the analysis of science]. *Epystemolohyia y fylosofyia nauky – Epistemology and philosophy of science*, 55 (3), 137–152 [in Russian].
- Slovyk ukrainskoi movy. Akademichnyi tлумachnyi slovyk (1970-1980) [Dictionary of the Ukrainian language. Academic Explanatory Dictionary (1970-1980)]. Retrieved from <http://sum.in.ua/> [in Ukrainian].
- Fetisenko, V. O. (2016). Stanovlennia mizhnarodnoho spivrobitnytstva v naukovo-tekhnichnii sferi: mizhnarodno-pravovyi aspekt [Formation of international cooperation in the scientific and technical sphere: the international legal aspect]. *Pravova derzhava– Rule of Law*, 21, 269–275 [in Ukrainian].
- Guzenko, I. Y. (2017). Osoblyvosti naukovo-tekhnichnoi polityky providnykh krain svitu v umovakh hlobalizatsii [Features of scientific and technical policy of the world's leading countries in the context of globalization]. *Ekonomicnyi visnyk – Economic Bulletin*, 3, 37–46 [in Ukrainian].
- Kharchenko, O. S. (2015). Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm rozvytku natsionalnoi innovatsiinoi systemy [Organizational and economic mechanism of development of the national innovation system]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kramatorsk [in Ukrainian].
- Комков, Н. И. (2003). Rol ynnovatsyi y tekhnolohyi v razvytyi ekonomyyky y obshchestva [The role of innovation and technology in the development of economy and society]. *Problemy prohozyrovaniya – Forecasting problems*, 3, 24–43 [in Russian].

- Kononyuk, A. E. (2014). *Systemolohyia. Obshchaia teoriia system*. V 4-kh kn. [Systemology. General systems theory. In 4 and]. Book 1. Kiev: Education of Ukraine [in Ukrainian].
- Marx, K., & Engels, F. (1960). *Sochyneniia [Essays]*. (Vol. 23). The second ed. Moscow: State Publishing House of Political Literature [in Russian].
- Matyushenko, I. Y. (2016). *Rozrobka i vprovadzhennia konverhennykh tekhnolohii v Ukraini v umovakh novoi promyslovoi revoliutsii: orhanizatsiia derzhavnoi pidtrymy [Development and implementation of convergent technologies in Ukraine in the new industrial revolution: the organization of state support]*. Kharkiv: FOP Aleksandrova K.M. [in Ukrainian].
- On the establishment of the National Council of Ukraine for the Development of Science and Technology. № 226. (2017). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-p#Text> [in Ukrainian].
- Oreshnikov, I. M., & Shkerina, T. I. (2019). Sovremennaia fylosofiia nauky: predmet, kruh problem, kontseptsyy, humanystycheskyi smysl i naznachenye [Modern philosophy of science: subject, range of problems, concepts, humanistic meaning and purpose]. *Istoriia i pedahohyka estestvoznaniia – History and pedagogy of natural science*, 2, 5–17 [in Russian].
- Ovcharova, L. P. (2018). Aktualni trendy rozvytku naukovo-tekhnichnoi sfery v zarubizhnykh krainakh [Current trends in the development of scientific and technical sphere in foreign countries]. *Suchasni problemy ekonomiky i pidpriemnytstvo – Modern problems of economics and entrepreneurship*, 21, 19–29. Retrieved from <http://sb-keip.kpi.ua/article/view/124122> [in Ukrainian].
- Povazhny, O. S., & Shkrabak, I.V. (2013). Stratehiia derzhavnogo upravlinnia strukturno-innovatsiinym rozvytkom terytorialnykh utvoren: instytutsiinyi aspekt [Strategy of state management of structural-innovative development of territorial formations: institutional aspect]. *Prometei – Prometheus*, 1 (40), 16–21 [in Ukrainian].
- Semenov, E.V. (2013). Nauchno-tekhnohycheskaia sfera: sposoby predstavleniia objekta [Scientific and technological sphere: ways of presenting the object]. *Upravleniye naukoj y naukometriya – Management of Science and Scientometrics*, 14, 82–98 [in Russian].
- Semenov, E.V. (2019). Hosudarstvennaia nauchno-tekhnohycheskaia polityka v sovremennoi Rossy: zamysel y realizatsyy [State science and technology policy in modern Russia: design and implementation]. *Upravleniye naukoj: teoriia y praktyka – Management of science: theory and practice*, 1, 51–71 [in Russian].
- Sharavara, O. O. (2017). Promyslova revoliutsiia yak chynnyk rozvytku suspilstva [Industrial revolution as a factor in the development of society]. *Aktualni problemy filozofii ta sotsiologii: Naukovo-praktychnyi zhurnal – Current issues of philosophy and sociology: Scientific and practical journal*, 16, 154–156 [in Ukrainian].
- Vashkevich, V. M. (2017). Svitohliadno-filosofski osnovy nauky i problemy demarkatsii [Worldview and philosophical foundations of science and the problems of demarcation]. *Hileia: naukovyi visnyk. Filosofski nauky – Gilea: scientific bulletin. Philosophical Sciences*, 125, 248–252 [in Ukrainian].

**Шкрабак Ірина**

Доктор економічних наук, професор  
ТОВ «Технічний університет  
«МЕТІНВЕСТ ПОЛІТЕХНІКА»

Email: [i.shkrabak@gmail.com](mailto:i.shkrabak@gmail.com)

**Shkrabak Iryna**

Doctor of Economic Sciences, Full Prof.  
LLC “Technical University  
“METINVEST POLYTECHNIC”

ORCID: 0000-0001-6202-0283

**Нікульчев Микола**

Кандидат філософський наук, доцент  
Донецький національний технічний університет

Email: [mykola.nikulchev@hotmail.com](mailto:mykola.nikulchev@hotmail.com)

**Nikulchev Mykola**

Candidate of Philosophical Sciences, Assoc. Prof.  
Donetsk National Technical University

ORCID: 0000-0003-3840-1259

Цитування: Шкрабак, І., & Нікульчев, М. (2020). Науково-технологічна сфера як об'єкт державного регулювання: термінологічний і сутнісний аналіз. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 64–74. doi: 10.15421/152081

Citation: Shkrabak, I., & Nikulchev, M. (2020). Naukovo-tekhnohycheska sfera yak ob'iekt derzhavnogo rehuliuвання: terminolohichni i sutnisnyi analiz [Scientific and technological sphere as an object of state regulation: terminological and essential analysis]. *Public administration aspects*, 8 (4), 64–74. doi: 10.15421/152081

Стаття надійшла / Article arrived: 20.08.2020

Схвалено до друку / Accepted: 19.10.2020

## Фінансовий моніторинг як умова забезпечення державної безпеки країни: поняття, складові, етапи розвитку

*Олександр Грабчук, Ірина Супрунова, Державний університет «Житомирська політехніка»*

Метою дослідження є розкриття теоретичних аспектів системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму, визначення основних напрямів та наслідків розвитку системи фінансового моніторингу загалом та її складових. Актуальність дослідження обумовлена активізацією міжнародного тероризму, що призводить до посилення такої загрози державній безпеці, як легалізація доходів, отриманих незаконним шляхом, та фінансування терористичної діяльності. Дієвим інструментом для подолання даної загрози в світі виступає фінансовий моніторинг. Результати. У ході проведеного дослідження встановлено, що система запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів та фінансуванню тероризму складається з фінансового моніторингу та правоохоронного блоку. Обґрунтовано, що фінансовий моніторинг слід розглядати в розрізі таких складових, як інституційне, методичне, організаційне та нормативно-правове забезпечення. Наведена характеристика та етапи розвитку інституційного забезпечення як основного, елементи якого впливають на інші складові системи фінансового моніторингу, визначають ефективність її функціонування в цілому. Встановлено, що для визначення ефективності системи фінансового моніторингу доцільно використовувати показники інституційного забезпечення. Аналіз цих показників (у частині діяльності Держфінмоніторингу) засвідчив ефективність вітчизняної системи фінансового моніторингу. Висновки полягають в обґрунтуванні напрямів подальшого удосконалення складових системи фінансового моніторингу. У частині інституційного забезпечення обґрунтована необхідність подальшого налагодження порядку обміну інформацією з правоохоронними органами та державними регуляторами. У частині нормативно-правового забезпечення відображена доцільність прийняття нормативно-правових документів щодо закріплення правового статусу нових об'єктів фінансового моніторингу. Удосконалення організаційного забезпечення фінансового моніторингу повинно відбуватися в напрямі розширення вимог до підготовки фахівців з врахуванням останніх змін законодавства в сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

*Ключові слова:* державна безпека, фінансовий моніторинг, фінансова розвідка, фінансування тероризму, ефективність фінансового моніторингу

## Financial monitoring as a condition for ensuring the state security of the country: concepts, components, stages of development

*Oleksandr Hrabchuk, Iryna Suprunova, State University «Zhytomyr Polytechnic»*

The purpose of the study is to reveal the theoretical aspects of the system of preventing and combating money laundering and terrorist financing, determining the main directions and consequences of the development of the financial monitoring system as a whole and its components. At the present stage, international terrorism has intensified. Legalization of illicit proceeds and terrorist financing is one of the threats to national security. Financial monitoring is an effective tool for overcoming this threat in the world. The system of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds and financing of terrorism consists of financial monitoring and law enforcement unit. Institutional, methodological, organizational and normative-legal support is allocated as parts of financial monitoring. Institutional support is a key component of the financial monitoring system. Its elements affect other components of the system, determine the effectiveness of its operation. The characteristics and stages of development of institutional support are given. To determine the effectiveness of the financial monitoring system, it is advisable to use

indicators of institutional support. The analysis of these indicators showed the effectiveness of the domestic financial monitoring system. The conclusions are to substantiate the areas for further improvement of the components of the financial monitoring system: for institutional support – the need to further establish the procedure for exchanging information with law enforcement agencies and state regulators is justified; for regulatory and legal support – the expediency of adopting regulatory and legal documents that will consolidate the legal status of new objects of financial monitoring is reflected; for organizational support – the expediency of expanding the requirements for training is reflected. This training should take into account the latest changes in legislation in the field of preventing and combating money laundering and terrorist financing.

**Keywords:** *state security, financial monitoring, financial intelligence, terrorist financing, effectiveness of financial monitoring*

## Финансовый мониторинг как условие обеспечения государственной безопасности страны: понятие, составляющие, этапы развития

*Александр Грабчук, Ирина Супрунова, Государственный университет «Житомирская политехника»*

Целью исследования является раскрытие теоретических аспектов системы предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов и финансированию терроризма, определение основных направлений и результатов развития системы финансового мониторинга в целом и ее составляющих. Актуальность исследования обусловлена активизацией международного терроризма, что приводит к усилению такой угрозы государственной безопасности, как легализация доходов, полученных незаконным путем, и финансирование террористической деятельности. Действенным инструментом для преодоления данной угрозы в мире выступает финансовый мониторинг. Результаты. В ходе проведенного исследования определено, что система предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов и финансированию терроризма состоит из финансового мониторинга и правоохранительного блока. Обосновано, что финансовый мониторинг следует рассматривать в разрезе таких составляющих, как институциональное, методическое, организационное и нормативно-правовое обеспечение. Охарактеризованы этапы развития институционального обеспечения как основного, элементы которого влияют на другие составляющие системы финансового мониторинга, определяют эффективность ее функционирования в целом. Установлено, что для определения эффективности системы финансового мониторинга целесообразно использовать показатели институционального обеспечения. Анализ этих показателей (относительно деятельности Госфинмониторинга) показал эффективность отечественной системы финансового мониторинга. Выводы заключаются в обосновании направлений дальнейшего совершенствования составляющих системы финансового мониторинга. Для институционального обеспечения обоснована необходимость дальнейшего налаживания порядка обмена информацией с правоохранительными органами и государственными регуляторами. Для нормативно-правового обеспечения отражена целесообразность принятия нормативно-правовых документов по закреплению правового статуса новых объектов финансового мониторинга. Совершенствование организационного обеспечения финансового мониторинга должно происходить в направлении расширения требований к подготовке специалистов с учетом последних изменений законодательства в сфере предотвращения и противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**Ключевые слова:** *государственная безопасность, финансовый мониторинг, финансовая разведка, финансирование терроризма, эффективность финансового мониторинга*

**Вступ.**

Державна безпека – це обов’язковий атрибут сучасної держави. В умовах активізації міжнародного тероризму однією із загроз державній безпеці виступає легалізація доходів, отриманих незаконним шляхом, та фінансування терористичної діяльності. Дієвим фінансово-правовим інструментом протидії зазначеним ризикам є фінансовий моніторинг, який хоч і є відносно новим явищем для України, проте пройшов важливі етапи свого становлення. Для того, щоб оцінити зміни, які відбуваються з фінансовим моніторингом сьогодні, необхідно визначити сутність даного поняття та його основні складові.

**Результати дослідження.**

Поняття фінансового моніторингу на законодавчому рівні нерозривно пов’язано з протидією легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Формування системи фінансового моніторингу в Україні припадає на початок ХХІ ст., саме на початку 2000-х років видано низку Указів Президента України, спрямованих на посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмивання доходів, одержаних незаконним шляхом. Проте якщо говорити саме про розвиток української системи протидії фінансуванню тероризму, то її початок був покладений Указом Президента «Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом» від 19.07.2001 р. № 532/2001, яким у п.1 ч.1 передбачено вжити заходів щодо прискорення прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом». Цьому ж року видається Указ Президента «Про заходи щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 10.12.2001 р. № 1199/2001, а за рік – Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 р. № 249-IV. На виконання вищенаведеного Указу постановою Кабінету Міністрів України від 10.01.2002 р. № 35 «Про утворення Державного департаменту фінансового моніторингу», у складі

Міністерства фінансів утворено Державний департамент фінансового моніторингу, як урядовий орган державного управління.

Тобто по суті перші реальні кроки держави у боротьбі з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансуванням тероризму, починаються саме з 2002 р. Саме в цей період Україна була включена до списку країн з високим рівнем криміналізації економіки, які несуть потенційну загрозу світовому співтовариству (Бисага, 2016, с. 38).

Фінансовий моніторинг – поняття неоднозначне і, у першу чергу, це пов’язано з його багатоаспектністю. Адже він є об’єктом досліджень у сфері фінансового права, фінансів, державного управління, безпеки країни тощо. Науковці виділяють широкий та вузький підхід до трактування фінансового моніторингу, розглядають його як частину системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів та фінансуванню тероризму або ототожнюють з нею. Підтримуємо позицію дослідників (Возняковська, 2012; Куришко, 2010), які називають фінансовий моніторинг тільки частиною даної системи, до якої належить також ще правоохоронний блок.

Проте не дивлячись на те, що, розглядаючи питання фінансового моніторингу, науковці здійснюють акцент на ті аспекти, які мають найбільше значення саме в контексті їх дослідження (зокрема, для фінансового права – сукупність нормативно-правових документів, для фінансів – це операції з грошовими коштами тощо), більшість науковців дотримуються визначення, встановленого на законодавчому рівні, як сукупності заходів, що вживаються суб’єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

Слід зазначити, що до трактування даного поняття в законодавчих документах, які спрямовані на створення умов протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (зокрема, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 р. № 249-IV, Закон України

«Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 р. № 1702-VII, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX), закріплено єдиний підхід. Така позиція є цілком зрозумілою, оскільки, як і будь-яка система, система фінансового моніторингу представляє собою сукупність певних елементів, а точніше заходів, та відповідає таким основним характеристикам:

- що? – сукупність заходів;
- хто здійснює? – суб'єкти фінансового моніторингу;
- з якою метою? – запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Згідно з чинним законодавством під об'єктом фінансового моніторингу слід розуміти дії з активами, пов'язані з відповідними учасниками фінансових операцій, які їх проводять, за умови наявності ризиків використання таких активів з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та/або фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також будь-яка інформація про такі дії чи події, активи та їх учасників. Враховуючи різноманітність сфер, в яких можуть здійснюватися дані види, а також різноплановий характер інформації про них, склад суб'єктів державного фінансового моніторингу, представлений широким переліком, зокрема Національний банк України, Державна служба фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг), Міністерство юстиції України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Міністерство цифрової трансформації України.

Згідно з Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню

розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX) система фінансового моніторингу визначається на двох рівнях – первинному та державному. При цьому більше жодних елементів для системи фінансового моніторингу не наведено, тільки склад суб'єктів на кожному з рівнів.

На нашу думку, доцільним при розкритті сутності фінансового моніторингу не зупинятися винятково на суб'єктах, а охоплювати також і інші складові. Адже стабільне та ефективне функціонування національної системи боротьби з фінансуванням тероризму потребує комплексного застосування методичних, організаційних, нормативно-правових та інституційних заходів. Виходячи з того, що фінансовий моніторинг представляє собою сукупність таких заходів, вважаємо за доцільне в його структурі виокремити відповідне забезпечення (рис. 1). Причому основним є саме інституційне забезпечення, що розкривається через суб'єктів фінансового моніторингу, їх підпорядкування та координацію, які впливають на інші складові системи фінансового моніторингу, визначають ефективність її функціонування в цілому. Так, окремі органи (зокрема Держфінмоніторинг) займаються методичним забезпеченням (яке представлене розробленими підходами, принципами та методами фінансового моніторингу), зокрема здійснена компіляція основоположних міжнародних документів, які є основою для побудови та оцінки системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму. Саме прийняті методичні підходи висувають вимоги до організаційного (яке охоплює професійні кадри, інструктивні матеріали для персоналу), нормативно-правового (що представлено сукупність документів, як на законодавчому рівні, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів) забезпечення.

Вирішальна роль у системі державного фінансового моніторингу відведена Держфінмоніторингу. Правовою основою діяльності даного органу є Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»



\*Примітка. Узагальнено за результатами дослідження (Д'яконова, & Шиян, 2013; Хмелюк, 2015)

**Рис. 1. Формування системи фінансового моніторингу**

від 06.12.2019 р. № 361-IX та Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537. Саме цими нормативно-правовими документами визначені обов'язки, права, функції та повноваження Держфінмоніторингу.

В Україні Держфінмоніторингом пройдено декілька етапів формування, які, крім зміни назви органу, фактично вказували на зміну статусу та підпорядкування:

– 2002 р. – створення Державного департаменту фінансового моніторингу у складі Міністерства фінансів України;

– 2005 р. – створення Державного комітету фінансового моніторингу України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом;

– 2011 р. – утворення Державної служби фінансового моніторингу України.

І якщо на початку своєї діяльності в Україні підрозділ із функціями фінансо-

вої розвідки підпорядковувався Міністерству фінансів України, то на сучасному етапі його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Крім того, в 2014 році Держфінмоніторинг позбавлено «спеціального статусу», який визначався тільки в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 р. № 249-IV при розкритті характеристики даного органу.

У різних країнах світу функції підрозділу фінансової розвідки покладені на різні органи, які різняться не тільки своєю назвою, проте і повноваженнями. Як правило, серед підрозділів фінансової розвідки виділяють чотири їх типи (рис. 2).

Держфінмоніторинг належить до органів підрозділів фінансових розвідок «адміністративного» типу, оскільки не має

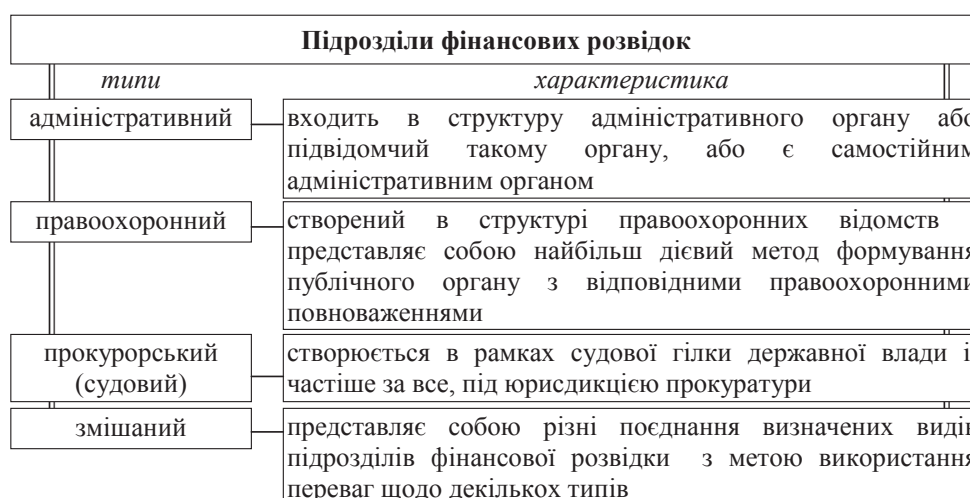


Рис. 2. Типи підрозділів фінансових розвідок (узагальнено за (Долбня, 2019))

повноважень правоохоронних органів, а її функції переважною мірою стосуються належної організації інформаційного обміну у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Окремі науковці вважають, що для встановлення відповідності даного органу зарубіжним підрозділам фінансових розвідок необхідно є зміна його назви. Так, Д. М. Павлов (2017) пропонує змінити назву Державної служби фінансового моніторингу на Державну службу фінансової розвідки.

Проаналізуємо основні функції, які виконує досліджуваний орган. Так, відповідно до чинного законодавства (Про запобігання та протидію легалізації, 2019; Положення про Державну службу, 2015) в якості основних повноважень Держфінмоніторингу можна визначити:

- реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдженню зброї масового знищення;

- збір, обробку та проведення аналізу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу;

- забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи;

- налагодження співпраці, взаємодії та

інформаційного обміну з державними органами, Національним банком, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Як бачимо, функції чинного органу повністю відповідають тим, які визначаються для органів фінансової розвідки за кордоном. Саме тому вважаємо необґрунтованими пропозиції окремих науковців щодо необхідності зміни назви Державної служби фінансового моніторингу.

Характеризуючи фінансовий моніторинг, не можна оминати питання оцінки його ефективності. До складу критеріїв, за якими слід поводити дану оцінку, науковці відносять різноманітні показники, як кількісного, так і якісного характеру. На нашу думку, ефективність може визначатися за кожним видом забезпечення фінансового моніторингу. Зокрема, для оцінки ефективності нормативно-правового забезпечення фінансового моніторингу можуть враховуватися такі показники, як кількість прийнятих нормативно-правових документів у даній сфері, для організаційного забезпечення – чисельність підготовлених фахівців з фінансового моніторингу тощо. Проте ці показники не дозволять повною мірою розкрити, чи дійсно ефективно були реалізовані складові системи фінансового моніторингу. Адже прийняття великої кількості нормативно-правових документів не дозволяє говорити про їх дієву реалізацію

на практиці, а підготовка висококваліфікованих фахівців не засвідчує того факту, що всі вони будуть працювати саме в досліджуваній сфері. Тому, на нашу думку, найкращими показниками, які покажуть ефективність фінансового моніторингу – це будуть показники інституційного забезпечення.

У свою чергу, ефективність та значення інституційного забезпечення фінансового моніторингу відображено в показниках діяльності Держфінмоніторингу. Так, у 2018 р. розслідування Держфінмоніторингу визнано найкращим серед підрозділів фінансової розвідки у світі. За результатами голосування підрозділів фінансових розвідок 150 країн світу Держфінмоніторинг отримав нагороду «Найкраща справа Егмонтської Групи». Крім того, Україна успішно пройшла оцінку системи боротьби з відмиванням коштів та фінансуванню тероризму з боку Комітету Ради Європи MONEYVAL («Відомство відзвітувало», 2019).

За результатами 2019 р. Держфінмоніторингом направлено до правоохоронних органів 106 матеріалів (з них – 38 узагальнених матеріалів та 68 додаткових узагальнених матеріалів) стосовно фінансових операцій осіб, які можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму, сепаратизму та/або проведених за участю осіб, які публічно закликають до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або зміни меж території або державного кордону України (У 2019 році Держфінмоніторингом направлено до правоохоронних органів 211 матеріалів на суму зловживань 41,8 млрд грн, 2019). У 2018 р. цей показник становив 100 матеріалів, а в 2017 р. – 69 матеріалів.

Враховуючи військову-політичну ситуацію на Сході України, збільшення кількості матеріалів, які Держфінмоніторинг передає до правоохоронних органів, є цілком законним та свідчить про належне інституційне забезпечення фінансового моніторингу, яке дозволяє виявляти велику кількість схем фінансування тероризму.

#### **Висновки.**

Оцінка вітчизняної системи фінансового моніторингу на основі окремих критеріїв інституційного забезпечення (у

частині показників діяльності Держфінмоніторингу) свідчить про її ефективність, що і підтверджено на міжнародному рівні. Отже, вона перестала бути суто формальним явищем (як це було на першому етапі), а дієвим інструментом для забезпечення державної безпеки України. Саме тому і зміни, яких зазнав Держфінмоніторинг (починаючи від 2002 р. до теперішнього часу), можна окреслити як позитивні. У той же час вважаємо за необхідне удосконалити організацію роботи органів національної системи фінансового моніторингу України шляхом перегляду механізмів обміну інформацією між ними. Зокрема, з прийняттям Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 р. № 361-IX було внесено зміни або прийнято нові Порядки обміну інформацією між Держфінмоніторингом та іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу (зокрема, Міністерством юстиції України, Міністерством цифрової трансформації України). Проте не для всіх суб'єктів таке коригування було здійснено. У даному напрямі вважаємо першочерговим завданням Держфінмоніторингу врегулювати порядки обміну інформацією з правоохоронними органами та державними регуляторами.

Інші складові фінансового моніторингу також потребують удосконалення на сучасному етапі. Зокрема, прийняття нового закону в сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму суттєво вплинуло на всю систему фінансового моніторингу, роблячи акцент на нових підходах та необхідності врахування нових об'єктів, зокрема віртуальних активів. Проте, як виявилось, перевіряти такі об'єкти вже можна, але правовий статус у них ще не закріплений. Тому, звичайно, потребує удосконалення нормативно-правове забезпечення, а також і організаційне в частині підготовки фахівців за новими вимогами.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Бисага К. В. Національна система запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення України: етапи становлення й розвитку. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. № 1 (53). С. 37–49.
- Відомство відзвітувало про основні досягнення за останні п'ять років. 2019. URL: <https://finpost.com.ua/news/13686>.
- Возняковська Х. А. Фінансовий моніторинг як інструмент протидії легалізації (відмиванню) злочинних доходів. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. № 1. С. 79–90.
- Долбня А. А. Развитие системы финансового мониторинга Российской Федерации. *Вестник НГУЭУ*. 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-finansovogo-monitoringa-rossiyskoy-federatsii>.
- Д'яконова І. І., Шиян Д. В. Методика оцінки ефективності фінансового моніторингу. *Вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 1(34). С. 10–17
- Куришко О.О. Принципи системи фінансового моніторингу. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник тез доповідей XIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (28-29 жовтня 2010 р.): у 2 т. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. Т. 1. С. 117–120.
- Павлов Д. М. Протидія відмиванню коштів та фінансуванню тероризму як фактор забезпечення економічної безпеки держави та протидії корупції: теоретико-правовий аспект. *Публічне право*. 2017. № 1. С. 33–40.
- Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text>.
- Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.
- У 2019 році Держфінмоніторингом направлено до правоохоронних органів 211 матеріалів на суму зловживань 41,8 млрд грн. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhfinmonitoring-pidbiv-pidsumki-svoyeyi-roboti-za-2019-rik>.
- Хмелюк А. А. Ефективність фінансового моніторингу. *Бізнес Інформ*. 2015. № 6. С. 199–203.

## REFERENCES

- Bysagha, K. V. (2016). Nacionaljna systema zapobighannja ta protydiji leghalizaciji (vidmyvannja) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shljakhom, finansuvannju teroryzmu ta finansuvannju rozpovsjudzhenja zbroji masovogho znyshhennja Ukrajinu: etapy stanovlennja j rozvytku [National system of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, financing of terrorism and financing of proliferation of weapons of mass destruction of Ukraine: stages of formation and development]. *Derzhava ta reghiony. Serija: Derzhavne upravlinnja – State and regions. Series: Public Administration, 1 (53)*, 37–49 [in Ukrainian].
- Vidomstvo vidzvituvalo pro osnovni dosjaghennja za ostanni p'jatj rokiv [The agency reported on major developments over the past five years]. (2019). Retrieved from <https://finpost.com.ua/news/13686> [in Ukrainian].
- Voznjakovs'ka, Kh. A. (2012). Finansovyj monitoryng jak instrument protydiji leghalizaciji (vidmyvannju) zlochynnykh dokhodiv [Financial monitoring as a tool to combat legalization (laundering) of criminal proceeds]. *Visnyk Cherniveckjogho fakul'tetu Nacionaljnogho universytetu «Odes'ka jurydychna akademija» – Bulletin of the Chernivtsi Faculty of the National University «Odessa Law Academy»*, 1, 79-90 [in Ukrainian].
- Dolbnja, A. A. (2019). Razvitie sistemy finansovogo monitoringa Rossijskoj Federacii [Development of the financial monitoring system of the Russian Federation]. *Vestnik NGUJeU – NSUE Bulletin, 1*. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-finansovogo-monitoringa-rossiyskoy-federatsii> [in Russian].
- D'jakonova, I.I. and Shyjan, D.V. (2013). Metodyka ocinky efektyvnosti finansovogho monitorynghu [Methods for assessing the effectiveness of financial monitoring]. *Visnyk Ukrajinjskoji akademiji bankivjskoji spravy – Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking, 1(34)*, 10–17 [in Ukrainian].
- Kuryshko, O. O. (2010). Pryncypy systemy finansovogho monitorynghu. Problemy i perspektyvy rozvytku bankivjskoji systemy Ukrajinu [Principles of the financial monitoring system. Problems and prospects of development of the banking system of Ukraine]. *Zbirnyk tez dopovidej KhIII Vseukrajinskoji nauково-praktyčnoji konferenciji – The collection of abstracts of the XIII All-Ukrainian scientific-practical conference*. (pp. 117–120). Sumy [in Ukrainian].
- Pavlov, D. M. (2017). Protydija vidmyvannju koshtiv ta finansuvannju teroryzmu jak faktor zabezpechennja ekonomichnoji bezpeky derzhavy ta protydiji korupciji: teoretyko-pravovyj aspekt [Countering money laundering

and terrorist financing as a factor in ensuring the economic security of the state and combating corruption: theoretical and legal aspect]. *Publichne pravo – Public law, 1*, 33–40 [in Ukrainian].

The Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Regulations on the State Financial Monitoring Service of Ukraine*. No. 537 [in Ukrainian].

On prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, financing of terrorism and financing of proliferation of weapons of mass destruction. No. 361-IX. (2019). [in Ukrainian].

У 2019 році Держфінмоніторингом направлено до правоохоронних органів 211 матеріалів на суму зловжывань 41,8 млрд грн [In 2019, the SCFM sent 211 materials to law enforcement agencies in the amount of UAH 41.8 billion of abuses]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhfinmonitoring-pidbiv-pidsumki-svoyeyi-roboti-za-2019-rik> [in Ukrainian]

Khmeljuk, A. A. (2015). Efektyvnistj finansovogho monitorynghu [Effectiveness of financial monitoring]. *Biznes Inform – Business Inform, 6*, 199–203 [in Ukrainian].

**Грабчук Олександр**

Асистент  
Державний університет «Житомирська політехніка»

Email: [crimcase08@gmail.com](mailto:crimcase08@gmail.com)

**Hrabchuk Oleksandr**

Assistant  
State University «Zhytomyr Polytechnic»

ORCID: 0000-0001-8066-6547

**Супрунова Ірина**

Кандидат економічних наук, доцент  
Державний університет «Житомирська політехніка»

Email: [crimcase08@gmail.com](mailto:crimcase08@gmail.com)

**Suprunova Iryna**

Candidate of Economic Sciences, Ph.D.  
State University «Zhytomyr Polytechnic»

ORCID: 0000-0002-5800-3023

Цитування: Грабчук, О., & Супрунова, І. (2020). Фінансовий моніторинг як умова забезпечення державної безпеки країни: поняття, складові, етапи розвитку. *Аспекти публічного управління, 8(4)*, 75–83. doi: 10.15421/152082

Citation: Hrabchuk, O., & Suprunova, I. (2020). Finansovyi monitorynh yak umova zabezpechennia derzhavnoi bezpeky krainy: poniattia, skladovi, etapy rozvytku [Financial monitoring as a condition for ensuring the state security of the country: concepts, components, stages of development]. *Public administration aspects, 8 (4)*, 75–83. doi: 10.15421/152082

Стаття надійшла / Article arrived: 03.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 20.10.2020

## Особливості організації роботи секретаріатів парламентів: вітчизняний та зарубіжний досвід

*Наталія Щербак, Інститут законодавства Верховної Ради України*

У статті досліджено актуальні питання організації роботи секретаріатів парламентів, зокрема з урахуванням особливостей їх функціонування та нормативно-правового статусу в системі органів державної влади. Аргументовано необхідність забезпечення концепції «парламентської автономії» у різних її вимірах (адміністративному, політичному, фінансово-економічному тощо).

Особливий акцент здійснено на основних функціях, які виконують секретаріати для забезпечення ефективної діяльності парламентів (зокрема, науково-дослідна робота, документальна (забезпечення підготовки документації) та адміністративно-допоміжна), а також персоналу, що працює в парламентських секретаріатах (його кадровий та якісний склад, інші основні характеристики тощо).

Одночасно наголошено, що парламенти багатьох країн світу дуже відрізняються один від одного щодо кількості та обсягу послуг, що надаються їх секретаріатом (апаратом). У деяких парламентах секретаріатами надаються лише послуги адміністративного характеру. В інших парламентах їх секретаріатами надаються (хоча й в обмежених обсягах) послуги дослідницького характеру. Проте в багатьох країнах (зокрема й в Україні) парламентський апарат надає усі типи послуг.

Разом з тим здійснено аналіз спільних та відмінних аспектів в організації роботи секретаріатів парламентів, їх внутрішньої структури, а також системи управління. Слід зазначити, що в парламентах різних країн держави та світу існують різні форми організації роботи апарату. Особливості цієї системи залежать від чисельного складу парламенту, наявних фінансових ресурсів, цілей та пріоритетів законодавчого органу тощо.

Ураховуючи ці та інші дані, пояснено причини виділення в системі публічної служби багатьох країн окремої парламентської (державної) служби, а також закріплення її особливого статусу в чинному законодавстві.

На основі проведеного дослідження та вивчення досвіду зарубіжних країн представлено комплексні пропозиції щодо забезпечення подальшої модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України (з урахуванням рекомендацій Європейського Парламенту, інших міжнародних організацій, а також основних завдань парламентської реформи, що реалізується в Україні).

**Ключові слова:** парламент, секретаріат парламенту, парламентська реформа, член парламенту (депутат), персонал, функції, структура, управління

## Particularities of the organization of the work of the parliamentary secretariats: domestic and foreign experience

*Nataliya Shcherbak, The Institute of Legislation of the Verkhovna Rada*

The article provides a deep analysis of the issues related to the organization of the work of the parliamentary secretariats, in particular taking into account the particularities of their functioning and legal status in the system of State power bodies. It is justified the necessity to ensure the realization of the concept of the “parliamentary autonomy” in its different dimensions, i.e.: administrative, political, financial, economic etc.

The particular attention was paid to the key functions executed by the parliamentary secretariats (scientific and research work, documentary supply, administrative work). These functions are crucial for ensuring an effective work of the parliamentary secretariats and their personnel.

At the same time, it is highlighted the particularities of the parliamentary secretariats from the different countries (taking into account the qualitative and quantitative characteristics of the parliamentary personnel, scope of the service to be provided by the parliamentary secretariats etc.). It is stressed that in some countries the parliamentary secretariats provide only the administrative services. In other countries, the parliamentary secretariats also execute the scientific researches. However, in many countries (including Ukraine) the parliamentary secretariats deliver all types of the services.

The provided analysis shows the common and particular aspects in the organization of the work of the parliamentary secretariats, their internal structure etc. It is noted that each parliamentary secretariat has its own management and organizational structure. Its particularity depends on the MP's total number, financial resources, fixed goals and objectives of each parliamentary secretariat activity.

Taking into account the above-mentioned, it is pointed out the reasons of the distinction in the public service system of a separate parliamentary (State) service as well as definition of its particular status in the current Ukrainian legislation.

On the basis of the conducted research and the analysis of the experiences of the foreign countries, it is presented the complex proposals and recommendations regarding further modernization of the Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat and increasing its institutional capacity of the VRU Secretariat (taking into account the recommendations of the European Parliament and other international organisations as well as the main goals of the parliamentary reform to be implemented in Ukraine).

**Keywords:** *parliament, secretariat of parliament, parliamentary reform, member of the parliament (deputy), personnel, functions, structure, management*

## Особенности организации работы секретариатов парламентов: отечественный и зарубежный опыт

*Наталья Щербак, Институт законодательства Верховной Рады Украины*

В статье исследованы актуальные вопросы организации работы секретариатов парламентов, в частности с учетом особенностей их функционирования и нормативно-правового статуса в системе органов государственной власти. Аргументирована необходимость обеспечения концепции «парламентской автономии» в различных ее измерениях (административном, политическом, финансово-экономическом и т.п.).

Особый акцент осуществлено на основных функциях, которые выполняют секретариаты для обеспечения эффективной деятельности парламентов (в частности, научно-исследовательская работа, документальная (обеспечение подготовки документации) и административно-вспомогательная), а также персонала, работающего в парламентских секретариатах (его кадровый и качественный состав, другие основные характеристики и т.д.).

Одновременно отмечено, что парламенты многих стран мира очень отличаются друг от друга по количеству и объему предоставляемых услуг их секретариатом (аппаратом). В некоторых парламентах секретариатами предоставляются только услуги административного характера. В других парламентах их секретариатами услуг (хотя и в ограниченных объемах) услуги исследовательского характера. Однако во многих странах (в том числе в Украине) парламентский аппарат предоставляет все типы услуг.

Вместе с тем осуществлен анализ общих и отличительных аспектов в организации работы секретариатов парламентов, их внутренней структуры, а также системы управления. Следует отметить, что в парламентах разных стран государства и мира существуют различные формы организации работы аппарата. Особенности этой системы зависят от численного состава парламента, имеющихся финансовых ресурсов, целей и приоритетов законодательного органа и тому подобное.

Учитывая эти и другие данные, объяснены причины выделения в системе публичной службы многих стран отдельной парламентской (государственной) службы, а также закрепления ее особого статуса в действующем законодательстве.

На основе проведенного исследования и изучения опыта зарубежных стран представлены комплексные предложения по обеспечению дальнейшей модернизации деятельности Аппарата Верховной Рады Украины (с учетом рекомендаций Европейского парламента, других международных организаций, а также основных задач парламентской реформы, реализуемой в Украине).

**Ключевые слова:** *парламент, секретариат парламента, парламентская реформа, член парламента (депутат), персонал, функции, структура, управление*

### Постановка проблеми.

**В** умовах реалізації парламентської реформи постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів.

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату. Важливим чинником для забезпечення подальшої модернізації Апарату стало уведення в дію з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

У сучасних умовах постають нові виклики, пов'язані з ментальними, професійними, нормативно-правовими аспектами діяльності Апарату Верховної Ради України. При цьому потрібно враховувати особливості нормативно-правового статусу та функціонування секретаріатів парламентів як в Україні, так і в інших країнах. Реалізація політики європейської інтеграції актуалізує важливість удосконалення функціонування Апарату та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Останнім часом позитивною тенденцією у сфері роботи з кадрами Апарату є намагання спрямувати зусилля на оновлення та оздоровлення персоналу. У зв'язку з цим зростає необхідність

вивчення зарубіжного досвіду щодо функціонування секретаріатів парламентів, а також вироблення практичних пропозицій та рекомендацій щодо забезпечення подальшої модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останні роки різним аспектам організації роботи Апарату Верховної Ради України, а також секретаріатів парламентів в інших зарубіжних країнах приділяється значна увага як з боку вітчизняних та зарубіжних науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили Є. Бершеда, М. Білинська, О. Боднар, Р. Герцог, В. Гошовська, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, В. Князєв, О. Копиленко, С. Кравченко, Ю. Лихач, А. Малуґа, Ж. Марку, Н. Нижник, С. Онишук, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Трощинський, В. Чмига, Ю. Шаров та ін.

Одночасно подальша реалізація парламентської реформи обумовлює актуальність та необхідність подальшого вивчення цих питань, а також напрацювання відповідних рекомендацій щодо розбудови інституційного та кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, насамперед із урахуванням кращих зарубіжних практик.

### Мета статті.

Метою статті є розгляд актуальних питань щодо організації роботи секретаріатів парламентів, зокрема з урахуванням особливостей їх діяльності та нормативно-правового статусу в системі органів державної влади.

### Виклад основного матеріалу.

В умовах реалізації парламентської реформи постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат). У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (2016), окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються питань розбудови кадрового та інституційного потенціалу її Апарату.

Як слушно зауважує відомий європейський дослідник та колишній Генеральний

Секретар Сенату Французької Республіки Ален Делькамп (2018), питання організації кадрового забезпечення, добору персоналу, кар'єри є одними з найбільш чутливих у будь-якій установі, проте вони набувають особливого значення, якщо мова йде про парламенти.

У будь-якому разі, питання кадрового забезпечення неможливо вирішити без чіткого уявлення щодо самого парламенту. Це один з найбільш важливих – якщо не провідний – органів у державі, у зв'язку з чим його можна визначити як «державний орган», (і, відповідно, він має «державну службу»), однак найважливішим є те, що він відрізняється від інших органів специфікою своєї діяльності.

Парламент є представницьким органом держави. У багатьох країнах він має різну назву: Національні Збори (Франція), Великі Народні Збори (Китай), Верховна Рада (Україна), Бундестаг (ФРН), Ріксдаг (Швеція), Стортінг (Норвегія), Фолькетінг (Данія), Альтінг (Ісландія), Сейм (Польща), Скупщина (Сербія), Меджліс (Туреччина) тощо.

Парламент відіграє важливу роль в управлінні країною, у формуванні її державної політики. Парламент повинен володіти всебічною інформацією про стан справ у державі на тому ж рівні, що й виконавча влада, яка має у своєму розпорядженні величезну інфраструктуру. Парламент повинен також мати структури, які б забезпечували постійні комітети, парламентарів аналітичними матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, медицини, новітніх технологій тощо. Усе це обумовлює особливе місце Парламенту та його Апарату в системі органів державної влади.

Як зазначають деякі дослідники, парламентська служба (*parliamentary service*) – це службовий апарат парламенту, що виконує функції адміністрування законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг тощо (*Office of Personnel Management*)..

У багатьох європейських країнах парламентська служба також може виконувати функції управління майном, матеріально-технічного забезпечення парламенту та створення безпеки на території парламенту. Парламентська служба має на меті забезпечити ефективну роботу депутатів та допомагає у здійсненні всього законодавчого процесу та дотичної діяльності. Відомо, що за браком часу депутати не в змозі глибоко дослідити усі питання, що розглядаються парламентом, та підготувати якісні закони в усіх сферах суспільного життя, саме тут на допомогу приходять парламентські служби, які швидко та якісно проводять дослідження з окремих тем. Досвід інших зарубіжних країн також про важливість впровадження концепції «автономії» парламенту та його апарату щодо інших державних органів. Усе це актуалізує питання формування самостійної парламентської служби як виду публічної (державної) служби.

Велика різноманітність в організації роботи парламентів світу обумовлюється відмінностями у структурі, кількісному складі та функціях парламентського апарату.

Термінологічна конструкція «апарат парламенту» у вузькому сенсі позначає установу, яка всебічно забезпечує діяльність парламенту. Одночасно деякі науковці зауважують, що в широкому сенсі цей термін позначає постійно чинну, таку, що має статус юридичної особи та є частиною державного апарату, сукупність структурних одиниць, які мають штатний розпис, працівники якого об'єднані єдиною метою та складають систему на чолі з вищою в цій системі посадовою особою – керівником апарату, завданнями яких є правове, організаційне, документальне, аналітичне, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту (Хмелько; *European Governance: A White paper*, 2011).

Залежно від обсягу компетенції парламенту, способу його організації (моно- чи бікамеральна структура), обсягу фінансування, історичних традицій парламентаризму тощо науковці та дослідники (Хмелько; *Hermet*, 2001) виокремлюють такі типи апаратів парламентів:

- за структурою: складні, з досить розгалуженою структурою та прості;
- за рівнем управління: а) з горизонтальною (галузевою) і вертикальною (ієрархічною) структурою; б) на рівні підкомітетів, комітетів (комісій), палат і парламенту;
- за компетенцією: загальної (універсальної) компетенції; спеціальної компетенції;
- за суб'єктом обслуговування: адміністративний апарат; особистий апарат депутатів; апарат депутатських об'єднань у парламенті; апарат комітетів;
- за типом управління: централізований, переважно централізований, частково централізований, децентралізований;
- за характером служби в апараті: з автономною і неавтономною службою персоналу;
- за типом персоналу: а) адміністративний апарат, особистий апарат парламентаря і позаштатний апарат; б) за належністю до політичної партії: партійний і позапартійний; в) за здійсненням функцій: з виконання організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій тощо.

У Конгресі Сполучених Штатів, наприклад, кожен сенатор і член Палати представників має власний апарат, а кожен комітет – окремий апарат, причому частина працівників призначається більшістю, а інша частина – меншістю. Дослідницька служба Конгресу (підрозділ Бібліотеки Конгресу) безпосередньо працює тільки на Конгрес, має численний професійний та допоміжний апарат, що не має нічого спільного із самостійними апаратами Сенату і Палати представників.

Одночасно особливістю правового статусу парламентів є питання парламентської автономії, яку треба розрізняти від політичної автономії та адміністративної автономії. Європейські експерти зазначають, що «адміністративна автономія» є концепцією з дуже глибоким корінням (В). Через систему прийняття рішень, в якій значна кількість процедур обмежує дискреційну владу більшості та президента, найважливіші рішення приймаються колегіальними органами (включаючи правила, що застосовуються до державних службовців).

У деяких парламентах, наприклад, у Бельгії, Франції чи Італії (Офіційний сайт Парламенту Бельгії; Офіційний сайт Парламенту Франції; Офіційний сайт Парламенту Італії) існує чітке розмежування між управлінням парламентом, його представництвом (привілей голови) та адміністративним або фінансовим управлінням, яке здійснюється або спеціальним комітетом, зокрема за участі представників опозиції («колегія квесторів» або «комітет перевірки рахунків»), або спеціальними службами («казначейство»).

В інших країнах (Німеччина) також існує розподіл між організацією парламентської роботи та іншими функціями парламенту; перша відповідальність лежить на «Раді старійшин», друга – відповідальність «Президії», але обидва органи очолює Голова Бундестагу. Члени Президії беруть участь у Раді старійшин, але вони відповідальні за повсякденне управління парламентом, як щодо питання управління персоналом (включаючи особисті питання), так і переговорів про укладання контрактів або комунікацій (Офіційний сайт Бундестагу).

В Іспанії один орган (Mesa del Congreso) відповідальний як за парламентську роботу, так і за загальне управління усіх служби (Офіційний сайт Парламенту Іспанії).

У Норвегії адміністрація Стортингу (парламенту) складається з чотирьох управлінь та Конституційної служби під керівництвом Генерального секретаря Стортингу. Генеральний секретар є секретарем президії Стортингу (вищий орган управління Парламентом). В адміністрації Стортингу працює понад 350 державних службовців (Офіційний сайт Парламенту Норвегії).

Канцелярія Парламенту Естонської Республіки була утворена в жовтні 1992 року (Офіційний сайт Парламенту Естонії). Її основним завданням є утворення необхідних умов для здійснення Парламентом його конституційних повноважень. Структура та склад Канцелярії встановлюються Бюро Парламенту (вищий орган управління). Очолює Канцелярію Генеральний Секретар, який призначається Бюро. Працівники парламентської канцелярії є державними службовцями, їх статус та функції визначаються Статутом, внутрішніми

правилами процедури та Актом публічної служби, який був прийнятий у 2012 році.

Діяльність Секретаріату Парламенту Республіки Молдова регламентується Регламентом Парламенту, затвердженим Законом № 797-ХІІІ від 2 квітня 1996 року, а також Регламентом організації та роботи Секретаріату Парламенту Республіки Молдова, затвердженим 12 грудня 2012 року. Секретаріат Парламенту, який очолює Генеральний Секретар, є органом публічної влади, який здійснює організаційну, документальну, юридичну, інформаційну та технічну підтримку діяльності Парламенту на виконання повноважень, визначених Конституцією та іншими нормативно-правовими актами Республіки Молдова. Діяльність Секретаріату фінансується з державного бюджету в межах асигнувань, визначених Парламентом. Діяльність Секретаріату контролюється Головою Парламенту та Постійним Бюро (вищим керівним органом Парламенту). Організаційна структура та штатний розпис Секретаріату затверджуються Головою Парламенту за погодженням з Постійним Бюро. Члени Парламенту можуть мати свій власний кабінет, до складу якого входять помічник, який працює на постійній основі та отримує зарплату з державного бюджету, а також добровольці (волонтери), які здійснюють консультування та іншу підтримку депутатам у виконанні ними своїх повноважень (Офіційний сайт Парламенту Молдови).

Структура Апарату Парламенту Грузії включає в себе наступні структурні підрозділи: департамент людських ресурсів та інституційного розвитку, департамент інформаційних технологій, юридичний департамент, дослідницький департамент, департамент міжнародного співробітництва, фінансовий департамент, департамент інформаційного забезпечення та зв'язків з громадськістю, організаційний департамент, департамент економічної діяльності, головна канцелярія. Очолює Апарат Генеральний Секретар, який має першого заступника та трьох інших заступників. Працівники Апарату Парламенту Грузії мають статус державних службовців (Офіційний сайт Парламенту Грузії).

Апарат (Адміністрація) Парламенту Данії нараховує понад 440 працівників, які вклю-

чають різні категорії персоналу (юристи, менеджери, інспектори, секретарі, технічний персонал, водії, прибиральники тощо). Управління Адміністрацією Парламенту здійснює Генеральний Комітет під керівництвом Генерального Секретаря та двох його заступників. До його складу входять ще 17 керівних менеджерів, які відповідають за різні сфери діяльності.

Діяльність Парламенту Греції, який налічує 300 депутатів, забезпечує його Апарат на чолі з Генеральним Секретарем. До його структури входять такі підрозділи: офіси Президента Парламенту та його заступників, офіс генерального секретаря, науково-дослідницька служба, генеральний директорат із забезпечення парламентської діяльності, генеральний директорат з міжнародних та публічних відносин, генеральний директорат з фінансової та адміністративної підтримки, генеральний директорат з питань електронного врядування, бібліотечних справ та публікацій, бюро дипломатичного радника Президента Парламенту, Агентство з питань охорони здоров'я, підрозділ з питань планування та менеджменту, підрозділ з питань надзвичайних ситуацій та громадського захисту, а також інші допоміжні підрозділи (агентства) (Офіційний сайт Парламенту Греції).

Діяльність Парламенту Іспанії (Конгрес депутатів та Сенат) забезпечує парламентська адміністрація (Генеральний Секретаріат). Цей орган очолює Генеральний Секретар (старший парламентський радник), який призначається Президентом Парламенту за погодженням з Бюро (вищий орган управління Парламенту) з числа парламентських радників. Корпус парламентської публічної служби є окремим видом державної публічної служби. Його статус регулюється окремим законодавчим актом – Статутом парламентського персоналу. До його складу входять державні службовці, працівники, що працюють за контрактом, а також інші категорії працівників. Що стосується першої категорії (державні службовці, що працюють на постійній основі), то вона включає такі види посад: радники, працівники архіву та бібліотеки, експерти-радники, адміністратори, клерки, стенографісти, секретарі, технічний персонал

адміністрації тощо (Офіційний сайт Парламенту Іспанії).

Для забезпечення діяльності 150 членів Парламенту (Палата Представників) Королівства Нідерланди працюють понад 1000 працівників, які поділяються на три категорії: особисті помічники депутатів, працівники політичних (парламентських) фракцій, а також власне працівники Секретаріату Парламенту. У складі Секретаріату Парламенту функціонують наступні структурні підрозділи: департамент комунікацій, законодавчий офіс, департамент з питань аналізу та дослідництва, фінансово-економічний департамент, господарський департамент, департамент операційного та інформаційного менеджменту тощо (Офіційний сайт Парламенту Королівства Нідерланди).

Адміністрація Палати депутатів (нижня палата Парламенту Італійської Республіки) налічує 1052 працівники, які працюють в 19 департаментах, 7 офісах Генерального Секретаріату, історичному архіві. Головування адміністрацією здійснює Генеральний Секретар, який призначається на посаду Бюро (вищий орган управління Палатою) за пропозицією Президента Палати з числа найбільш досвідчених службовців. У своїй діяльності Генеральний Секретар керується Правилами процедури Парламенту (зокрема, ст. 67), а також Правилами організації діяльності служб та персоналу (зокрема, параграфом 4 ст. 7). Генеральний Секретар має першого заступника, а також трьох звичайних заступників (Офіційний сайт Палати депутатів Італійської Республіки).

Цікавим також є питання співвідношення кількості державних службовців в апараті парламентів порівняно з кількістю обраних парламентаріїв. Згідно з опитуванням, проведеним іспанським «Congreso di los diputados» у 2013 році, «співвідношення» між державними службовцями та членами парламенту може сильно відрізнятись залежно від країн та агрегації різних категорій персоналу (для прикладу, в Європейському парламенті змішані постійні та тимчасові посадові особи, генеральний секретаріат та політичні групи – у зв'язку з цим співвідношення досягло 8. У Данії цей показник навпаки складає менше 1. Середній показник складає близько 90

2,5 з важливими відхиленнями: Португалія – 1,15, Іспанія – 1,7, Нідерланди – 1,8, Австрія та Швеція – 1,9, Німеччина – 2,3, Фінляндія – 2,5, Італія та Польща – 4, Греція та Бельгія – 4,7 (Офіційний сайт Парламенту Іспанії; Офіційний сайт Парламенту Греції; Офіційний сайт Парламенту Королівства Нідерланди; Офіційний сайт федерального парламенту Бельгії; Офіційний сайт Національної Асамблеї Французької Республіки; Офіційний сайт Бундестага).

Разом з тим, слід зазначити, що не існує загального правила щодо того, наскільки численним має бути парламентський апарат. Основною причиною цього є те, що ефективність апарату залежить не тільки від чисельності працівників. Вона залежить також від професійних якостей апарату, від того, чи задовольняють законодавців його кваліфікація й досвід. Наприклад, більш кваліфікований апарат може дати кондиційний продукт меншим кількісним складом, ніж це зробив би менш кваліфікований.

Іншим показником є професіоналізм апарату. Він залежить від рівня освіти працівників апарату, їхнього професійного досвіду, відповідності їхніх навичок потребам законодавців. Часто від працівників апарату вимагається наукова підготовка в сфері юриспруденції, економіки або інших галузях суспільних наук. Парламенти, які можуть запропонувати більшу заробітну платню, скоріше забезпечать себе кваліфікованим і добре підготовленим персоналом, ніж ті, що мають обмежені фінансові ресурси (Хмелько).

У Парламенті Австрії, який є двопалатним, працюють понад 300 державних службовців. Крім того, члени Парламенту мають свій власний апарат, працівники якого не є державними службовцями. Парламентські клуби, представлені різними політичними партіями також наймають персонал, оплачуваний цими партіями. Вони також не мають статус державних службовців. Апарат Парламенту Франції, який є двопалатним, нараховує чималу кількість працівників. Так, кожен депутат Національних зборів (нижня палата) має право на трьох постійних працівників (577 депутатів мають 1731 помічник). Крім того, в апараті на постійній

основі працюють 1260 державних службовців. У Сенаті (верхня палата) кожен депутат з 321 сенатора має 3 помічники (963 в цілому). Одночасно понад 1 100 державних службовців працюють в апараті на постійній основі (Офіційний сайт Національної Асамблеї Французької Республіки).

В адміністрації Парламенту ФРН, який також є двопалатним, працюють понад 2500 службовців. Ще понад 3500 працівників працюють в особистих апаратах депутатів (в самому парламенті або виборчих округах), а біля 700 працівників, які не мають статус державних службовців, залучені до роботи з підтримки політичних парламентських груп (Офіційний сайт Бундестагу).

В однопалатному Парламенті Литви працюють 67 службовців, а також 123 працівники адміністративного персоналу (Офіційний сайт Парламенту Литви). В апараті однопалатного Парламенту Норвегії працюють 320 працівників, підпорядкованих Генеральному секретареві. Депутати не мають особистого апарату. Разом з тим кожна партійна група має свій власний апарат, чисельність якого залежить від величини групи, але не менше 2 осіб (Офіційний сайт Парламенту Норвегії).

Слід зазначити, що всі парламенти потребують підтримки апарату у вигляді забезпечення їх послугами, приміщеннями й технічними засобами та джерелами інформації. Разом з тим існують три головні послуги, які апарат може надавати законодавцям: науково-дослідна робота, підготовка документації та адміністративна допомога. У деяких парламентах депутатам надаються всі три типи послуг, в інших – лише два з них доступні, і дуже нечасто існує лише один з типів послуг (як правило, адміністративна допомога).

У парламентській практиці часто присутні послуги науково-дослідного плану. Вони включають пошук інформації, допомогу виборцям в отриманні потрібної їм інформації, законодавчу допомогу, а також консультації з питань представництва й підприємництва. У деяких парламентах усі законодавці мають свій особистий апарат, який надає послуги науково-дослідного характеру (наприклад, у США). В інших парламентах парламентські або партійні групи наймають персонал для надання науково-дослідних послуг (напри-

клад, у Норвегії). Інші парламенти мають централізований парламентський апарат, який працює під керівництвом керівника апарату (Литва).

Майже всі парламенти світу мають парламентські бібліотеки, чимало з яких надають науково-дослідні послуги. У невеликих бібліотеках працює лише один бібліотекар. У більших бібліотеках зайняті не тільки бібліотекарі, але й інші фахівці з широкого кола галузей науки, які виконують для законодавців дослідження і забезпечують їх спеціальними знаннями.

Адміністративні послуги і послуги з підготовки документації надаються у більшості парламентів, однак у кожній країні вони характеризуються різним ступенем доступності, якості й наділення законним статусом. Робота з підготовки документації включає в себе ведення протоколів засідань і розробку законодавчих документів, таких як доповіді, законопроекти і службові записки. Ці послуги можуть надаватися особистим апаратом або апаратом партійних груп, або ж загальнопарламентським апаратом. Апарат, чий працівники працюють над підготовкою документації, звичайно називається секретаріатом.

Адміністративні послуги надаються в усіх парламентських секретаріатах. Серед головних адміністративних функцій можна назвати забезпечення приміщеннями, обладнанням, транспортом, надання телефонних та поштових привілеїв, організація харчування, секретарські й кур'єрські послуги та забезпечення публікації парламентських документів.

Існують три головні типи послуг, які апарат може надавати законодавцям: науково-дослідна робота, підготовка документації та адміністративна допомога. У деяких парламентах депутатам надаються всі три типи послуг, в інших наявні лише два з них, і дуже нечасто існує лише один з типів послуг (як правило, адміністративна допомога).

У парламентській практиці часто присутні послуги науково-дослідного характеру. Вони включають пошук інформації, допомогу виборцям в отриманні потрібної їм інформації, законодавчу допомогу, а також консультації з питань представництва

і політики. У деяких парламентах усі законодавці мають свій особистий апарат, який надає послуги науково-дослідного характеру (наприклад, у США) крім тих послуг, що їх надає Дослідницька служба Конгресу Бібліотеки Конгресу, яка обслуговує інтереси обох партій, наявних у Конгресі.

У парламентах деяких країн парламентські або партійні групи наймають персонал для надання дослідницьких послуг (наприклад у Норвегії). В інших країнах парламенти мають централізований парламентський апарат, який працює під керівництвом керівника апарату (наприклад, у Литві та Україні).

Що стосується Апарату Верховної Ради України, то він створений як допоміжний та такий, що забезпечує діяльність парламенту інститут у системі державної служби. Для забезпечення її ефективного функціонування також сформовано розгалужену нормативно-правову базу, що оновлювалася з огляду на потреби та запити модернізації публічного управління (Хмелько).

Вітчизняні науковці виділяють певні характерні ознаки Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат), а саме:

- Апарат належить до числа структурно складних органів;
- у ньому поєднується вертикальна (відділи, управління, головні управління) та горизонтальна галузева (секретаріати комітетів) структура управління;
- є управлінським органом загальної (універсальної) компетенції;
- поєднує риси суто адміністративного апарату з апаратом депутатських об'єднань (секретаріати депутатських фракцій і груп) та апаратом комітетів (секретаріати комітетів);
- відзначається переважно централізованим типом управління: єдиноначальність керівництва Апарату Верховної Ради України в особі Керівника Апарату Верховної Ради України поєднується з певним ступенем узалежнення вирішення низки кадрових питань від відповідних рішень парламентських комітетів, депутатських фракцій і груп;
- наділений неавтономною службою персоналу, яка включена до загальної системи державної служби (незначним ступенем автономії володіють лише патронатні служ-

би Голови та заступників Голови Верховної Ради України);

- володіє рисами адміністративного апарату, інтегрованого до загальної управлінської системи парламенту;
- має риси позапартійного апарату (певний виняток із цього правила можуть становити лише секретаріати депутатських фракцій, які є робочими органами відповідних партійних представництв у парламенті);
- відзначається широтою свого функціонального призначення (забезпечує виконання організаційних, аналітичних, матеріально-технічних та інших функцій).

Нормативно-правове регулювання статусу та діяльності Апарату Верховної Ради України охоплює три рівні: 1) конституційний; 2) законодавчий; 3) підзаконний. При цьому особливості правового регулювання цих питань полягають: у конституційному визначенні статусу Апарату Верховної Ради України (на відміну від аналогічних служб інших органів державної влади); у парламентському рівні нормативного регулювання, що свідчить про чітке підпорядкування Апарату парламенту. Так, на конституційному рівні визначено основи правового регулювання державної служби, а також загальні засади організації Апарату Верховної Ради України. На законодавчому ж рівні встановлювалися певні особливості державної служби в Апараті парламенту. Організації діяльності Апарату Верховної Ради України також присвячена низка важливих нормативно-правових документів (зокрема, Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII та ін.).

#### **Висновки та рекомендації.**

В умовах глобалізації та реалізації комплексної реформи публічного управління парламентські секретаріати багатьох країн світу (зокрема, й Апарат Верховної Ради України) також не можуть уникнути процесів модернізації.

Одночасно слід зазначити, що кожен парламент має свої власні традиції, історичні особливості, стикається з різними ситуаціями на практиці, що унеможлиблює розробку

єдиної (стандартної) моделі організації його апарату (секретаріату).

Комплектування парламентського апарату кадрами може відбуватися цілою низкою способів і відрізнятися такими ознаками: кількісний склад апарату; процедури та критерії найму та звільнення працівників апарату; тип спеціальних знань, якими вони володіють тощо.

Парламенти дуже відрізняються один від одного щодо наявних послуг апарату. Не всі парламенти забезпечують законодавців особистими приміщеннями й апаратом. У деяких з них законодавцям надаються лише послуги адміністративного характеру. В інших парламентах надаються (хоча й в обмежених обсягах) послуги дослідницького характеру і допомога у підготовці документації. В інших країнах (зокрема й в Україні) парламентський апарат надає усі типи послуг.

Слід зазначити, що в парламентах різних країн держави та світу існують різні форми організації роботи апарату. Кожен парламент віднаходить і запроваджує свою власну, єдину у своєму роді систему організації апарату. Особливості цієї системи залежать від чисельного складу парламенту, наявних фінансових ресурсів, цілей та пріоритетів законодавчого органу тощо.

Як свідчить досвід інших зарубіжних країн, на сьогодні існують два основні шляхи подальшого розвитку парламентської служби, а саме: парламентська служба може бути включена до державної (публічної) служби або функціонувати як особливий вид публічної служби.

Безумовними перевагами включення служби в секретаріаті парламенту до загального інституту державної служби можна вважати закріплену таким чином єдину систему проходження державної служби зі зрозумілими та, більшою чи меншою мірою, єдиними нормативними вимогами, порядком кар'єрного зростання, матеріального заохочення, пенсійного забезпечення державних службовців тощо. Така організація державної служби зменшує можливість поділу публічних службовців на окремі категорії, сприяє мобільності кадрів між різними органами державної влади (зокрема й різних її гілок), активному обміну досвідом, забез-

печуючи існування цілісного конкурентного середовища державних службовців, що працюють згідно з принципами сучасного менеджменту.

З іншого боку, функціонування автономної парламентської служби, що повністю, від засад діяльності до персонального складу, формується виключно органом законодавчої влади (як в унітарних, так і в федеративних державах) характеризується своїми перевагами, а саме: можливістю забезпечити більший ступінь незалежності таких службовців та відповідних внутрішніх парламентських структур від впливу інших органів державної влади та організацій; наявністю достатніх інструментів для спеціалізації та оптимізації роботи парламентської служби саме під потреби законодавчої гілки влади; запровадженням більш ефективних методів контролю, заохочення та притягнення до відповідальності державних службовців апарату парламенту тощо.

Питання місця та правил, що застосовуються до державних службовців та працівників парламенту, повинно розглядатися, передусім, у взаємозв'язку з питанням про автономію парламенту в цілому. Згадана концепція «парламентської автономії» може виправдати спеціальні процедури добору кадрів та, у деяких випадках, особливий статус службовців, що можуть визначатися законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

У контексті викладеного слушним є запропонувати наступні рекомендації, спрямовані на розвиток Апарату Верховної Ради:

- підготувати сучасну Стратегію кадрового розвитку Апарату та план заходів з її реалізації;
- провести функціональне обстеження Апарату та підготувати за його результатами нову (більш досконалу) структуру Апарату;
- забезпечити проведення прогнозування потреби у фахівцях відповідної кваліфікації у структурних підрозділах Апарату на середньострокову (до трьох років) та довгострокову (до десяти років) перспективи;
- розробити та затвердити Положення з планування кар'єрного зростання працівників Апарату;

- забезпечити утворення в структурі Апарату парламентського навчально-тренінгового центру з метою реалізації освітніх заходів з професійного навчання шляхом підготовки, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти працівників Апарату;
- доопрацювати Положення про систему професійного навчання працівників Апарату, з врахуванням досвіду Європейського Парламенту та кращих практики національних парламентів держав-членів Європейського Союзу;
- розробити та затвердити Положення (Кодекс) про корпоративну культуру працівників Апарату;
- переглянути та затвердити посадові інструкції працівників Апарату на базі профілів професійної компетенції, необхідних для виконання завдань на відповідних посадах;
- розробити та упровадити нову навчальну онлайн платформу «Управління знаннями» з метою підвищення якості і доступності освіти працівникам Апарату, забезпечення здобуття якісної освіти протягом життя;
- забезпечити розроблення спеціальних професійних і короткострокових програм підвищення кваліфікації працівників Апарату на основі уніфікації форм і методів навчання та з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України та її Апарату;
- забезпечити здійснення заходів щодо підвищення рівня академічної мобільності працівників Апарату шляхом підтримки професійного навчання обдарованої молоді у провідних вітчизняних та закордонних закладах вищої освіти у сфері парламентаризму та парламентської діяльності;
- утворити комісію (із залученням провідних науковців з питань парламентаризму та парламентської діяльності) з метою незалежного оцінювання якості знань, умінь та навичок, які виявляють бажання підтвердити свою кваліфікацію, набуту шляхом самоосвіти;
- забезпечити розробку та затвердження антикорупційних заходів з метою врегулювання та запобігання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави;
- утворити в структурі Апарату ресурсного центру наставництва та менторства для забезпечення подальшого професійного розвитку працівників Апарату ВРУ (насамперед, новопризначених);
- розробити Положення про забезпечення гендерної рівності в Апараті та забезпечити проведення на постійній основі гендерного аудиту кадрових потреб Апарату;
- розробити внутрішню систему управління якістю в Апараті (на засадах Міжнародної системи якості, кращих вітчизняних та зарубіжних практик).

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Делькамп А. Порівняльний огляд організації та законодавчого забезпечення парламентської служби. Експертний звіт Ради Європи, 2018, 13 с. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/ОглядРЕ\\_Організаціятазаконодавчезабезпеченняпарламентськоїслужби\\_PACE\\_CELGR20181\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/ОглядРЕ_Організаціятазаконодавчезабезпеченняпарламентськоїслужби_PACE_CELGR20181_.pdf).

Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюссель, 2016 р., 89 с. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Офіційний сайт Бундестага (національного парламенту ФРН). URL: <https://www.bundestag.de/en>.

Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/en>.

Офіційний сайт Національної Асамблеї Французької Республіки. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr>.

Офіційний сайт Палати депутатів Італійської Республіки. URL: <https://en.camera.it>.

Офіційний сайт Палати Представників США. URL: <https://www.house.gov>.

Офіційний сайт парламенту Австрії. URL: <https://www.parlament.gv.at/ENGL>.

Офіційний сайт Парламенту Греції. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/en>.

Офіційний сайт Парламенту Грузії. URL: <http://www.parliament.ge/en>.

- Офіційний сайт Парламенту Естонії. URL: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia>.
- Офіційний сайт Парламенту Іспанії. URL: <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/cortesgenerales/index.html?lang=en>.
- Офіційний сайт Парламенту Королівства Нідерланди. URL: <https://www.houseofrepresentatives.nl>.
- Офіційний сайт Парламенту Латвії. URL: <http://www.saeima.lv>.
- Офіційний сайт Парламенту Литви. URL: [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_k=2](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=2).
- Офіційний сайт Парламенту Молдови. URL: [www.parlament.md](http://www.parlament.md).
- Офіційний сайт Парламенту Норвегії. URL: <https://www.stortinget.no/en/In-English>.
- Офіційний сайт Парламенту Республіки Польща. URL: <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm>.
- Офіційний сайт Парламенту Словачії. URL: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?Lang=en>.
- Офіційний сайт Парламенту Сполученого Королівства. URL: <https://www.parliament.uk>.
- Офіційний сайт Ріксдага (парламенту Швеції). URL: <https://www.riksdagen.se/en>.
- Офіційний сайт федерального парламенту Бельгії. URL: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/autorites\\_federales/parlement\\_federal](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/parlement_federal).
- Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr>.
- Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>.
- Хмелько І. Апарат парламенту: порівняльне дослідження. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>.
- Boussagnet L., Jacquot S., Ravinet P. Dictionnaire des politiques publiques. Paris : Sciences Po, 2004. 475 p.
- European Governance: A White paper / Comm. of the Europ. Commun. (COM (2001) 428 final). Brussels, 2011. 35 p. URL: <http://eurlex.europa.eu>.
- Hermet G., Badie B., Birnbaum P. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques. 3ème éd. Paris : Dalloz, 2001. 287 p.
- Office of Personnel Management. URL: [www.opm.gov](http://www.opm.gov).
- Raynaud P., Rials S. Dictionnaire de philosophie politique. Paris : PUF, 1996. 395 p.
- Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended. *Nauka I Studia, Przemysl*. 2014. No. 10 (120). P. 94.

## REFERENCES

- Delkamp, A. (2018). *Porivnialnyi ohliad orhanizatsii ta zakonodavchoho zabezpechennia parlamentskoi sluzhby. Ekspertnyi zvit Rady Yevropy [Comparative review of the organization and legislative support of the parliamentary service. Council of Europe Expert Report]*. Retrieved from [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/OhliadRIe\\_Orhanizatsiatazakonodavchezabezpechenniaparlamentskoisluzhby\\_PACE\\_CELGR20181\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/OhliadRIe_Orhanizatsiatazakonodavchezabezpechenniaparlamentskoisluzhby_PACE_CELGR20181_.pdf).
- Dopovid ta dorozhnia karta chodo vnutrishnioyi reform ta pidvychennia istytutsiynoi spromojnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Pidgotovleno z otsinky potreb pid golovuvanniam P. Koksa [Report and roadmap on internal reform and institutional capacity building of the Verkhovna Rada of Ukraine. Prepared for the needs assessment chaired by P. Keks]. (2016). Brussels. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>.
- Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://rada.gov.ua/en>.
- Official site of the Parliament of Norway. Retrieved from <https://www.stortinget.no/en/In-English>.
- Official site of the Parliament of Estonia. Retrieved from <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia>.
- Official site of the Parliament of Lithuania. Retrieved from [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_k=2](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=2).
- Official site of the Parliament of Latvia. Retrieved from <http://www.saeima.lv>.
- Official site of the Parliament of Moldova. Retrieved from [www.parlament.md](http://www.parlament.md).
- Official site of the Parliament of Georgia Retrieved from <http://www.parliament.ge/en>.
- Official site of the Parliament of Greece. Retrieved from <https://www.hellenicparliament.gr/en>.
- Official site of the Parliament of Slovakia. Retrieved from <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?Lang=en>.
- Official site of the Parliament of Netherlands. Retrieved from <https://www.houseofrepresentatives.nl>.
- Official site of the Parliament of UK. Retrieved from <https://www.parliament.uk>.
- Official site of the Parliament of Belgium. Retrieved from [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/autorites\\_federales/parlement\\_federal](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/parlement_federal).

- Official site of the Parliament of Italy. Retrieved from <https://en.camera.it>.
- Official site of the Chamber of Representatives of USA. Retrieved from <https://www.house.gov>.
- Official site of the National Assembly of France. Retrieved from <http://www.assemblee-nationale.fr>.
- Official site of the Parliament of Germany. Retrieved from <https://www.bundestag.de/en>.
- Official site of the Parliament of Austria. Retrieved from <https://www.parlament.gv.at/ENGL>.
- Regulations on the Staff of the Verkhovna Rada of Ukraine, approved by the order of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 769. (2011, August 25). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-pr> [in Ukrainian].
- On Civil Service. No. 889-VIII. (2015, December 10). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
- Official site of the Bundestag (National Parliament of Germany). Retrieved from <https://www.bundestag.de/en>.
- Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://rada.gov.ua> [in Ukrainian].
- Official site of the Spanish Parliament. Retrieved from <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/cortesgenerales/index.html?lang=en>.
- Official site of the Parliament of the Republic of Poland. Retrieved from <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm>.
- On measures to implement recommendations on internal reform and increase the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. (2016, March 17). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>.
- Khmilko I. *Aparat parlamentu: porivnialne doslidzhennia [Apparatus of the Parliament: comparative analysis]*. Retrieved from <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>.
- Office of Personnel Management. Retrieved from [www.opm.gov](http://www.opm.gov).
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po.
- European Governance: A White paper / Comm. of the Europ. Commun. (COM (2001) 428 final). (2011). Brussels. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu>.
- Hermet, G., Badie, B., & Birnbaum, P. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. 3ème éd. Paris: Dalloz, 2001. 287 p.
- Office of Personnel Management. Retrieved from [www.opm.gov](http://www.opm.gov).
- Raynaud, P., & Rials, S. (1996). *Dictionnaire de philosophie politique*. Paris: PUF.
- Shcherbak, N. (2014). Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended. *Nauka I Studia, Przemysl*, 10 (120), 94.

**Щербак Наталія**

Кандидат наук з державного управління  
Інститут законодавства Верховної Ради України

Email: [o\\_rudenko@i.ua](mailto:o_rudenko@i.ua)

**Shcherbak Nataliya**

Candidate of public administration  
The Institute of Legislation of the Verkhovna Rada

ORCID:0000-0002-2978-3606

Цитування: Щербак, Н. (2020). Особливості організації роботи секретаріатів парламентів: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*, 8 (4), 84–96. doi: 10.15421/152083

Citation: Shcherbak, N. (2020). Osoblyvosti orhanizatsii roboty sekretariativ parlamentiv: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [Particularities of the organization of the work of the parliamentary secretariats: domestic and foreign experience]. *Public administration aspects*, 8 (4), 84–96. doi: 10.15421/152083

Стаття надійшла / Article arrived: 12.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 22.10.2020

## Удосконалення системи державного регулювання функціонування кластерів в економіці регіонів України

*Тетяна Шестаковська, Сергій Гривко, Чернігівський національний технологічний університет*

У статті запропоновано під державним регулюванням функціонування кластерів розглядати як цілеспрямований та активний вплив державних органів управління на їхню діяльність через використання переважно ринкових важелів регулювання економіки із застосуванням сукупності специфічних форм і методів. Обґрунтовано основні завдання суб'єктів господарювання в процесі функціонування кластерів. Систематизовані заходи удосконалення системи державного регулювання функціонування кластерів: удосконалення наявної нормативно-правової бази функціонування кластерів; формування сприятливого інституційного середовища функціонування кластерів; створення конкурентного середовища функціонування кластерів; використання прямих та непрямих фінансових методів регулювання діяльності кластерів, що сприятиме формуванню достатнього обсягу та ефективного використання їх фінансового капіталу. Встановлено, що управління кластером має базуватися на принципах цілісності, узгодженості, плановості та ефективності. Важливим є застосування принципу системності у процесі управління, який дає змогу визначити структуру проблеми, направленість і систему її рішень, взаємозв'язки компонентів системи та черговість їхнього удосконалення. Тому суб'єктом управління кластером доцільно визначити Координаційну Раду, до складу якої слід включити керівників і представників виробничих, науково-дослідних, фінансових організацій-членів кластера на рівних умовах як координаторів окремих напрямів розвитку інтегрованого об'єднання. Координаційна Рада виступає інститутом, що створює сприятливі параметри факторів діяльності кластера. Об'єктом управління у кластері є структуроутворюючі підсистеми та елементи кластера, між якими існують складні багатоступеневі відносини. Зміна будь-яких зв'язків і взаємозалежностей викликає необхідність у перегляді стратегії управління інтегрованою структурою, проте не має впливати на кінцеві результати функціонування кластера в цілісній системі.

*Ключові слова:* державне регулювання, кластери, розвиток, система, інструменти, економіка, політика, координаційна рада, управління, стратегія

## Improvement of the system of state regulation of cluster functioning in the economy of the regions of Ukraine

*Tetiana Shestakovska, Sergey Grivko, Chernihiv National Technological University*

The article proposes to consider the functioning of clusters under state regulation as a purposeful and active influence of public authorities on their activities through the use of mainly market levers of economic regulation using a set of specific forms and methods. The main tasks of business entities in the process of cluster operation are substantiated. Systematized measures to improve the system of state regulation of clusters: improvement of the existing regulatory framework for clusters; formation of a favorable institutional environment for the functioning of clusters; creating a competitive environment for clusters; the use of direct and indirect financial methods of regulating the activities of clusters, which will contribute to the formation of a sufficient volume and effective use of their financial capital. It is established that cluster management should be based on the principles of integrity, coherence, planning and efficiency. It is important to apply the principle of systematization in the management process, which allows to determine the structure of the problem, the direction and system of its solutions, the relationship of system components and the order of their improvement. Therefore, it is expedient to appoint a Coordinating Council as a subject of cluster management, which should

include managers and representatives of production, research, financial organizations-members of the cluster on equal terms as coordinators of certain areas of development of the integrated association. The Coordinating Council acts as an institution that creates favorable parameters of the factors of the cluster. This is primarily due to the fact that businesses, like market economies, do not have innate immunity to monopolies, inflation and downturns, they can not solve complex regional problems arising from the influence of non-market factors. The object of control in the cluster are the structural subsystems and elements of the cluster, between which there are complex multi-stage relationships. Changing any relationships and interdependencies necessitates a revision of the integrated structure management strategy, but should not affect the end results of the cluster's functioning as a whole.

**Keywords:** *government regulation, clusters, development, system, tools, economics, politics, coordination council, management, strategy*

## Совершенствование системы государственного регулирования функционирования кластеров в экономике регионов Украины

*Татьяна Шестаковская, Сергей Гривко, Черниговский национальный технологический университет*

В статье предложено под государственным регулированием функционирования кластеров рассматривать как целенаправленное и активное воздействие государственных органов управления на их деятельность через использование преимущественно рыночных рычагов регулирования экономики с применением совокупности специфических форм и методов. Обоснованы основные задачи субъектов хозяйствования в процессе функционирования кластеров. Систематизированы меры совершенствования системы государственного регулирования функционирования кластеров: совершенствование существующей нормативно-правовой базы функционирования кластеров; формирование благоприятной институциональной среды функционирования кластеров; создание конкурентной среды функционирования кластеров; использование прямых и косвенных финансовых методов регулирования деятельности кластеров, будет способствовать формированию достаточного объема и использования их финансового капитала. Установлено, что управление кластером должно базироваться на принципах целостности, согласованности, плановости и эффективности. Важным является применение принципа системности в процессе управления, позволяет определить структуру проблемы, направленность и систему ее решений, взаимосвязи компонентов системы и очередность их совершенствования. Поэтому субъектом управления кластером целесообразно определить Координационный Совет, в состав которого следует включить руководителей и представителей производственных, научно-исследовательских, финансовых организаций-членов кластера на равных условиях как координаторов отдельных направлений развития интегрированного объединения. Координационный Совет выступает институтом, создает благоприятные параметры факторов деятельности кластера. Объектом управления в кластере является структурообразующие подсистемы и элементы кластера, между которыми существуют сложные многоступенчатые отношения. Изменение любых связей и взаимозависимостей вызывает необходимость в пересмотре стратегии управления интегрированной структурой, однако не влиять на конечные результаты функционирования кластера в целостной системе.

**Ключевые слова:** *государственное регулирование, кластеры, развитие, система, инструменты, экономика, политика, координационный совет, управление, стратегия*

### **Постановка проблеми.**

**К**ластери зарекомендували себе у світовій економіці як ефективна форма співпраці, яка допомагає виробничим компаніям досягати запланованих результатів, науково-дослідним організаціям успішно впроваджувати власні інноваційні розробки, фінансовим інституціям результативно інвестувати фінансовий капітал, а державі та регіонам отримати конкурентні переваги. Як свідчать проведені дослідження функціонування кластерів, вони не є поширеною формою інтеграції суб'єктів господарювання в економіці України у зв'язку з тим, що виникають переважно стихійно на регіональному рівні, відсутня їх координація, а масштаби діяльності не дають змоги говорити про значний вплив на економіку країни. Прискорення процесів формування такого типу інтегрованих структур можливе лише за умови активізації дій у цьому напрямку як суб'єктів підприємницької діяльності, так і органів державної влади, адже, незважаючи на відносну самостійність суб'єктів господарювання в ринковій економіці, неминучим учасником їхніх фінансових відносин є держава. Це пов'язано насамперед з тим, що суб'єкти господарювання, як і ринкова економіка, не мають природженого імунітету проти монополізму, інфляції та спадів ділової активності, вони не можуть самостійно вирішувати складні регіональні проблеми, що виникають внаслідок впливу неринкових факторів. Особливо важливою є політична підтримка на ранніх етапах.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Доцільно виокремити провідних вчених із вивчення кластеризації у пострадянських країнах: О. Варяниченко, М. Войнаренко, С. Назаренко, І. Салуквадзе, С. Соколенко, О. Кондратенко, П. Саблук, М. Одінцов та інші. Слід особливо відзначити С. Соколенка, який зробив вагомий внесок у розвиток мережевих структур в Україні. Для розвитку кластерів необхідно розробити етапи формування та діяльності кластерних структур і їх регулювання державою, провести більш детальний аналіз теорії і практики діяльності світових та національних успішних мережевих структур. Поки що основні механізми реалізації кластерної теорії в розрізі світо-

вих напрацювань для подальшого теоретичного осмислення і практичного використання в Україні недостатньо досліджені.

### **Мета статті.**

Головною метою цієї роботи є дослідження питань щодо розробки напрямів удосконалення системи державного регулювання функціонування кластерів в економіці регіонів України.

### **Виклад основного матеріалу.**

Питання, що стосуються ролі органів державної влади у функціонуванні кластерів, є ключовими при обґрунтуванні системи регулювання діяльності кластерів в економіці України. Державне регулювання функціонування кластерів доцільно розглядати як цілеспрямований та активний вплив державних органів управління на їхню діяльність через використання переважно ринкових важелів регулювання економіки із застосуванням сукупності специфічних форм і методів. Державна політика щодо регулювання створення та функціонування кластерів має тісно взаємодіяти та враховувати основні моменти регіональної, промислової, бюджетної, податкової, інноваційної політики держави, розвиток малого та середнього бізнесу, науки та освіти. Серед способів впливу на кластери як суб'єкти господарювання доцільно виокремити організаційно-економічне та нормативно-правове регулювання.

Нормативно-правове регулювання здійснюють через прийняття та вдосконалення законодавчої бази (відповідного комплексу юридичних законів і поправок до них тощо). Вважаємо, що недосконалість законодавчої бази в питанні регулювання функціонування кластерів є одним із основних факторів, які ускладнюють їхнє впровадження у національну економіку. Розроблені на рівні центральних органів влади нормативно-правові документи з формування засад державної кластерної політики в Україні досі не затверджені. Законодавче забезпечення кластеризації національної економіки обмежується лише постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Питання, що стосуються діяльності кластерів, частково відображаються в деяких документах: «Стратегії інноваційного розвитку України на 2010–2020 рр.»; «Про схвалення Концепції створення кластерів

в Україні» та «Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості України до 2017 р.». Згадки про кластери є майже у всіх державних документах, що стосуються інновацій, малого підприємництва, створення кластерів визнано одним із найважливіших напрямків у стратегіях розвитку багатьох регіонів України.

На нашу думку, для органів державної влади в питанні нормативно-правового регулювання функціонування кластерів в Україні основними кроками повинні бути:

– робота із залучення України до наявних міжнародних програм з підтримки кластерних ініціатив (RP7, RP8, EUREKA тощо), приєднання до Європейського кластерного меморандуму в межах співпраці із Європейським Союзом;

– розробка та затвердження закону про діяльність кластерів в Україні, в якому було б сформульовано визначення кластера, умови формування та функціонування, систему оподаткування, механізм взаємодії кластера із органами державної влади. Особливу увагу слід звернути на розробку фінансово-економічних механізмів забезпечення функціонування кластерів у межах закону із обґрунтуванням методів та інструментів державного регулювання, системи та умов отримання податкових пільг, дотацій та субвенцій;

– прийняття «Концепції розвитку кластерів в Україні», розробка на її основі національної стратегії впровадження кластерів на загальнодержавному та регіональному рівнях із узгодженням інших економічних програм уряду, що має передбачати їхню державну підтримку, надання ефективної технічної підтримки;

– формування методичного забезпечення, яке включало б розробку внутрішньо-кластерних нормативів, інструкцій, згідно зі специфікою економічних умов України, а також методичних вказівок щодо розробки фінансових планів, інструкцій з ведення обліку (Назаренко, 2011);

– надання повноважень єдиному державному органу, який би відповідав за реалізацію державної кластерної політики, розробку системи моніторингу та показників оцінки економічної ефективності функціо-

нування кластерів, а також за проведення інформаційно-консультаційної роботи щодо їхньої діяльності в Україні. Вважаємо, що таким органом виконавчої влади, який на центральному рівні відповідатиме та контролюватиме ці процеси, може бути Державне агентство з питань інвестицій та управління національними проектами, яке підконтрольне та підвітне Кабінету Міністрів України, адже саме в його компетенції забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності та управління стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток реального сектору економіки України.

На нашу думку, розробка комплексного законодавчого забезпечення регулювання кластерів та їхнього фінансового механізму повинна здійснюватися із залученням громадських організацій, представників бізнесу, влади, науки та освіти шляхом винесення проектів на публічне обговорення та включення результатів цієї співпраці в наявні стратегії розвитку регіонів.

Особливу увагу, у процесі державного регулювання функціонування кластерів, доцільно звернути на створення конкурентного середовища, яке є необхідною умовою розвитку ринкових відносин, являє собою результат взаємодії умов і чинників, які створюють необхідне оточення для досягнення суб'єктами господарювання конкурентних переваг. В умовах розвитку вітчизняної економіки існує досить велика ймовірність перетворення кластера на монополію, що негативно впливатиме на розвиток регіону, в якому він функціонує, стримуватиме розвиток інших суб'єктів господарювання.

Монополія представляє собою тип структури ринку, який характеризується: присутністю на ринку єдиного виробника, що продає свою продукцію безлічі дрібних покупців, що діють незалежно один від одного; відсутністю товарів-замінників продукту монополіста, а також настільки суттєвими бар'єрами входу, що вхід нових фірм на ринок є неможливим (Войнаренко, 2011). Монопольним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 %, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.

Монопольним також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 % або менше, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам (Варяниченко, 2011).

Органи державної влади регулюють і формують конкурентне середовище через контроль за дотриманням норм антимонопольного законодавства України, що, своєю чергою, забезпечує максимальне задоволення прав та потреб кінцевого споживача. Сучасна конкурентна політика держави передбачає мінімальне втручання, захист малого і середнього підприємництва, вдосконалення контролю за економічною конкуренцією, вдосконалення системи державної допомоги, гармонізацію промислової та конкурентної політики, необхідність сприяння зниженню бар'єрів вступу на ринки олігопольного типу, створення загальнодоступної системи інформації про ціни, обсяги попиту й пропозиції тощо.

На нашу думку, для впливу на конкурентне середовище та запобігання виникненню явищ монополізму в процесі регулювання діяльності кластерів в Україні доцільно впроваджувати контроль за дотриманням норм антимонопольного законодавства інтегрованими структурами через впровадження та ведення статистичної бази діяльності всіх кластерів, яка б включала дані їхньої виробничо-господарської та фінансової діяльності. Важливим є аналіз динаміки цін на продукцію кластерів, адже найпоширенішими в Україні є зловживання цінового характеру. Органи державної влади також повинні проводити моніторинг і контроль за використанням державного фінансування та інструментів фінансового стимулювання діяльності кластерів, передбачити подання щорічної звітності за використання державних коштів відповідно до цілей та результатів діяльності інтегрованої структури.

Вважаємо, що основними заходами, які можуть сприяти активізації створення та підвищення ефективності діяльності кластерів в Україні можуть бути:

– звільнення від оподаткування частини прибутку фінансових та виробничих струк-

тур, яка буде спрямовуватися на фінансування наукових досліджень у кластерах;

– зниження ставки податку на прибуток для венчурних фірм та інвестиційних фондів, які фінансують або ж є суб'єктами кластера встановленням диференційованої податкової ставки залежно від обсягів та умов надання такого фінансування;

– звільнення від оподаткування цільових, безоплатних надходжень (грантів), які отримані науковими та освітніми установами-учасниками кластера в межах державних та міжнародних конкурсів та програм;

– надання податкових пільг із оподаткування (шляхом зниження ставки податку) доходів фізичних осіб та соціальних відрахувань стосовно виплат працівникам науково-дослідних установ-учасників кластера залежно від їхніх посад;

– зменшення бази оподаткування податку на прибуток, який отриманий комерційними банками за довгостроковими кредитами, виданими для реалізації інноваційних проектів кластера;

– для новостворених підприємств учасників кластера доцільним є впровадження податкових канікул від 2 до 5 років залежно від типу інновацій (впровадження нового продукту, нового методу виробництва, нового засобу виробництва, освоєння нового джерела постачання сировини, впровадження заходів з метою покращення життя населення);

– встановлення диференційованої відсоткової ставки податку на прибуток для виробничих структур залежно від обсягу витрат, які спрямовуються на фінансування інновацій та наукових досліджень у структурі (Прошаликіна, 2010).

У використанні вищеперелічених інструментів стимулювання діяльності кластерів, на нашу думку, обов'язковим є індивідуальний підхід до кожного кластера із врахуванням галузі його функціонування, якісної та кількісної структури, величини та доцільності зменшення податкового навантаження для запобігання зловживань учасниками кластера в питаннях отримання податкових пільг. Важливим є також аналіз ефективності податкових пільг шляхом порівняння втрат бюджету внаслідок їх надання суб'єктам кластера та додаткових надходжень у

бюджет за рахунок податку на прибуток, який отриманий внаслідок стимулювання діяльності кластера та його суб'єктів.

Щодо використання інструментів податкової політики в питаннях регулювання діяльності кластерів в Україні, то сьогодні актуалізується проблема у сфері відносин на рівні «суб'єкт господарювання – держава» стосовно перенесення державного управління податками та зборами на регіональний рівень. Адже до формування кожного конкретного кластера потрібен індивідуальний підхід і в питаннях фінансового стимулювання, яке не може бути однаковим для всіх, а має враховувати регіон, галузь, величину, структуру кластера, умови його формування.

Одним зі стримуючих факторів у створенні кластерів є відсутність необхідної інформації про переваги такої форми інтеграції суб'єктів господарювання. Тому дуже важливо органами державної влади проводити інформаційну роботу у регіонах, яка може реалізовуватися через організацію наукових конференцій із залученням керівників та підприємців регіону, круглих столів, тренінгів щодо переваг кластерної моделі розвитку території, презентацій потенційних кластерів для обговорення проектів та пропозицій усіх зацікавлених в інтеграції сторін. У компетенції органів державної влади є формування комунікаційних майданчиків для потенційних учасників територіальних кластерів, зокрема за рахунок їхньої інтеграції в процес розробки й обговорення стратегій регіонального розвитку, сприяння обміну досвідом між регіонами щодо формування кластерної політики.

Отже, удосконалення системи державного регулювання функціонування кластерів можливе шляхом (Шестаковська, 2016):

1. Удосконалення наявної нормативно-правової бази функціонування кластерів: залучення України до наявних міжнародних програм з підтримки кластерних ініціатив, розробки та затвердження закону про діяльність кластерів в Україні, прийняття «Концепції створення кластерів в Україні», формування методичного забезпечення, інструкцій з ведення бухгалтерського обліку, надання повноважень єдиному державному органу, який би відповідав за реалізацію державної кластерної політики.

2. Формування сприятливого інституційного середовища функціонування кластерів: публічність ключових рішень щодо регулювання діяльності кластерів, увага інтегрованій структурі загалом, а не окремим її суб'єктам, контроль за дотриманням норм законодавства.

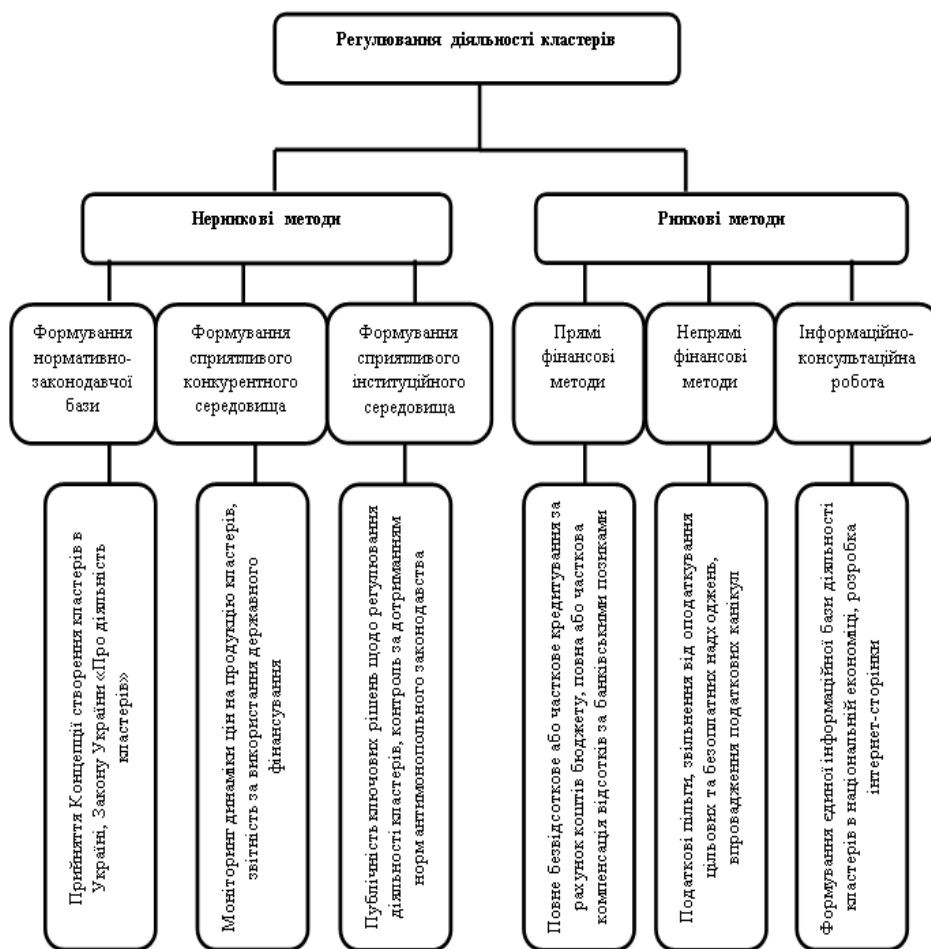
3. Створення конкурентного середовища функціонування кластерів: контроль за дотриманням норм антимонопольного законодавства інтегрованими структурами, моніторинг і динаміка цін на продукцію кластерів, передбачення звітності за використання державного фінансування та інструментів фінансового стимулювання діяльності кластерів.

4. Використання прямих та непрямих фінансових методів регулювання діяльності кластерів, що сприятиме формуванню достатнього обсягу та ефективного використання їх фінансового капіталу:

Прямі фінансові методи регулювання діяльності кластерів: повне безвідсоткове кредитування, часткове (на рівні 50 %) безвідсоткове кредитування, повна чи часткова компенсація відсотків, що сплачуються комерційним банкам за кредитування.

Непрямі фінансові методи регулювання діяльності кластерів: податкові пільги – звільнення від оподаткування частини прибутку суб'єктів кластера, яка буде спрямовуватися на фінансування науково-дослідних робіт; зменшення бази оподаткування та ставки податку на прибуток у випадку фінансування суб'єктами кластера інноваційних проектів, звільнення від оподаткування цільових та безоплатних надходжень, надання податкових пільг із оподаткування доходів фізичних осіб працівників кластера, впровадження податкових канікул від 2 до 5 років для новостворених підприємств у межах кластера.

5. Підвищення поінформованості суб'єктів господарювання щодо переваг та можливостей співпраці в межах кластера: формування єдиної інформаційної бази, розробка та функціонування інтернет-сторінки на сайті Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами. Незважаючи на абсолютно обґрунтовану участь держави в питаннях регулювання



\* Джерело: розроблено автором

Рис. 1. Система державного регулювання діяльності кластерів в економіці України

діяльності кластерів, ключову роль у формуванні та функціонуванні таких об'єднань все ж виконують бізнес-структури. Саме від їхньої готовності до інтеграції, продуктивної співпраці, наявності налагодженої кооперації, встановлених неформальних зв'язків можливе формування та функціонування кластерів на визначеній території. Суб'єктам господарювання належить основна роль у формуванні кластерів, тоді як органи влади є тільки каталізаторами цих процесів і мають формувати відповідні передумови для функціонування кластерів. На нашу думку, суб'єкти кластера в процесі його функціонування повинні вирішувати такі завдання, відображені у відповідних засновницьких документах:

– окреслення кола бізнес-структур, які виступатимуть ініціаторами формування

кластеру, у розпорядженні яких є необхідні фінансові, матеріальні, трудові та інтелектуальні ресурси, достатні для створення дієвої його структури;

– визначення переліку всіх підприємств, що входять до складу кластера і на основі цього – формування його структури з виокремлення питань, що стосуються юридичних сторін оформлення взаємовідносин, відображення всіх видів взаємодії як в межах інтегрованої структури, так і поза її межами;

– чітке і однозначне формулювання основних завдань та цілей створення кластера і на їхній основі – окреслення конкретних шляхів досягнення;

– розробка системи управління кластером, визначення суб'єкта управління, його повноважень та функцій, шляхів їх реалізації, міри відповідальності;

– розрахунок сукупної потреби у фінансовому капіталі, достатньому для досягнення поставлених цілей, можливостей та конкретного вкладу окремих членів у його формування, а також джерел та правил залучення додаткового фінансового капіталу у разі його недостатності;

– обґрунтування стратегії розвитку кластера у цілому та окремих його учасників на коротко-, середньо- та довгострокову перспективи, а також визначення ролі та функцій окремих учасників у її реалізації;

– інформаційне забезпечення функціонування кластера, зокрема визначення джерел та вимог до змісту, обсягу і оформлення інформації, її споживачів, шляхів розповсюдження та кінцевих результатів використання;

– створення форм консолідованої фінансової звітності (внутрішньої і зовнішньої), порядку та відповідальних за її ведення (Кондратенко, 2018).

Наявність великої кількості структуроутворюючих елементів, їх організаційно-правова і фінансово-господарська різноманітність, умови інтеграції формують певні специфічні особливості управління кластером. У межах інтегрованої структури реалізується специфічна система управління, яку можна визначити як певну впорядковану систему взаємозалежних елементів, що функціонує для забезпечення постійного управлінського впливу та спрямована на одержання певних результатів на основі визначеної стратегії розвитку.

Управління кластером має базуватися на принципах цілісності, узгодженості, плановості та ефективності. Важливим є застосування принципу системності у процесі управління, який дає змогу визначити структуру проблеми, спрямованість і систему її рішень, взаємозв'язки компонентів системи та черговість їхнього удосконалення. Тому суб'єктом управління кластером доцільно визначити Координаційну Раду, до складу якої слід включити керівників і представників виробничих, науково-дослідних, фінансових організацій-членів кластера на рівних умовах як координаторів окремих напрямів розвитку інтегрованого об'єднання. Координаційна Рада виступає інститутом, що створює сприятливі параметри факторів діяльності кластера: ви-

робничо-технологічні (центри колективного користування обладнанням, оптимальні схеми операційної оренди), орендні (пільгова оренда виробничих і офісних приміщень), нематеріальні (консалтингова допомога із захисту інтелектуальної власності, юридичні та фінансові консультаційні послуги) (Шестаковська, 2016).

Важливою функцією, яку повинна реалізувати Координаційна Рада кластера, є поєднання стратегій різних господарюючих суб'єктів, що діють у кластері, а також їхня інформаційна підтримка. Це дозволяє забезпечити більш систематизоване й ефективне спільне функціонування та конкуренцію як усередині кластера, так і в межах регіону або за його межами. Інформаційна підтримка включає різні види консультаційної допомоги при формуванні структури суб'єктів господарювання, їх зв'язків один із одним, у процесі подальшого функціонування інтегрованої структури.

Об'єктом управління у кластері є структуроутворюючі підсистеми та елементи кластера, між якими існують складні багатоступеневі відносини. Зміна будь-яких зв'язків і взаємозалежностей викликає необхідність у перегляді стратегії управління інтегрованою структурою, проте не має впливати на кінцеві результати функціонування кластера в цілісній системі.

### **Висновки та пропозиції.**

Державне регулювання функціонування кластерів доцільно розглядати як цілеспрямований та активний вплив державних органів управління на їхню діяльність через використання переважно ринкових важелів регулювання економіки із застосуванням сукупності специфічних форм і методів. Основна функція органів державного управління в питанні регулювання діяльності кластерів в Україні повинна бути спрямована на формування сприятливих умов для їхнього функціонування і ґрунтуватись на мінімальному втручанні й оптимальному поєднанні ринкових та неринкових методів регулювання діяльності кластерів у національній економіці. Наявність великої кількості структуроутворюючих елементів, їх організаційно-правова і фінансово-господарська різноманітність, умови інтеграції формують певні специфіч-

ні особливості управління кластером. У межах інтегрованої структури реалізується специфічна система управління, яку можна визначити як певну впорядковану систему взаємозалежних елементів, що функціонує для забезпечення постійного управлінського впливу та спрямована на одержання певних результатів на основі визначеної стратегії розвитку. Незважаючи на абсолютно обґрунтовану участь держави в питаннях регулювання діяльності кластерів, ключову роль у формуванні та функціонуванні таких об'єднань все ж виконують бізнес-структури. Саме від їхньої готовності до інтеграції, продуктивної співпраці, наявності налагодженої кооперації, встановлених неформальних зв'язків можливе формування та функціонування кластерів на визначеній території.

Обґрунтовано основні завдання суб'єктів господарювання в процесі функціонування кластерів, серед яких: окреслення кола бізнес-структур, які виступатимуть ініціаторами формування кластера; визначення його якісного та кількісного складу; формулювання основних завдань та окреслення конкретних шляхів їх досягнення; розробка системи управління кластером; визначення сукупної потреби у фінансовому капіталі, достатньому для досягнення поставлених цілей; розробка стратегії розвитку кластера у цілому та окремих його учасників на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу; інформаційне забезпечення функціонування кластера; визначення форм консолідованої фінансової звітності, порядку та відповідальних за її ведення.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Варяниченко О. В. Формування інноваційних кластерів в Україні як інструмент розвитку та конкурентоздатності. *Науковий вісник НГУ*. 2011. № 3. С. 118–121.
- Войнаренко М. П. Кластери в економіці : монографія / М. П. Войнаренко. Хмельницький : ХНУ, ТОВ «Триада-М», 2011. 502 с.
- Кондратенко О. О. Роль бізнес-інкубаторів у активізації інноваційного розвитку України. *Вісник Економічної науки України*. 2018. № 2. С. 99–104.
- Назаренко С. А. Кластерний механізм підвищення конкурентоспроможності регіону. *Сталий розвиток економіки*. 2011. № 1. С. 26–29.
- Соколенко С. І. Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів / С. І. Соколенко. Севастополь: Вид-во ТОВ «Рібест», 2006. 38 с.
- Прощаликіна А. М. Проблеми і перспективи формування інноваційних кластерів в Україні. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*. 2010. Вип. 2 (8). С. 55–63.
- Шестаковська Т. Л., Савченко В. Ф. Особливості формування соціально орієнтованих кластерів в Україні. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1(5). С. 46–55.
- Кропивко М. Ф. Концептуальний підхід до кластерної організації та управління розвитком агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2011. № 11. С. 3–13.
- Саблук П. Т. Кластеризація як механізм підвищення конкурентоспроможності та соціальної спрямованості аграрної економіки. *Економіка АПК*. 2010. № 1. С. 4–10.
- Одінцов М. М. Основні напрями кластерної організації регіонального агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2012. № 1. С. 23–29.

#### REFERENCES

- Varianychenko, O. V. (2011). Formuvannya innovaciinih klasteriv v Ukraïni yak instrument rozvitku ta konkurentozdatnosti [Formation of innovation clusters in Ukraine as the tools of development and competitiveness]. *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu – Bulletin of the Khmelnytsky National University*, 3, 118–121 [in Ukrainian].
- Vojnarenko, M. P. (2011). Klasteri v ekonomici [Clusters in the economy]. Khmel'nyts'ky: TOV «Triada-M» [in Ukrainian].
- Kondratenko, O. O., & Nikolaiev, O. D. (2018). The role of business incubators in the activation of innovative development of Ukraine. *Visnyk Ekonomichnoi nauky Ukrainy – Herald of the Economic Sciences of Ukraine*, 2, 99–104.

Nazarenko, S. A. (2011). Klasternii mehanizm pidvischennya konkurentospromojnosti regionu [Cluster mechanism of increasing regional competitiveness]. *Stalyj rozvytok ekonomiky – Sustainable development of economy, 1*, 26–29 [in Ukrainian].

Sokolenko, S. I. (2006). *Stratehiia konkurentospromozhnosti ekonomiky Ukrainy na osnovi intehratsiinykh system – klasteriv [The strategy of Ukraine's economic competitiveness based integration systems – clusters]*. Sevastopol: Izd LLC “Ribest” [in Ukrainian].

Proshchalykina, A. M. (2010). Problemi i perspektivi formuvannya innovaciinih klasteriv v Ukraini [Problems and perspectives formation of innovation clusters in Ukraine]. *Visnyk Skhidnoievropejs'koho universytetu ekonomiky i menedzhmentu – Bulletin of the Eastern European University of Economics and Management, 2 (8)*, 55–63 [in Ukrainian].

Shestakovska, T., & Savchenko, V. (2016). Osoblyvosti formuvannja socialno orijentovanyh klasteriv v Ukraini [Features of formation of socially oriented clusters in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Polissja – Scientific bulletin of Polissja, 1*, 46–55 [in Ukrainian].

Kropyvko, M. F. (2011). Conceptual approach to cluster development and management of agro-industrial production. *Ekonomika APK – The Economy of Agro-Industrial Complex, 11*, 3–13 [in Ukrainian].

Sabluk, P. T. & Kropyvko, M. F. (2010). Clustering as a mechanism to increase competitiveness and social focus of Agricultural Economics. *Ekonomika APK – The Economy of Agro-Industrial Complex, 1*, 4–10 [in Ukrainian].

Odintsov, M. M., & Odintsov, O. M. (2012). Main directions of regional cluster of agroindustrial production. *Ekonomika APK – The Economy of Agro-Industrial Complex, 1*, 23–29 [in Ukrainian].

#### **Шестаковська Тетяна**

Кандидат економічних наук, доцент  
Чернігівський національний технологічний  
університет

Email: shestakovska27@gmail.com

#### **Shestakovska Tetiana**

Candidate of Economic Sciences, Assoc. Prof.  
Chernihiv University National of Technological

ORCID:0000-0002-8098-8439

#### **Гривко Сергій**

Здобувач  
Чернігівський національний технологічний  
університет

Email: Gsergii8@gmail.com

#### **Grivko Sergey**

Applicant  
Chernihiv University National of Technological

ORCID: 0000-0002-8801-0363

Цитування: Шестаковська, Т., & Гривко, С. (2020). Удосконалення системи державного регулювання функціонування кластерів в економіці регіонів України. *Аспекти публічного управління, 8(4)*, 97–106. doi:10.15421/152084

Citation: Shestakovska, T., & Grivko, S. (2020). Udoskonalennia systemy derzhavnoho rehuliuвання funktsionuvannya klasteriv v ekonomitsi rehioniv Ukrainy [Improvement of the system of state regulation of cluster functioning in the economy of the regions of Ukraine]. *Public administration aspects, 8 (4)*, 97–106. doi:10.15421/152084

Стаття надійшла / Article arrived: 12.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 21.10.2020

## Специфіка адаптивного навчання в сфері державного управління

*Світлана Кошова, Національна медична академія післядипломної освіти імені П. Л. Шупика*

Дослідження засвідчують, що на сьогодні навчання та підготовка кваліфікованих фахівців сфери державного управління вимагає переходу від традиційних до нових більш інноваційних систем навчання та підготовки. З огляду на те, що у практиці навчання та підготовки висококваліфікованих фахівців сфери державного управління активно впроваджується адаптивна система навчання, в основу якої закладено використання сучасних інноваційних методик навчання. Мета наукової статті націлена на представлення особливостей специфіки адаптивного навчання в сфері державного управління. У науковій статті використано такі методи дослідження, як метод теоретичного аналізу, метод спостереження, метод абстрагування, метод системного аналізу, метод порівняння, метод моделювання та метод узагальнення. Встановлено, що система адаптивного навчання дозволяє визначити індивідуальний підхід та індивідуальні особливості навчання майбутніх фахівців сфери державного управління. Визначено, що у процесі адаптивного навчання активно використовуються сучасні Web-технології та інноваційні методики навчання. Доведено, що у системі адаптивного навчання майбутніх фахівців сфери державного управління застосовуються нові більш інноваційні прийоми засвоєння знань, набуття вмінь та навиків, за результатами використання яких підвищується впевненість майбутніх фахівців здійснювати професійну діяльність. З'ясовано, що основними принципами адаптивного навчання в сфері державного управління виступають: 1) принцип персоніфікації потреб сфери державного управління, який полягає у підготовці майбутніх фахівців – державних управлінців; 2) принцип формування персональних стратегій навчання, виходячи із потреб сфери державного управління у майбутніх фахівцях; 3) принцип покращення мислення та професійної діяльності майбутніх фахівців сфери державного управління, виходячи із психологічних факторів впливу; 4) принцип формування інноваційної моделі адаптивного навчання та підготовки фахівців сфери державного управління. Встановлено, що на сьогодні у сфері адаптивного навчання застосовується навчальна система Knewton, завдяки якій можна отримати інформацію про те, який саме матеріал не засвоїли майбутні фахівці сфери державного управління. Визначено, що головним державним закладом вищої освіти в Україні, на базі якого проводиться підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців (фахівців сфери державного управління) є Національна академія державного управління при Президенті України, яка здійснює підготовку за освітньо-професійною програмою «Публічне управління та адміністрування». Встановлено, що за результатами успішного освоєння освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування» майбутні фахівці сфери державного управління здобувають вміння формувати і реалізувати публічну політику у різних напрямках суспільного життя, стратегічно управляти суспільним, територіальним та організаційним розвитком, управляти економічними процесами та публічними фінансами, вносити корективи, пропозиції в наявні нормативно-правові документи (акти), а також готувати проекти нових нормативно-правових документів (актів), здійснювати цифрове врядування та адміністративні функції і функції управління персоналом.

**Ключові слова:** державне управління, адаптивне навчання, Web-технології, інструменти адаптивного навчання

## Specifics of adaptive learning in the field of public governance

*Svitlana Koshova, Shupyk National Medical Academy of Postgraduate Education*

Research shows that today the education and training of qualified specialists in the field of public administration requires a transition from traditional to new more innovative systems of education and training. Given the fact that in the practice of education and training of highly qualified specialists in the field of public administration is actively implemented adaptive education system, which is based on the use of modern innovative teaching methods. The purpose of the scientific article is aimed at presenting the specifics of adaptive learning in the field of public administration. The scientific article uses such research methods as the method of theoretical analysis, the method of observation, the method of abstraction, the method of system analysis, the method of comparison, the method of modeling and the method of generalization. It is established that the system of adaptive learning allows to determine the individual approach and individual features of training of future specialists in the field of public administration. It is determined that in the process of adaptive learning modern Web-technologies and innovative teaching methods are actively used. It is proved that in the system of adaptive training of future specialists in the field of public administration new more innovative methods of learning, acquiring skills and abilities are used, as a result of which the confidence of future specialists to carry out professional activity increases. It was found that the main principles of adaptive training in public administration are: 1) the principle of personalization of the public administration needs, which is to train future professionals - public officials; 2) the principle of forming personal learning strategies, based on the needs of public administration in future professionals; 3) the principle of improving the thinking and professional activity of future specialists in the field of public administration, based on psychological factors of influence; 4) the principle of forming an innovative model of adaptive education and training of specialists in the field of public administration. It is established that today the Knewton training system is used in the field of adaptive learning, thanks to which it is possible to obtain information about what material the future specialists in the field of public administration have not mastered. It is determined that the main state institution of higher education in Ukraine, on the basis of which training, retraining and advanced training of civil servants (specialists in public administration) is the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, which provides training under the educational program "Public Administration and administration". It is established that as a result of successful mastering of the educational-professional program "Public administration and administration" future specialists in the field of public administration acquire the ability to form and implement public policy in various areas of public life, strategically manage social, territorial and organizational development, manage economic processes and public finances, make adjustments, proposals to existing regulations (acts), as well as prepare drafts of new regulations (acts), carry out digital governance and administrative functions and personnel management functions.

**Keywords:** *public administration, adaptive learning, Web-technologies, adaptive learning tools*

## Специфика адаптивного обучения в сфере государственного управления

*Светлана Кошова, Национальная медицинская академия последипломного образования имени П. Л. Шупика*

Исследования показывают, что сегодня обучение и подготовка квалифицированных специалистов сферы государственного управления требуют перехода от традиционных к новым более инновационным системам обучения и подготовки. В последнее время в практике обучения и подготовки высококвалифицированных специалистов сферы государственного управления активно внедряется адаптивная система обучения, в основу которой заложено использование современных инновационных методик обучения. Цель научной статьи – представление особенностей специфики адаптивного обучения в сфере государственного управления. В научной статье использованы такие методы исследования, как метод теоретического анализа, метод наблюдения, метод абстрагирования, метод системного анализа, метод сравнения, метод

моделирования и метод обобщения. Установлено, что система адаптивного обучения позволяет определить индивидуальный подход и индивидуальные особенности обучения будущих специалистов сферы государственного управления. Определено, что в процессе адаптивного обучения активно используются современные Web-технологии и инновационные методики обучения. Доказано, что в системе адаптивного обучения будущих специалистов сферы государственного управления применяются новые более инновационные приемы усвоения знаний, приобретения умений и навыков, по результатам использования которых повышается уверенность будущих специалистов осуществлять профессиональную деятельность. Установлено, что основными принципами адаптивного обучения в сфере государственного управления выступают: 1) принцип персонализации потребностей сферы государственного управления, заключается в подготовке будущих специалистов – государственных управленцев; 2) принцип формирования персональных стратегий обучения, исходя из потребностей сферы государственного управления в будущих специалистах; 3) принцип улучшения мышления и профессиональной деятельности будущих специалистов сферы государственного управления, исходя из психологических факторов воздействия; 4) принцип формирования инновационной модели адаптивного обучения и подготовки специалистов сферы государственного управления. Установлено, что на сегодня в сфере адаптивного обучения применяется обучающая система Knewton, благодаря которой можно получить информацию о том, какой именно материал не освоили будущие специалисты сферы государственного управления. Определено, что главным государственным учреждением высшего образования в Украине, на базе которого проводится подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих (специалистов сферы государственного управления) является Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, которая осуществляет подготовку по образовательно-профессиональной программе «Публичное управление и администрирование». Установлено, что по результатам успешного освоения образовательно-профессиональной программы «Публичное управление и администрирование» будущие специалисты сферы государственного управления приобретают умение формировать и реализовать публичную политику в разных направлениях общественной жизни, стратегически управлять общественным, территориальным и организационным развитием, управлять экономическими процессами и публичными финансами, вносить коррективы, предложения в существующие нормативно-правовые документы (акты), а также готовить проекты новых нормативно-правовых документов (актов), осуществлять цифровое управление и административные функции и функции управления персоналом.

**Ключевые слова:** государственное управление, адаптивное обучение, Web-технологии, инструменты адаптивного обучения

### Вступ.

Сучасний досвід навчальної підготовки кваліфікованих фахівців вимагає комплексного удосконалення навчальних систем та навчальних програм. Особливо визначальною потреба підготовки кваліфікованих фахівців є у сфері державного управління. Звідси стає очевидним факт удосконалення навчального процесу та кваліфікованої підготовки фахівців сфери державного управління на основі переходу від традиційних до нових систем навчання.

Разом з тим, дослідження засвідчують, що на сьогодні у практиці підготовки висококваліфікованих фахівців, зокрема фахівців сфери державного управління, активно впроваджується адаптивна система навчання, в основу якої закладено вико-

ристання сучасних інноваційних методик навчання.

Зазначене вище дозволяє сформувати актуальність тематики наукової статті, яка полягає у представленні особливостей навчання майбутніх фахівців сфери державного управління.

### Основні дослідження.

Для розкриття теоретичних аспектів адаптивного навчання фахівців сфери державного управління слід відзначити, що Я. Б. Сікора (2020) у ході проведених досліджень визначає такі особливості адаптивного навчання, яке на сьогодні активно застосовується для підготовки висококваліфікованих фахівців, як (с. 223):

а) адаптивне навчання дозволяє попередньо визначити первинні знання, якими володіють майбутні фахівці із визначен-

ням на цій основі індивідуального підходу до навчання і підготовки;

б) використання адаптивного підходу до навчання дозволяє чітко та поелементно окреслити навчальний курс, виходячи із наявних знань та вмій у майбутніх фахівців;

в) присутність чіткого взаємозв'язку між навчальними складовими системи адаптивного навчання (які до прикладу є незалежними одна від одної).

Окрім того, Я. Б. Сікора (2018) пропонує у процесі адаптивного навчання застосовувати сучасні Web-технології. Разом з тим, науковець зауважує, що у практиці адаптивного навчання (до прикладу адаптивного навчання фахівців з державного управління) слід використовувати такі інструменти, як інструмент адаптивного контенту, інструмент адаптивного оцінювання та інструмент адаптивної послідовності.

Так, інструмент адаптивного контенту дозволяє визначити те, який саме матеріал у ході навчання не може засвоїти майбутній фахівець. На базі застосування інструменту адаптивного контенту використовуються такі навчальні програми, як Lixea Core5 та LearnVop. Що стосується застосування інструменту адаптивного оцінювання у ході адаптивного навчання, то його застосовують періодично для визначення результатів та рівня знань майбутніх фахівців. Інструмент адаптивної послідовності дозволяє визначати знання майбутніх фахівців на базі поступового аналізування даних, отриманих за результатами оцінювання знань (Сікора, 2018).

Водночас К. Протасенко (2011) розглядає методика адаптивного навчання, необхідність освоєння якої пропонує майбутнім фахівцям з державного управління у напрямку розроблення та застосування правового режиму надзвичайного стану. На підставі проведених досліджень науковець стверджує, що для підвищення результативності діяльності фахівців з державного управління, потрібно у контекст методика адаптивного навчання включити освоєння методу формалізації. Використання такого методу на практиці дозволить покращити знання про специфічні особливості напрямків державного управління.

Варто зазначити, що методика адаптивного навчання, представлена К. Протасенком, може бути використана для навчання усіх без винятку майбутніх фахівців, у тому числі фахівців сфери державного управління, виходячи із її універсальності та комплексності.

При цьому, В. Марущак (2019) стверджує, що саме така риса, як адаптивність, яка набувається за результатами адаптивного навчання, дозволяє фахівцям з державного управління ефективно керувати економічними процесами в державі та регулювати економічні зміни, що відбуваються. З огляду на це, науковець доходить висновку, що адаптивність у сфері державного управління є одним із ключових інструментів регулювання вітчизняної економічної системи.

О. О. Петренко (2014) у власному дослідженні розглядає процес розроблення адаптивної системи навчання майбутніх фахівців з державного управління. На підставі проведених досліджень науковець доходить висновку, що адаптивна система навчання першочергово повинна бути націлена на формування професійних знань та навичок майбутніх фахівців з державного управління.

О. В. Худоба (2019) заявляє, що для підвищення професійної компетентності працівників сфери державного управління слід використовувати адаптивний підхід. Використання адаптивного підходу у навчанні майбутніх фахівців сфери державного управління сприятиме кращому пристосуванню до умов, що склалися в суспільстві. Окрім того, науковець доводить, що реалізація адаптивного навчання може відбутися у випадках застосування програм безперервного професійного навчання.

О. В. Цвєтаєва та О. М. Знанецька (2019) у ході проведених досліджень виокремлюють переваги адаптивної системи навчання (яка до того ж може ефективно застосуватись для навчання фахівців сфери державного управління). Так, впровадження закладами вищої освіти адаптивної системи навчання дозволить:

а) комплексно здійснювати перевірку знань майбутніх фахівців;

б) перевіряти роботи, які виконуватимуться майбутніми фахівцями у ході навчального процесу;

в) залучати майбутніх фахівців до активної практичної діяльності;

г) регулювати самостійну навчальну діяльність майбутніх фахівців;

д) підвищити контроль за результатами навчання майбутніх фахівців;

е) підвищити пристосування навчального процесу до індивідуальних особливостей майбутніх фахівців;

є) впровадити у навчальний процес диференційовані завдання, за якими майбутнім фахівцям будуть поставлені суб'єктивні результати оцінювання;

ж) підвищити самооцінку майбутніх фахівців;

з) знизити навантаження викладачів, які здійснюють професійну підготовку майбутніх фахівців (зокрема майбутніх фахівців сфери державного управління).

Мета і завдання дослідження. Мета наукової статті націлена на представлення особливостей специфіки адаптивного навчання в сфері державного управління.

Опираючись на мету, у науковій статті потрібно виконати такі завдання:

1) розглянути теоретичні аспекти адаптивного навчання фахівців сфери державного управління;

2) представити особливості навчання майбутніх фахівців сфери державного управління

3) проаналізувати практичний досвід закладів вищої освіти в контексті впровадження адаптивного навчання майбутніх фахівців сфери державного управління.

Матеріали і методи. Матеріальна база статті спирається на:

1) дослідження, здійснені в контексті розкриття проблематики адаптивного навчання в сфері державного управління;

2) положення та навчальні програми закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку майбутніх фахівців сфери державного управління, ґрунтуючись при цьому на засадах адаптивного навчання.

У ході розкриття мети та досягнення завдань у науковій статті використано такі методи дослідження, як:

– метод теоретичного аналізу, метод спостереження та метод абстрагування для представлення теоретичних аспектів адаптивного навчання фахівців сфери державного управління;

– метод системного аналізу та метод порівняння для представлення особливостей навчання майбутніх фахівців сфери державного управління;

– метод моделювання та метод узагальнення для аналізу практичного досвіду впровадження системи адаптивного навчання майбутніх фахівців сфери державного управління.

Результати і обговорення дослідження. Спираючись на специфіку застосування адаптивного навчання у сфері державного управління, слід відмітити, що такий процес має характеризуватися (Ковбасюк, Ващенко, & Сурмін та ін., 2020, с. 110):

а) чітко окресленою метою, яка може коригуватися на засадах зміни обставин;

б) орієнтацією на оновлення, яке відбуватиметься на постійній основі;

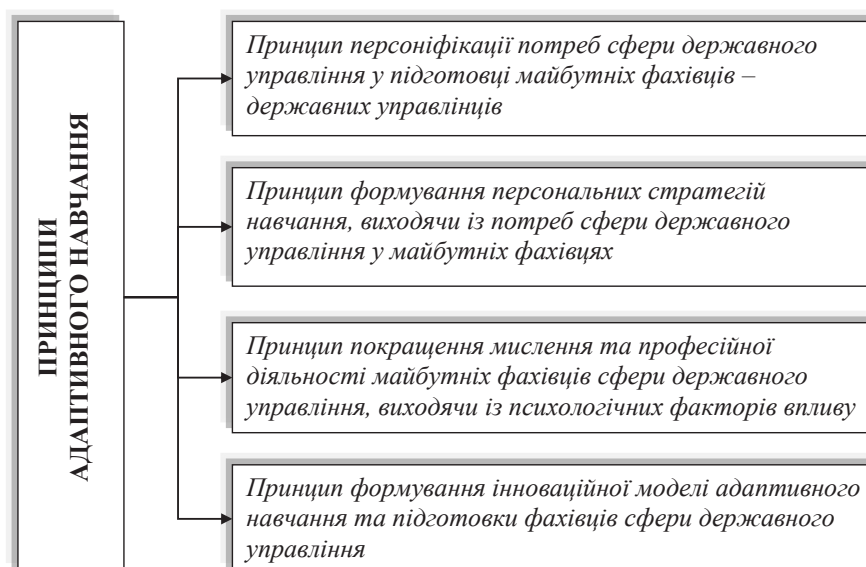
в) дотриманням чітко визначених норм та стандартів;

г) конкретизацією завдань тощо.

Проведені дослідження доводять, що в основі адаптивного навчання лежить застосування сучасних інноваційних та інтерактивних технологій, завдяки яким значно полегшується процес кваліфікованої підготовки фахівців. Окрім того, адаптивне навчання проводиться, виходячи із індивідуальних особливостей майбутніх фахівців.

Якщо говорити про сферу державного управління, то тут адаптивне навчання слід застосовувати відповідно до особливостей та специфіки діяльності цієї сфери з метою кваліфікованої підготовки майбутніх фахівців з державного управління, опираючись при цьому на принципи адаптивного навчання (які представлені на рис. 1).

Практика засвідчує, що фахівці з державного управління, підготовка яких проходила на базі адаптивного навчання, здійснюють державне управління на засадах адаптивності. З огляду на це, адаптивність виступає одним із головних елементів державного управління.



Джерело: складено автором на основі (Пішванова, 2015, с. 181–182).

**Рис. 1. Принципи адаптивного навчання в сфері державного управління**

Практика засвідчує, що фахівці з державного управління, підготовка яких проходила на базі адаптивного навчання, здійснюють державне управління на засадах адаптивності. З огляду на це, адаптивність виступає одним із головних елементів державного управління.

У ході адаптивного навчання фахівців з державного управління, контроль їх знань також здійснюється на цій основі. Так, у процесі адаптивного навчання контроль знань фахівців з державного управління найчастіше проходить у вигляді адаптивних тестувань (виходячи із досліджень, представлених у (Кобзев, Калякін, & Онищенко, 2020)). Такий вид контролю містить у собі різні методики тестування, за результатами проходження якого визначається рівень знань майбутніх фахівців з державного управління. Однак тут присутній один недолік – результати тестування показують тільки рівень теоретичних знань фахівців з державного управління та не визначають рівня їх практичних вмій і навичок.

До прикладу на сьогодні широкопопулярною у сфері адаптивного навчання виступає навчальна система Knewton. Завдяки застосуванню цієї системи (яка до прикладу дозволяє скоротити час на повторне вивчення матеріалу) на практиці адаптивного навчання можна отримати інформацію про те, який саме матеріал не освоїли майбутні фахівці сфери державного управління (Адаптивні технології:

досвід Knewton, 2020).

Навчальна система (програма) Knewton – це додатковий інструмент не тільки оцінювання знань студентів, але і виділення недоліків у професійній підготовці майбутніх фахівців сфери державного управління. Застосування цієї навчальної системи закладами вищої освіти для навчання та підготовки майбутніх фахівців сфери державного управління дозволить підвищити успішність освоєння навчальних курсів (Адаптивні технології: досвід Knewton, 2020).

Варто зазначити, що одним із основних напрямків діяльності сфери державного управління виступає державне управління освітою. Тут слід зауважити, що кваліфікована підготовка фахівців, які здійснюють функції державного управління освітою, повинна базуватися на системі адаптивного навчання. Це підтверджується тим, що саме завдяки обранню такого підходу до навчання, майбутні державні управлінці можуть чітко та результативно керувати сферою освіти, а також сприяти реалізації механізму державного управління у напрямку розвитку освіти, базуючись при цьому тільки на інноваційних засадах.

З огляду на те, забезпечення такого підходу до навчання майбутніх фахівців сфери державного управління повинно виходити із специфіки адаптивного навчання. Окрім того, згідно з інформацією, поданою

В. П. Коваленко (2013, с. 51), на процес забезпечення державного управління, виходячи із адаптивного підходу до навчання, впливають такі чинники, як: а) інновації, застосування яких сприятиме усуненню недоліків та підтримці розвитку напрямків державного управління; б) нові способи управління, які базуються на переході від традиційного до більш нового типу управління; в) вимоги і стандарти до організації державного управління, у контексті впливу яких формується взаємозв'язок між напрямками державного управління.

Опираючись на інформацію, представлену у (Цветаєва, & Знанецька, 2019), слід також відзначити, що адаптивне навчання майбутніх фахівців сфери державного управління сприятиме застосуванню нових більш інноваційних прийомів засвоєння знань, набуття вмінь та навиків, а також дозволить підвищити впевненість майбутніх фахівців сфери державного управління самостійно виконувати поставлені перед ними завдання.

Виходячи із зазначеного вище, адаптивне навчання являє собою процес навчальної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації майбутніх фахівців сфери державного управління, із застосуванням на цій основі інноваційних способів та сучасних інноваційних методик для самостійного опанування знань.

Слід визначити, що головним державним закладом вищої освіти в Україні, на базі якого проводиться підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців (фахівців сфери державного управління) є Національна академія державного управління при Президентіві України. На сьогодні цей заклад вищої освіти здійснює підготовку державних службовців за освітньо-професійною програмою «Публічне управління та адміністрування» (Національна академія державного управління при Президентіві України).

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування» Національної академії державного управління при Президентіві України реалізується в аспектах проблемно-орієнтованого навчання, навчання через практику, самонавчання (Національна академія державного управління при Президентіві України).

У ході успішного освоєння цієї освітньо-професійної програми майбутні фахівці сфери державного управління можуть працювати: 1) в органах державної влади; 2) в органах місцевого самоврядування; 3) на підприємствах, організаціях та установах незалежно від форми власності; 4) в організаціях (інститутах) громадянського суспільства.

Майбутні фахівці сфери державного управління за результатами освоєння освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування» здобувають такі фахові компетентності, як (Національна академія державного управління при Президентіві України):

а) вміння формувати і реалізувати публічну політику у різних напрямках суспільного життя;

б) вміння здійснювати стратегічне управління суспільним, територіальним та організаційним розвитком, ухвалюючи на таких засадах результативні управлінські рішення;

в) вміння управляти економічними процесами та публічними фінансами, а також здійснювати контроль за їх використанням;

г) вміння проводити інституційне забезпечення системи органів публічної влади;

д) вміння проводити пряме та представницьке народовладдя, виконувати функції, пов'язані із законодавчою діяльністю;

е) вміння вивчати нормативно-правові документи, вносити корективи, пропозиції, а також готувати проекти нових нормативно-правових документів;

є) вміння здійснювати цифрове врядування;

ж) вміння здійснювати адміністративні функції та функції управління персоналом.

У структурі Національної академії державного управління при Президентіві України функціонують також регіональні інститути державного управління, зокрема (Національна академія державного управління при Президентіві України):

– Дніпропетровський регіональний інститут державного управління;

– Львівський регіональний інститут державного управління;

– Одеський регіональний інститут державного управління;

– Харківський регіональний Інститут державного управління.

Відповідно до Постанови Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» (2019) на сьогодні процес навчання та підготовки майбутніх фахівців сфери державного управління проводиться за освітньо-професійними програми за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Тут також слід відзначити, що адаптивна система навчання, яка базується безпосередньо на інформаційно-комунікаційних технологіях, передбачає (Носенко, 2018):

1) проведення безпосереднього контролю результатів навчання майбутніх фахівців сфери державного управління на усіх стадіях навчального курсу;

2) формування у майбутніх фахівців сфери державного управління готовності до засвоєння нових знань у ході опрацювання навчального матеріалу;

3) автоматизований навчальний процес, у ході якого відбувається пристосування кожного до специфіки застосування інформаційно-комунікаційних технологій;

4) визначення потенціалу майбутнього фахівця сфери державного управління, а також його індивідуальних потреб у навчальній діяльності;

5) саморозвиток та самовдосконалення майбутніх фахівців сфери державного управління, виходячи із специфіки індивідуального підходу;

6) застосування різних стилів та способів викладення та засвоєння навчального матеріалу.

#### **Висновки.**

Отже, за результатами представлення особливостей специфіки адаптивного навчання в сфері державного управління з'ясовано, що:

– на сьогодні закладами вищої освіти для підготовки висококваліфікованих фахівців сфери державного управління активно застосовується система адаптивного навчання;

– система адаптивного навчання дозволяє визначити (обрати) індивідуальний підхід для кожного фахівця сфери державного управління у перспективі із визначенням на цій основі індивідуальних особливостей навчання;

– у процесі адаптивного навчання активно використовуються сучасні Web-технології та інноваційні методики навчання;

– адаптивне навчання майбутніх фахівців сфери державного управління сприяє застосуванню нових більш інноваційних прийомів засвоєння знань, набуття вмінь та навиків, а також дозволяє підвищити впевненість майбутніх фахівців сфери державного управління самостійно виконувати поставлені перед ними завдання;

– адаптивне навчання в сфері державного управління сприяє визначенню рівня знань, вмінь та навичок майбутніх фахівців, із використанням на цій основі інструменту адаптивного контенту, інструменту адаптивного оцінювання та інструменту адаптивної послідовності;

– адаптивність у сфері державного управління, яка формується у майбутніх фахівців сфери державного управління за результатами адаптивного навчання, є одним із ключових інструментів регулювання вітчизняної економічної системи;

– впровадження закладами вищої освіти адаптивної системи навчання для підготовки майбутніх фахівців сфери державного управління дасть підстави регулювати самостійну навчальну діяльність майбутніх фахівців та підвищити контроль за результатами навчання майбутніх фахівців;

– основними принципами адаптивного навчання в сфері державного управління виступають: 1) принцип персоніфікації потреб сфери державного управління, який полягає у підготовці майбутніх фахівців – державних управлінців; 2) принцип формування персональних стратегій навчання, виходячи із потреб сфери державного управління у майбутніх фахівцях; 3) принцип покращення мислення та професійної діяльності майбутніх фахівців сфери державного управління, виходячи із психологічних факторів впливу; 4) принцип формування інноваційної моделі адаптивного навчання та підготовки фахівців сфери державного управління;

– у процесі адаптивного навчання контроль знань фахівців з державного управління найчастіше проходить у вигляді адаптивних тестувань, однак результати тестування

показують тільки рівень теоретичних знань фахівців з державного управління та не визнають рівня їх практичних вмінь і навичок;

– на сьогодні у сфері адаптивного навчання застосовується навчальна система Knewton, завдяки якій можна отримати інформацію про те, який саме матеріал не освоїли майбутні фахівці сфери державного управління;

– головним державним закладом вищої освіти в Україні, на базі якого проводиться підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців (фахівців сфери державного управління) є Національна академія державного управління при Президенті України, яка здійснює підготовку державних службовців за освітньо-професійною програмою «Публічне

управління та адміністрування»;

– за результатами успішного засвоєння освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування» майбутні фахівці сфери державного управління здобувають вміння формувати і реалізувати публічну політику у різних напрямках суспільного життя, стратегічно управляти суспільним, територіальним та організаційним розвитком, управляти економічними процесами та публічними фінансами, вносити корективи, пропозиції в наявні нормативно-правові документи (акти), а також готувати проекти нових нормативно-правових документів (актів), здійснювати цифрове врядування та адміністративні функції і функції управління персоналом.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Сікора Я. Б. Огляд адаптивних навчальних систем. *Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології у виробництві та освіті: стан, досягнення, перспективи розвитку: Conference or Workshop Item. Секція 6. Інформаційні технології та управління навчальним процесом*. 2020. С. 222–224. URL: <http://eprints.zu.edu.ua/id/eprint/31235> (дата звертання 03.10.2020).

Сікора Я. Б. Інструменти адаптивного навчання. Актуальні питання сучасної інформатики: *Conference or Workshop Item*. 2018. С. 103–107. URL: <http://eprints.zu.edu.ua/id/eprint/28099> (дата звертання 03.10.2020).

Протасенко К. Методика адаптивного управління при введенні правового режиму надзвичайного стану. *Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць*. 2011. Вип. 1 (8). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_01\(8\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/index.html) (дата звертання 03.10.2020).

Марущак В. Адаптивність державного управління до регулювання економічних процесів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 2 (78). С. 67–71. doi: 10.35432/1993-8330appa2782019179076.

Петренко О. О. Формування адаптивної системи професійного навчання працівників на державному й галузевому рівнях. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Випуск 2. С. 995–998.

Худоба О. В. Підготовка кадрів як інструмент управління суспільними відносинами: адаптивний підхід в контексті проблематики деменції. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 5. С. 602–621.

Цветаєва О. В., Знанецька О. М. Адаптивне навчання в сучасній системі освіти. *Збірник наукових праць «Педагогічні науки». Секція 4. Теорія і методика професійної освіти*. 2019. Випуск 87. С. 170–175. doi: 10.32999/ksu2413-1865/2019-87-31.

Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2020. Т. 1. 564 с.

Пішванова В. О. Принципи адаптивного навчання. *Вісник Запорізького національного університету*. Педагогічні науки. 2015. № 1 (24). С. 178–183.

Кобзев І. В., Калякін С. В., Онищенко Ю. М. Система адаптивного контролю знань державних службовців на основі системи управління контентом. *Сучасні інформаційні системи і технології: матеріали Першої міжнародної науково-практичної конференції*, м. Суми, 15-18 травня 2012 р. Ред. кол.: А. С. Довбиш, О. А. Борисенко, І. В. Баранова. Суми : СумДУ, 2012. С. 116–117.

Адаптивні технології: досвід Knewton. *EdEra blog*. 2020. URL: <http://blog.ed-era.com/knewton/> (дата звертання 03.10.2020).

Коваленко В. П. Адаптивні механізми державного управління освітою в Україні: сутність та особливості впровадження. Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: *Збірник наукових праць ДонДУУ. Том XIV. Серія «Специфічні та галузеві соціології»*. 2013. Випуск 276. С. 48–54.

Національна академія державного управління при Президенті України. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=osn&tipn=Page&page=1> (дата звертання 03.10.2020).

Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звертання 03.10.2020).

Носенко Ю. Г. Адаптивні системи навчання: сутність, характеристика, стан використання у вітчизняних закладах педагогічної освіти. *Науковий журнал «Фізико-математична освіта»*. 2018. Випуск 3 (17). С. 73–78.

## REFERENCES

Sikora, Ja. B. (2020). Ogljad adaptivnykh navchalnykh system [Review of adaptive learning systems]. *Avtomatyzacija ta komp'juterno-integrovani tehnologhy u vyrobnyctvi ta osviti: stan, dosjaghnennja, perspektvy rozvytku: Conference or Workshop Item. Sekcija 6. Informacijni tehnologhiji ta upravlinnja navchalnym procesom, – Automation and computer-integrated technologies in production and education: status, achievements, development prospects: Conference or Workshop Item. Section 6. Information technologies and management of educational process*. (pp. 222–224). Retrieved from <http://eprints.zu.edu.ua/id/eprint/31235> [in Ukrainian].

Sikora, Ja. B. (2018). Instrumenty adaptivnogho navchannja [Tools of adaptive learning]. *Aktualjni pytannja suchasnoji informatyky: Conference or Workshop Item – Current issues of modern informatics: Conference or Workshop Item*. (pp. 103–107). Retrieved from <http://eprints.zu.edu.ua/id/eprint/28099> [in Ukrainian].

Protasenko, K. (2011). Metodyka adaptivnogho upravlinnja pry vvedenni pravovogho rezhymu nadzvychajnogho stanu [Methods of adaptive management in the introduction of the legal regime of the state of emergency]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja: zbirnyk naukovykh pracj – Public administration and local self-government: a collection of scientific papers, 1 (8)*. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_01\(8\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/index.html) [in Ukrainian].

Marushhak, V. (2019). Adaptivnistj derzhavnogho upravlinnja do rehuljuvannja ekonomichnykh procesiv [Adaptability of public administration to the regulation of economic processes]. *Aktualjni problemy derzhavnogho upravlinnja – Actual problems of public administration, 2 (78)*, 67–71. doi: 10.35432/1993-8330appa2782019179076 [in Ukrainian].

Petrenko, O. O. (2014). Formuvannja adaptivnoji systemy profesijnogho navchannja pracivnykiv na derzhavnomu j ghaluzevomu rivnjakh [Formation of an adaptive system of professional training of employees at the state and industry levels]. *Ghlobaljni ta nacionaljni problemy ekonomiky – Global and national economic problems, 2*, 995–998 [in Ukrainian].

Khudoba, O. V. (2019). Pidghotovka kadriv jak instrument upravlinnja suspiljnymy vidnosynamy: adaptivnyj pidkhid v konteksti problematyky demenciji [Training as a tool for managing public relations: an adaptive approach in the context of dementia]. *Publichne upravlinnja ta rehionalnij rozvytok – Public administration and regional development, 5*, 602–621 [in Ukrainian].

Cvjetajeva, O. V., & Znanecjka, O. M. (2019). Adaptivne navchannja v suchasnij systemi osvity [Adaptive learning in the modern education system]. *Zbirnyk naukovykh pracj «Pedagoghichni nauky». Sekcija 4. Teorija i metodyka profesijnoji osvity – Collection of scientific works "Pedagogical sciences". Section 4. Theory and methods of vocational education, 87*, 170–175. doi: 10.32999/ksu2413-1865/2019-87-31 [in Ukrainian].

Kovbasjuk, Ju. V., Vashhenko, K. O., & Surmin, Ju. P., et al. (2020). *Derzhavne upravlinnja: pidruchnyk: u 2 t. [Public administration: textbook: in 2 volumes]*. (Vol. 1). Kyiv: Dnipropetrovsjk: NADU [in Ukrainian].

Pishvanova, V. O. (2015). Prynцыpy adaptivnogho navchannja [Principles of adaptive learning]. *Visnyk Zaporizjkogho nacionaljnogho universytetu. Pedagoghichni nauky – Bulletin of Zaporizhia National University. Pedagogical sciences, 1 (24)*, 178–183 [in Ukrainian].

Kobzev, I. V., Kaljakin, S. V., & Onyshhenko, Ju. M. (2012). Systema adaptivnogho kontrolja znanj derzhavnykh sluzhbovciv na osnovi systemy upravlinnja kontentom [System of adaptive control of knowledge of civil servants based on content management system]. *Suchasni informacijni systemy i tehnologhiji: materialy Pershoji mizhnarodnoji naukovopraktychnoji konferenciji – Modern information systems and technologies: materials of the First International Scientific and Practical Conference. Eds. A. S. Dovbysh, O. A. Borysenko, I. V. Baranova*. (pp. 116–117). Sumy: SumDU [in Ukrainian].

Adaptivni tehnologhiji: dosvid Knewton [Adaptive technologies: Knewton's experience]. (2020). *EdEra blog*. Retrieved from <http://blog.ed-era.com/knewton/> [in Ukrainian].

Kovalenko, V. P. (2013). Adaptivni mekhanizmy derzhavnogho upravlinnja osvitoju v Ukrajinі: sutnistj ta osoblyvosti vprovadzhenja [Adaptive mechanisms of public administration of education in Ukraine: the essence and features of implementation]. *Suchasni suspiljni problemy u vymiri sociologhiji upravlinnja: Zbirnyk naukovykh pracj DonDUU. Tom XIV. Serija «Specyfichni ta ghaluzevi sociologhiji» – Modern social problems in the dimension of sociology of management: Collection of scientific works of DonSU. Volume XIV. Series "Specific and branch sociologies"*, 276, 48–54 [in Ukrainian].

Nacionaljna akademija derzhavnogho upravlinnja pry Prezydentovi Ukrajinі [National Academy for Public Administration under the President of Ukraine]. Retrieved from <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=osn&tipn=Page&page=1> [in Ukrainian].

On approval of the Regulations on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputy officials of local self-government and deputies of local councils. No. 106. (2019, February 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

Nosenko, Ju. Gh. (2018). Adaptivni systemy navchannja: sutnistj, kharakterystyka, stan vykorystannja u vitchyznjanykh zakladakh pedagoghichnoji osvity [Adaptive learning systems: essence, characteristics, state of use in domestic institutions of pedagogical education]. *Naukovyj zhurnal «Fizyko-matematychna osvita» – Scientific journal "Physical and Mathematical Education"*, 3 (17), 73–78 [in Ukrainian].

**Кошова Світлана**

Аспірантка

Національна медична академія післядипломної освіти імені П. Л. Шупика

**Koshova Svitlana**

Ph.D.Student

Shupyk National Medical Academy of Postgraduate Education

Email: [vet.lana.koshova@gmail.com](mailto:vet.lana.koshova@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-7637-4311

Цитування: Кошова, С. (2020). Специфіка адаптивного навчання в сфері державного управління. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 107–117. doi: 1015421/152085

Citation: Koshova, S. (2020). Spetsyfika adaptivnoho navchannia v sferi derzhavnoho upravlinnia [Specifics of adaptive learning in the field of public governance]. *Public administration aspects*, 8 (4), 107–117. doi: 1015421/152085

Стаття надійшла / Article arrived: 25.08.2020

Схвалено до друку / Accepted: 21.10.2020

## Науково-методичні підходи до формування концепції державної політики розвитку земельних відносин в Україні

*Ольга Руденко, Павло Халімон, Чернігівський національний технологічний університет*

Статтю присвячено особливостям розробки науково-методичних підходів до формування та реалізації концепції державної політики розвитку земельних відносин в Україні на основі проведеної оцінки сучасного стану такої політики та перспективних напрямів її удосконалення. Представлено перспективні напрями щодо розробки структури концепції формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин в Україні комплементарного типу, елементи якої побудовані при синхронному використанні принципів системно-структурного, ресурсно-функціонального, програмно-цільового та ситуаційного теоретико-методологічного підходу, що дозволило сформулювати вимоги, цілі, пріоритетні завдання державної політики, етапи розробки та впровадження у практику державного управління положень концепції. Концепція державної політики розвитку земельних відносин в Україні комплементарного типу запропонована до використання у практиці державного управління, адже представлені розробки можуть стати фундаментальною основою для підготовки проектів нормативно-правових актів у контексті реалізації дієвої політики органами виконавчої влади при виконанні ними повною мірою, наданих законодавством повноважень. При цьому останні можна використати у напрямку реалізації на практиці положень децентралізації влади в Україні. Проведення земельної реформи в Україні повинно не стримувати розвиток економіки країни, а вибудувувати нову конкурентоспроможну модель взаємовідносин між державою і бізнесом, яка б передбачала використання землі як активу, що вимагає впровадження відповідних природоохоронних дій зі збереження земельно-ресурсного потенціалу, який сконцентровано на сільських територіях. Підвищення інвестиційної привабливості у цьому вимірі повинне забезпечуватись не через підвищення ринкової вартості на землю, як різновиду активу підприємства, а через докорінні інноваційно-структурні зрушення використання природного ресурсу; не через денационалізацію ринку землі, а через мотивування вітчизняних підприємств до ощадливого соціально відповідального ведення бізнесу.

**Ключові слова:** *державна політика, земельні відносини, децентралізація, механізм, регулювання, нормативно-правова база, інвестиційна привабливість, земельна реформа, ринок землі, ресурси*

## Scientific and methodological approaches to the formation of the concept of state policy of land relations development in Ukraine

*Olga Rudenko, Pavlo Halimon, Chernihiv National Technological University*

The article is devoted to the peculiarities of developing scientific and methodological approaches to the formation and implementation of the concept of state policy of land relations in Ukraine on the basis of the assessment of the current state of such policy and promising areas for improvement. Promising directions for the development of the structure of the concept of formation and implementation of state policy of land relations in Ukraine of complementary type, the elements of which are built using the principles of system-structural, resource-functional, program-target and situational theoretical and methodological approach, which allowed to formulate requirements, goals, priorities of public policy, stages of development and implementation in public administration of the provisions of the concept. The concept of state policy of development of land relations in Ukraine of complementary type is proposed for use in public administration practice, because the presented developments can become a fundamental basis for drafting regulations in the context of effective policy implementation by executive authorities in their implementation, fully provided by law powers. At the same time, the latter can be used to implement in practice the provisions

of decentralization of power in Ukraine. Land reform in Ukraine should not hinder the development of the country's economy, but build a new competitive model of relations between the state and business, which would involve the use of land as an asset that requires appropriate environmental actions to preserve land resources concentrated in rural areas. Conceptual principles of formation and use of land resources are based on state support, consistency of legislation, programs of state and regional levels in the introduction of "eco-technologies" of agricultural land use, taking into account the priority principles of approximation (approximation) of legislation to international and European law, restoration and protection of the environment, rational use and creation of preconditions for preservation of qualitative signs of land resource potential of rural territories. Increasing investment attractiveness in this dimension should be provided not through increasing the market value of land as a type of enterprise asset, but through radical innovation and structural changes in the use of natural resources; not because of the denationalization of the land market, but because of the motivation of domestic entrepreneurs to thrive on socially responsible business.

**Keywords:** *public policy, land relations, decentralization, mechanism, regulation, regulatory framework, investment attractiveness, land reform, land market, resources*

## Научно-методические подходы к формированию концепции государственной политики развития земельных отношений в Украине

*Ольга Руденко, Павел Халимон, Черниговский национальный технологический университет*

Статья посвящена особенностям разработки научно-методических подходов к формированию и реализации концепции государственной политики развития земельных отношений в Украине на основе проведенной оценки современного состояния такой политики и перспективных направлений ее совершенствования. Представлены перспективные направления по разработке структуры концепции формирования и реализации государственной политики развития земельных отношений в Украине комплементарного типа, элементы которой построены при синхронном использовании принципов системно-структурного, ресурсно-функционального, программно-целевого и ситуационного теоретико-методологического подхода, что позволило сформулировать требования, цели, приоритетные задачи государственной политики, этапы разработки и внедрения в практику государственного управления положений концепции. Концепция государственной политики развития земельных отношений в Украине комплементарного типа предложена к использованию в практике государственного управления, ведь представленные разработки могут стать фундаментальной основой для подготовки проектов нормативно-правовых актов в контексте реализации эффективной политики органами исполнительной власти при исполнении ими в полной мере предоставленных законодательством полномочий. При этом последние можно использовать в направлении реализации на практике положений децентрализации власти в Украине. Проведение земельной реформы в Украине должно не сдерживать развитие экономики страны, а выстраивать новую конкурентоспособную модель взаимоотношений между государством и бизнесом, предусматривающей использование земли как актива требует внедрения соответствующих природоохранных действий по сохранению земельно-ресурсного потенциала, сконцентрированного на сельских территориях. Повышение инвестиционной привлекательности в этом измерении должно обеспечиваться не из повышения рыночной стоимости на землю, как разновидности актива предприятия, а через коренные инновационно-структурные сдвиги использования природного ресурса; не из-за денационализации рынка земли, а через мотивации отечественных предпринимателей к экономному социально ответственного ведения бизнеса.

**Ключевые слова:** *государственная политика, земельные отношения, децентрализация, механизм, регулирования, нормативно-правовая база, инвестиционная привлекательность, земельная реформа, рынок земли, ресурсы*

### Постановка проблеми.

У сучасному світі якість державної політики розвитку земельних відносин в Україні стала визначальним фактором забезпечення національної безпеки. Активізація ринкових відносин, прагнення побудови відкритої соціально-економічної моделі в державі, стрімка інтеграція у світові ринкові відносини зумовлюють необхідність дослідження проблеми формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин на основі генерації нових знань, технологій та їх прискореному освоєнню у виробництві. Однією з головних проблем сучасних земельних відносин в Україні, яке потребує вирішення є відсутність ефективної концепції формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин, яка дозволить здійснювати протидію можливим загрозам економічної діяльності, використовувати наявний потенціал та в цілому підтримувати належний рівень національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика формування механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації та формування ринку землі представлена в працях таких вітчизняних науковців О. Бородіної, О. Мушака, Л. Поліщук, А. Третяк, М. Федорова, О. Чаплигіна, Т. Шестаковської, М. Щурика та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на широкий спектр напрямів дослідження особливостей формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин, у працях зазначених учених практично не знайшли відображення питання розробки концепції державної політики розвитку земельних відносин та необхідного інституційного забезпечення.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні науково-методичних підходів до формування концепції державної політики розвитку земельних відносин в Україні, як напрямку підтримки лідерських позицій країни на міжнародному ринку.

### Виклад основного матеріалу.

Необхідно визнати, що на сьогодні в усіх сферах суспільного життя України відбува-

ються певного характеру трансформаційні процеси. Зростаюча потреба у забезпеченні сталого розвитку життя суспільства наполегливо вимагає і від держави, і від українського суспільства принципово нового ставлення до питання формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин в Україні. Ситуація в аграрному секторі залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Необхідність формування державної політики розвитку земельних відносин в Україні зумовлена тим, що галузь і надалі залишається екстенсивною, продукція ж, створена в ній, – з низькою доданою вартістю. Загальна картина така, що можна говорити про: деінноватизацію, особливо дрібних і середніх виробників; антинаціональний характер підтримки інновацій, адже ті розробки, які впроваджують передові підприємства, – це винятково зарубіжний продукт наукової творчості; ситуативність рішень щодо стратегічного курсу аграрного сектору, який часто змінюється у винятковій орієнтації на зовнішньоринковий попит; практичну відсутність зрозумілого, підтримуваного державою курсу на пошук ефективних інновацій, спродукованих аграрною наукою.

Формативності у сучасному вітчизняному аграрному секторі загалом надзвичайно широкоаспектні, адже існує чимало проблем і позитивів, на які слід звернути увагу. У цьому процесі «задіяні» організаційні, функціонально-господарські, економічні, науково-дослідницькі, але, перш за все, управлінські результати. Поряд із вказаним, необхідно засвідчити, що за роки незалежності в Україні, в основному, сформовано організаційно-правові та ресурсно-функціональні основи у площині реалізації державної політики розвитку аграрного сектору та земельних відносин (Третяк, 2008).

Зміст державної політики розвитку земельних відносин повинен становити реальну сукупність цілей, завдань, пріоритетів розвитку, програм, які розробляють і реалізують органи державної влади із залученням інститутів громадянського суспільства. Звідси, метою державної політики розвитку земельних відносин в Україні – є створення оптимальних умов для розвитку аграрного

сектора, виходячи із суспільних потреб, економічних інтересів держави, гарантування продовольчої безпеки країни, необхідності адаптування до змінних внутрішніх факторів і динамічних глобальних економічних процесів. Таким чином, можна підтвердити і те, що основними напрямками державної політики розвитку земельних відносин в Україні є:

1. Науковий (розроблення Державних програм розвитку земельних відносин та Регіональних програм реалізації моделі інноваційного розвитку аграрного сектора України; розроблення науково обґрунтованої структури аграрного виробництва, виходячи із потреб споживачів та стратегічних завдань держави; ініціювання створення локальних інноваційних формувань, орієнтованих на підвищення якісного рівня співпраці науки і виробництва як виконавця та замовника; підвищення рівня результативності наукових досліджень через систему соціальних і економічних мотиваторів, формування справедливого механізму комерціалізації результатів наукових досліджень).

2. Економічний (науково-обґрунтоване збалансування витрат бюджету на науку, освіту, інноваційну діяльність, виробництво; розробка заходів щодо стимулювання збільшення частки витрат на інновації; зміна цільової спрямованості податкової системи в площину стимулювання суб'єктів господарювання до інноваційної активності; розроблення прозорої системи пільг і дотацій активним учасникам земельних відносин).

3. Інтелектуальний (розроблення системи мотиваційних заходів для науковців з метою спонукання їх до проривних досліджень та недопущення імміграції талановитої молоді; галузеве збалансування підготовки наукових кадрів; розроблення програми підготовки фахівців з інноваційного менеджменту в аграрному секторі).

4. Інституційний (всебічна законодавча підтримка розвитку земельних відносин; створення регіональних інноваційних фондів з метою акумуляції коштів на удосконалення земельних відносин; формування інтегрованих інноваційних структур; розвиток інноваційного підприємництва).

5. Інформаційно-комунікаційний (формування при дорадчих службах консульта-

ційних центрів, відділів із питань реалізації моделі розвитку земельних відносин; формування системи інформаційного забезпечення розвитку земельних відносин; інтеграція науково-освітнього, виробничого, управлінського, громадського та інформаційного секторів на принципах комплементарності; розробка програмного забезпечення для впровадження інформаційних технологій «блокчейн»).

6. Страховий (розвиток системи страхування в аграрному секторі, її наукова обґрунтованість та доступність товаровиробникам; створення мотиваційної системи із залучення страхових організацій до страхування суб'єктів земельних відносин; підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектору України з метою диференціації ризиків) (Шестаковська, 2019; Щурик, 2017).

З огляду на визначеність домінант державної політики розвитку земельних відносин, вважаємо, що її формування та реалізація повинна передбачати і здійснюватися за результатами синхронного використання на основі загальних й спеціальних принципів забезпечення її результативності. Поряд із визначеними базовими принципами формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин, вважаємо, що провідну роль у здійсненні на практиці ефективної державної політики відіграють і такі значущі компоненти забезпечення її змістовності та адекватності, як раціональний і дієвий комплекс методів управління (Бородіна, 2015).

Систематизувавши погляди провідних науковців у сфері формування державної політики розвитку земельних відносин, запропоновано класифікувати методи управління за формою впливу на прямі і непрямі. До методів прямого впливу доцільно відносити правові та адміністративні, методами опосередкованого (непрямого) впливу є фінансово-економічні. Саме фінансово-економічні методи займають провідне місце в державній політиці розвитку земельних відносин та реалізуються через інструменти бюджетної, податкової, митної, грошово-кредитної, цінової та інвестиційної політики.

Тому з метою ефективного формування та реалізації державної політики розвитку

земельних відносин, вважаємо, слід використовувати загальнонаукові методологічно важливі положення, які є обґрунтованими в межах сучасної теорії державної політики та управління. Зокрема, автором визнано за доцільне використання інструментарію системно-структурного, ресурсно-функціонального, програмно-цільового та ситуаційного теоретичних підходів у контексті розроблення комплементарної концепції формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин.

Поряд із вказаним необхідно засвідчити, що системний підхід при формуванні та реалізації державної політики розвитку земельних відносин знаходить своє відображення у комплексному вивченні земельних відносин, інноваційного потенціалу і тієї частини середовища, яка визначає необхідні умови їх використання, а також сприяє визначенню оптимальних для потреб України кількості та структури органів державної влади, на які покладається функція управління розвитком земельних відносин (Чаплигіна, 2011).

Системно-структурний підхід, що застосовується при формуванні та реалізації державної політики розвитку земельних відносин полягає в описі і поясненні систем, при якому досліджуються їхні елементи і залежності між ними в межах єдиного цілого; окремі соціальні явища виконують визначену функцію в підтримці і зміні соціальної системи. Сутність його полягає у розділенні складного об'єкта на складові частини, вивченні зв'язків між ними та у визначенні притаманних їм специфічних функцій (ролей), спрямованих на задоволення відповідних потреб системи управління персоналом з урахуванням цілісності останньої та її взаємодії із зовнішнім середовищем (Федоров, 2003). У межах положень, передбачених у системно-структурному підході, визначено елементи системного забезпечення формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин.

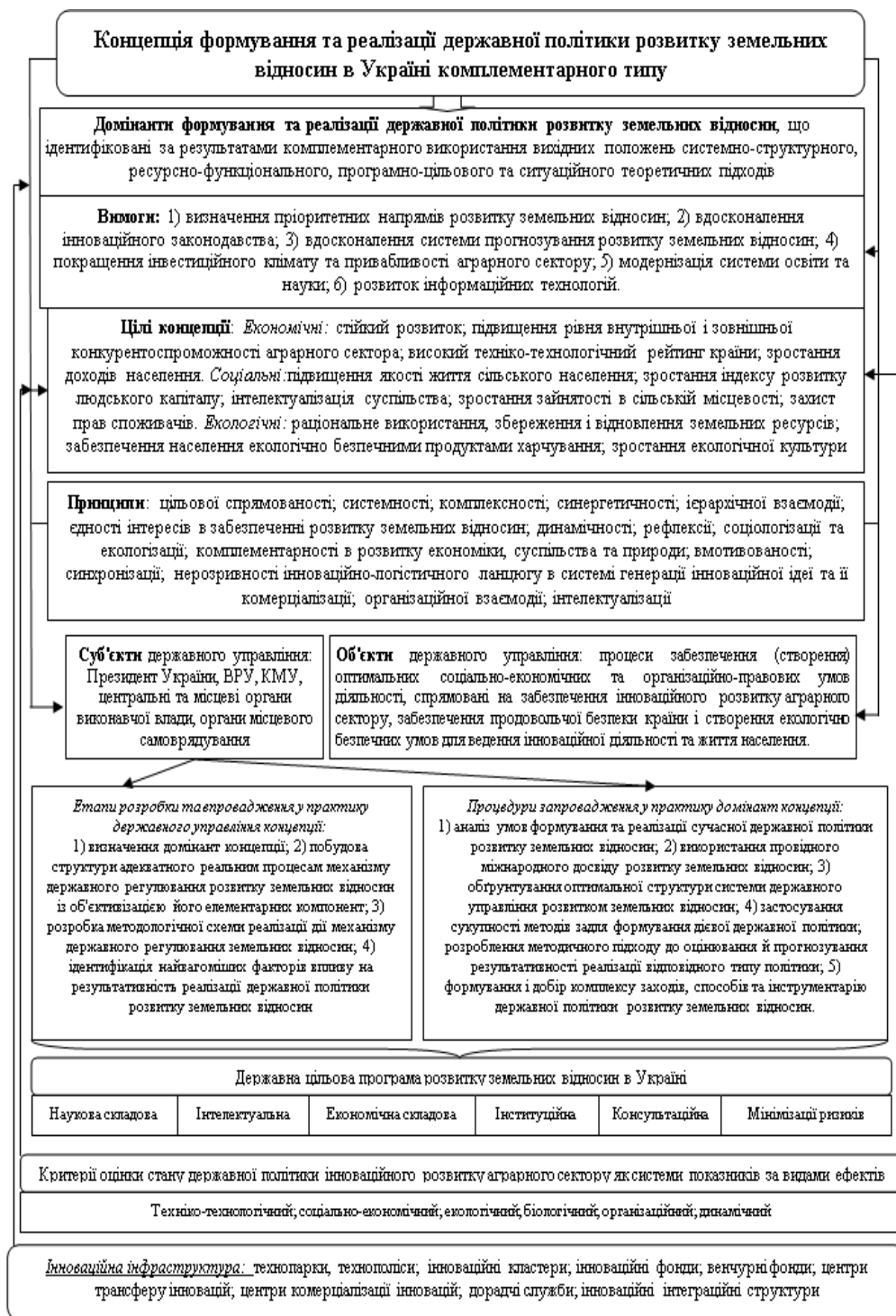
У цій відповідності підтвердимо, що за використання положень ресурсно-функціонального підходу (а саме: розумінні важливості ресурсів країни для забезпечення економічної безпеки в умовах мінливості

внутрішнього й зовнішнього середовищ) можна досягти такого рівня державної політики розвитку земельних відносин, при якому буде забезпечено національну безпеку країни і створено екологічно безпечні умови для організації економічної діяльності та суспільства загалом. Отже, відповідно до теоретико-методологічного базису формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин та вказаних і обґрунтованих домінант запропоновано концептуальну схему концепції державної політики розвитку земельних відносин в Україні комплементарного типу (рис.1).

Концепція державної політики розвитку земельних відносин в Україні комплементарного типу запропонована до використання у практиці державного управління, адже представлені розробки можуть стати фундаментальною основою для підготовки проектів нормативно-правових актів у контексті реалізації дієвої політики органами виконавчої влади при виконанні ними повною мірою наданих законодавством повноважень. При цьому останні можна використати у напрямку реалізації на практиці положень децентралізації влади в Україні (Шестаковська, 2019).

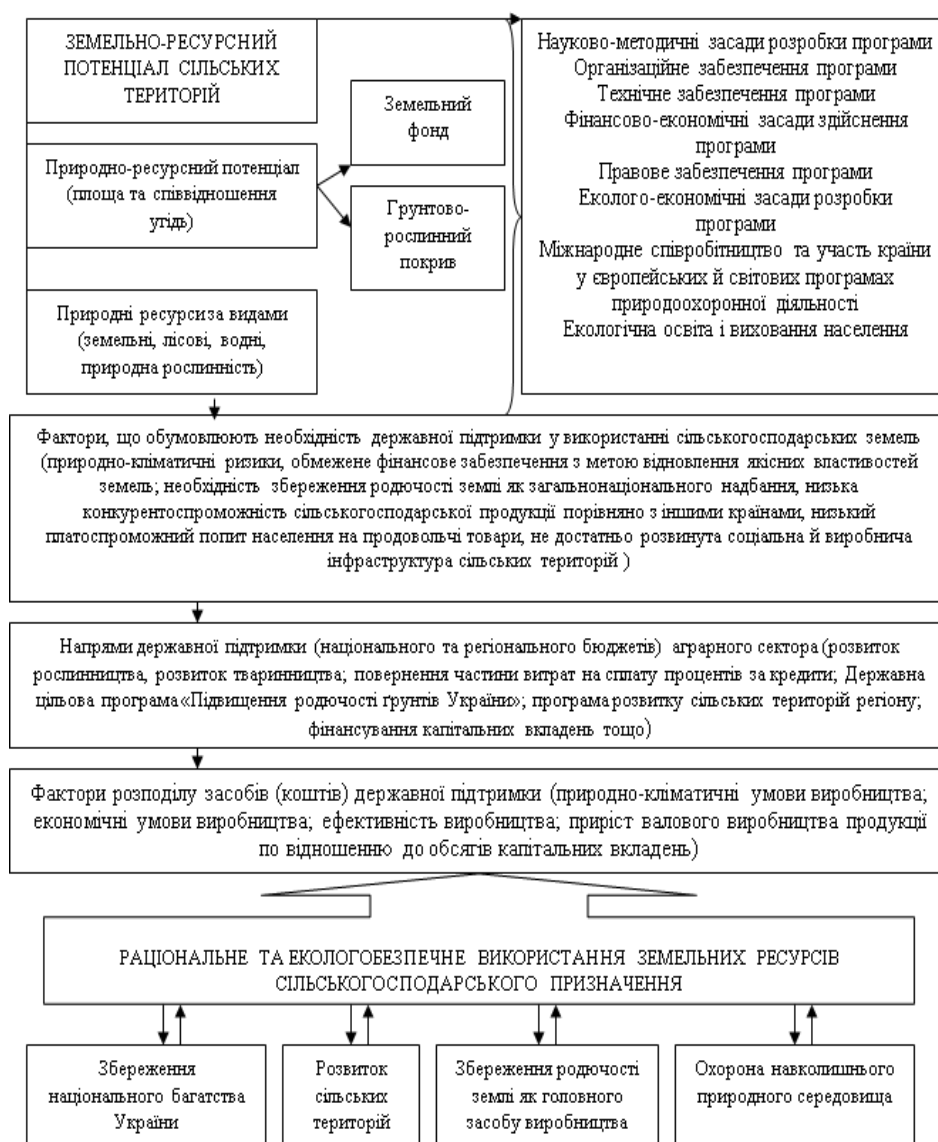
Отже, з метою забезпечення збалансованого розвитку, пріоритетними напрямками повинно бути раціональне використання природних ресурсів, зокрема, земельно-ресурсного потенціалу сільських територій через відновлення його якісних складових. Науково-методичні засади здійснення програми природоохоронної діяльності держави полягають у адаптованому підході до формування мети природоохоронної діяльності й системних засобів її досягнення. Основною метою природоохоронної діяльності повинна бути система, яка здатна адаптуватися від функцій реагування на події, що відбулися, до здійснення ефективного й дієвого контролю, запровадження відповідних запобіжних дій (Мушак, 2019).

У результаті досліджень розроблено концептуальну модель регулювання процесів формування та використання потенціалу земельних ресурсів в Україні (рис. 2).



Джерело: розроблено автором

**Рис. 1. Концепція формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин в Україні комплементарного типу**



Джерело: розроблено автором

**Рис. 2.** Концептуальна модель регулювання процесів формування та використання потенціалу земельних ресурсів України

Отже, концептуальні засади формування і використання потенціалу земельних ресурсів ґрунтуються на державній підтримці, узгодженості законодавчих норм, програм державного і регіонального рівнів у запровадженні «екотехнологій» використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення, враховуючи пріоритетні засади апроксимації (наближення) законодавства до міжнародного й європейського права з метою збереження, відновлення і охорони навколишнього середовища, раціонального використання і створення передумов збереження якісних ознак земельно-ресурсного потенціалу сільських територій.

Актуальним на часі є питання щодо створення сприятливих умов до розбудови ринку землі і дієвих механізмів практичного запровадження з огляду на суспільну користь усіх видів потенціалу земельних ресурсів, значимість національного багатства України. На місцевому рівні здійснюється регулювання через передачу земельних ділянок у власність, реєстрацію права власності, права користування землею і договорів на оренду землі, викупу або викупу земель, плата за землю, ведення земельно-кадастрової документації, узгодження проектів землеустрою, погодження будівництва різних об'єктів (від

жилих і виробничих, до суспільних об'єктів), а також вирішення земельних спорів у межах законодавства.

Обумовлено, що окремим видом державного регулювання у сфері земельних відносин є економічні методи, які реалізуються через запровадження плати за придбання земель за видами цільового використання, оплати земельного податку, орендної плати, які мають залежність від якості й місця розташування земельної ділянки, а також кадастрової оцінки земельної ділянки. Окрім зазначеного до економічних методів регулювання можна віднести запровадження пільг щодо плати за землю, розробку й функціонування механізму визначення, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам за погіршення якості земель за видами, приведення їх у непридатність через нецільове використання або виснаження, надмірне антропогенне навантаження.

Скоротити рівень небезпек на сільських територіях можна за рахунок технологічного

оновлення, переробки відходів та ощадливого відношення до довкілля. Для підприємств аграрного сектора вагомим чинником впливу є запровадження заходів з екологізації виробництва. Щоб розібратись у питанні забезпечення зменшення навантаження на земельні ресурси, пошуку шляхів підвищення ефективності їх використання та превентивних заходів з попередження виснаження, необхідно проаналізувати світовий досвід у впровадженні земельних реформ у зарубіжних країнах (табл. 1). Спираючись на досвід проведення земельних реформ, можна було б перейняти досвід успішної реалізації та використання позитивного економічного ефекту від впровадження реформаторських заходів. Але запропоновані системи землекористування не дозволяють забезпечити конкурентоспроможність сільського господарства (Поліщук, 2008).

Таке явище обумовлене тим, що при концентрації земель у незначній частини

Таблиця 1

## Світовий досвід у впровадженні земельної реформи у країнах світу

Країна, що запроваджує	Назва системи	Особливості застосування
Латинська Америка	Реформаторська	незначна концентрація земель сільськогосподарського призначення у володінні населення
зокрема Мексика	Егідальна система землекористування	передбачає використання земель на 97 % індіанськими общинами (егідо; від чого походить і назва системи)
Індонезія	«Хак мілік»	право землеволодіння і землекористування передбачає право на землю, що включає можливість передання або успадкування з моменту, коли земельні угіддя використовуються непродуктивно; уряд країни має законодавчо закріплене право вилучення й передачі землі у користування суб'єкту, що буде дотримуватись раціонального використання земельної ділянки
Єгипет	Заборона володіння землями іноземцям	забезпечення землею значної частки безземельних орендарів, зменшення нерівномірного перерозподілу, тобто, здійснення націоналізації земельних відносин із одночасним виконанням державою захисної функції у сфері природокористування
Намібія	Земельна реформа	надання позик на купівлю земельних ділянок фермерським господарствам, що мають більше 150 голів худоби

населення спостерігається екстенсивне використання продуктивних земель сільськогосподарського призначення великими землевласниками та стримування застосування прогресивних технологій на дрібних підприємствах. А тому земельні реформи ма-

ють впроваджуватися гнучко і оперативно з орієнтацією на особливості внутрішнього середовища країни, забезпечуючи баланс державного регулювання земельних відносин в узгодженні і взаємодії із системою збереження інтересів сільського населення

у землекористуванні, зокрема, закріплення прав як орендарів, так і орендодавців.

Отже, досягнення економічно ефективного, раціонального та соціально орієнтованого використання земельного потенціалу можливо лише через еколого-орієнтоване використання відповідних земельних ділянок, створення прозорого механізму управління землекористування та забезпечення гарантування прав землевласників і землекористувачів. Механізм повинен орієнтуватися на встановлення лімітів у приватизації земель, спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок, зменшення податкового навантаження, спрощення взаємовідносин в орендній системі з метою найшвидшого введення в обіг незадіяних земель (Шурик, 2017). На рівні місцевих громад і регіонального управління необхідне введення обґрунтованої методології здійснення планування раціонального й продуктивного використання земель, які зосереджено на сільських територіях.

Підвищення інвестиційної привабливості у цьому вимірі повинне забезпечуватись не через підвищення ринкової вартості на землю як різновиду активу підприємства, а через докорінні інноваційно-структурні зрушення використання природного ресурсу; не через денаціоналізацію ринку землі, а через мотивування вітчизняних підприємців до ощадливого соціально відповідального ведення бізнесу. Потрібно здійснити не розпродаж земельно-ресурсної основи, що формується тисячоліттями, а розумно і поступово перейти від аналізу кількісних характеристик діяльності підприємств до інтенсивних зрушень у веденні господарювання, до виміру соціальної відповідальності аграрного бізнесу, до підтримання етики землекористування та формування ціннісних орієнтирів екологічної культури, механізмів і інструментів екологічної політики держави.

### **Висновки та пропозиції.**

Обґрунтована доцільність та формалізована змістовність авторської концепції формування та реалізації державної політики розвитку земельних відносин комплексного типу. Визнано, що цільовими завданнями авторської концепції є наступні:

Економічні: стійкий розвиток; підвищення рівня внутрішньої і зовнішньої конкурентоспроможності аграрного сектора; високий техніко-технологічний рейтинг країни; зростання доходів населення.

Соціальні: підвищення якості життя сільського населення; зростання індексу розвитку людського капіталу; інтелектуалізація суспільства; зростання зайнятості в сільській місцевості; захист прав споживачів.

Екологічні: раціональне використання, збереження і відновлення земельних природних ресурсів; забезпечення населення екологічно безпечними продуктами харчування; зростання екологічної культури.

Підвищення інвестиційної привабливості у цьому вимірі повинне забезпечуватись не через підвищення ринкової вартості на землю, як різновиду активу підприємства, а через докорінні інноваційно-структурні зрушення використання природного ресурсу; не через денаціоналізацію ринку землі, а через мотивування вітчизняних підприємців до ощадливого соціально відповідального ведення бізнесу. Потрібно здійснити не розпродаж земельно-ресурсної основи, що формується тисячоліттями, а розумно і поступово перейти від аналізу кількісних характеристик діяльності підприємств до інтенсивних зрушень у веденні господарювання, до виміру соціальної відповідальності аграрного бізнесу, до підтримання етики землекористування та формування ціннісних орієнтирів екологічної культури, механізмів і інструментів екологічної політики держави.

Запропоновано до використання чотири етапи розробки та впровадження у практику державного управління авторської концепції комплементарного типу: 1) визначення доміант концепції; 2) побудова структури адекватного реальним процесам механізму державного регулювання розвитку земельних відносин із об'єктивізацією його елементарних компонент; 3) розробка методологічної схеми реалізації дії механізму державного регулювання земельних відносин; 4) ідентифікація найвагоміших факторів впливу на результативність реалізації державної політики розвитку земельних відносин.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Бородіна О., Прокопа І. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціалізація і модернізація малотоварного сільськогосподарського виробництва. *Економіка України*. 2015. № 4. С. 88–96.
- Мушак О. Після відкриття ринку землі 1 га коштуватиме \$2 тис. – прогноз. URL: <https://agropolit.com/news/13515-pislya-vidkrittya-rinku-zemli-1-ga-zemli-koshtuvatime-2-tis--ekspert>.
- Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 9–21.
- Третяк А. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 21–33.
- Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. № 1. С. 25–31.
- Чаплиціна О. В., Шиян А. А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2011. № 1. С. 36–40.
- Шестаковська Т. Л. Методологічні підходи до формування концепції державної політики інноваційного розвитку аграрного сектору України. *Електронне наукове фахове видання «Державно-управлінські студії»*. 2018. № 9(11). URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/>.
- Щурик М. В. Збереження та охорона земель як ключові передумови їх поліпшення. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. Сер. : Економіка. 2017. Вип. 1. С. 61–66.
- Косович Б. Структура земельних відносин в Україні: економіко-правовий аспект. *Вісник Львівського державного аграрного університету*: Економіка АПК. 2004. № 11(2) 563 с.
- Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алєрта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.

#### REFERENCES

- Borodina, O. M., & Prokop, I. V. (2015). Podolannia strukturykh deformatsij v ahranomomu sektori Ukrainy: instyutsializatsiia i modernizatsiia malo tovarnoho sil's'kohospodars'koho vyrobnytstva [Overcoming structural deformations in the agrarian sector of Ukraine: institutionalization and modernization of commodity agricultural production]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 4, 88–96 [in Ukrainian].
- Mushak, O. (2015). After the opening of the land market, 1 ha will cost \$ 2 thousand - the forecast. Retrieved from <https://agropolit.com/news/13515-pislya-vidkrittya-rinku-zemli-1-ga-zemli-koshtuvatime-2-tis--ekspert> [in Ukrainian].
- Polishchuk, L. (2008). Rynok zemli: vydymi i prykhovani ryzyky [Real earth visible and hidden risks]. *Zemlevporiadnyi visnyk*, 1, 9–21 [in Ukrainian].
- Tretyak, A. M. (2008). Napriamy formuvannia derzhavnoi zemel'noi polityky, abo zmina priorytetiv zemel'noi reformy [Types of formation of state land policy, or change of priorities of land reform]. *Zemlevporiadnyi visnyk*, 1, 21–33 [in Ukrainian].
- Fedorov, M. M. (2003). Orhanizatsiino-ekonomichni peredumovy formuvannia rynku zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Organizational-economic background land market development. agricultural land]. *Ekonomika APK*, 1, 25–31 [in Ukrainian].
- Chaplygina, O. V., & Shiyan, A. A. (2011). Faktory vplyvu na tsynu zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennia [Factors of Influence on the Price of Agricultural Land]. *Visnyk of Vinnytsia Polytechnical Institute*, 1, 36–40 [in Ukrainian].
- Shestakovska, T. (2019). Methodological approaches to the formation of the concept of state policy of innovative development of the agricultural sector of Ukraine [Metodologichni pidhodi do formuvannya koncepciyi derzhavnoi polityki innovacijnogo rozvitku agramogo sektoru Ukrayini]. *Elektronne naukowe fahove vidannya «Derzhavno-upravliniski studiyi» – Public - administration studies*, 9(11). Retrieved from <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/> [in Ukrainian].
- Schuryk, M. V. (2017). Zberezhennia ta okhorona zemel' iak kliuchovi peredumovy ikh polipshennia [Preservation and protection of land as the key prerequisites for their improvement]. *Naukovyj visnyk Mukachivs'koho derzhavnoho universytetu*.

Ser.: *Ekonomika – Scientific Bulletin of Mukachevo State University Series “Economics”*, 1, 61–66. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmdue\\_2017\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmdue_2017_1_12) [in Ukrainian].

Kosovych, B. (2004). *Struktura zemelnykh vidnosyn v Ukraini : ekonomiko-pravovyi aspekt* [The structure of land relations in Ukraine: economic and legal aspects]. *Visnyk Lvivskoho derzhavnoho ahrarnoho universytetu : Ekonomika APK – Journal of Lviv National Agrarian University. Economics of AIC*, 11(2), 563 [in Ukrainian].

Miroshnichenko, A. M. (2009). *Zemelne pravo Ukrainy [Land law of Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].

**Руденко Ольга**

Доктор наук з державного управління, професор  
Чернігівський національний технологічний  
університет

**Rudenko Olga**

Doctor of Public Administration, Full Prof.  
Chernihiv University National of Technological

Email: rudenkolgam@gmail.com

**Халімон Павло**

Здобувач  
Чернігівський національний технологічний  
університет

**Halimon Pavlo**

Applicant  
Chernihiv University National of Technological

Email: super.halimon@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3259-597X

Цитування: Руденко, О., & Халімон, П. (2020). Науково-методичні підходи до формування концепції державної політики розвитку земельних відносин в Україні. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 118–128. doi: 1015421/152075

Citation: Rudenko, O. & Halimov, P. (2020). *Naukovo-metodychni pidkhody do formuvannia kontseptsii derzhavnoi polityky rozvytku zemelnykh vidnosyn v Ukraini* [Scientific and methodological approaches to the formation of the concept of state policy of land relations development in Ukraine]. *Public administration aspects*, 8(4), 118–128. doi: 1015421/152075

Стаття надійшла / Article arrived: 26.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.10.2020

## Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління

*Сергій Квітка, Надія Новіченко, Наталія Гусаревич, Наталія Піскоха, Олександр Бардах, Геннадій Демошенко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Технологічний прогрес, дійшовши цифрового ступеня свого розвитку, поставив перед суспільством завдання цифрової трансформації всього укладу соціального та економічного життя. Зокрема, це стосується і реінжинірингу системи публічного управління.

Вплив цифровізації на органи публічного управління відбивається в зміні способу дій і спілкування з громадянами з метою досягнення інтеграції інститутів громадянського суспільства і влади. В Україні, як і в усьому світі, робляться важливі кроки в цьому напрямку. Разом з тим, очевидно, ще належить пройти довгий шлях впровадження цифрових технологій, оскільки багато організацій державного сектора використовують широкий спектр успадкованих застарілих систем і технологій, які потребують заміни. З огляду на це, мета дослідження полягає в тому, щоб окреслити основні перспективні напрямки цифрової трансформації в державному управлінні на основі дослідження документів та порівняльного аналізу світового досвіду.

Серед напрямків цифрової трансформації публічного управління найбільш перспективними визначені такі, як: розвиток цифрових компетентностей публічних службовців, цифровізація територіальних громад, цифрова трансформація муніципального управління, розвиток цифрової взаємодії влади та бізнесу, впровадження цифрових технологій у виборчу систему. Ці напрямки проаналізовано з урахуванням світового досвіду та окреслено перспективи їх становлення в Україні.

У висновку зазначається, що перенесення світових стандартів на національний ґрунт буде опосередковане місцевими особливостями, але самі намагання в цьому напрямку будуть сприяти цифровій трансформації суспільства і підвищенню ефективності публічного управління. Подальші розробки та дослідження у цій сфері є перспективними у всіх без винятку сферах економічного та суспільного життя, але саме цифровізація у сфері публічного управління або дасть стимул подальшому прогресу країни, або стане гальмом у цьому русі.

**Ключові слова:** *цифрова трансформація, цифрові компетентності, муніципальне управління, електронне голосування, взаємодія влади та бізнесу*

## Prospective directions of digital transformation of public governance

*Sergiy Kvitka, Nadiya Novichenko, Natalia Husarevych, Natalia Piskokha, Oleksandr Bardakh, Gennady Demoshenko, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

Technological progress, having reached the digital level of its development, has set before society the tasks of digital transformation of the entire structure of social and economic life. In particular, this also applies to the reengineering of the public administration system.

The impact of digitalization on public authorities is reflected in changing the way of acting and communicating with citizens in order to achieve the integration of civil society institutions and government. In Ukraine, as in the rest of the world, important steps are being taken in this direction. However, there is clearly a long way to go in digital adoption as many public sector organizations continue to use legacy systems and technologies that need to be replaced. Taking this into account, the purpose of the study is to determine the main promising areas of digital transformation in public administration based on the study of documents and a comparative analysis of world experience.

Among the areas of digital transformation of public administration, the most promising are identified as: the development of digital competencies of public officials, digitalization of territorial communities,

digital transformation of municipal government, development of digital interaction between government and business, the introduction of digital technologies into the electoral system. These directions are analyzed taking into account the world experience and the prospects for their formation in Ukraine are outlined.

In conclusion, it is noted that the transfer of world standards to national soil will be mediated by local characteristics, but the attempts in this direction will contribute to digital transformations of society and increase the efficiency of public administration. Further developments and research in this area are promising in all spheres of economic and public life, without exception, but it is digitalization in the field of public administration that will either give an impetus to the country's further progress, or become a brake on this movement.

**Keywords:** *digital transformation, digital competencies, municipal governance, electronic voting, interaction between government and business*

## Перспективные направления цифровой трансформации публичного управления

*Сергей Квитка, Надежда Новиченко, Наталья Гусаревич, Наталья Пискоха, Александр Бардах, Геннадий Демошенко, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Технологический прогресс, дойдя до цифрового уровня своего развития, поставил перед обществом задачи цифровой трансформации всего уклада социальной и экономической жизни. В частности, это касается и реинжиниринга системы публичного управления.

Влияние цифровизации на органы публичного управления отражается в изменении образа действий и общения с гражданами с целью достижения интеграции институтов гражданского общества и власти. В Украине, как и во всем мире, делаются важные шаги в этом направлении. Вместе с тем, очевидно, еще предстоит пройти долгий путь внедрения цифровых технологий, поскольку многие организации государственного сектора продолжают использовать унаследованные устаревшие системы и технологии, которые требуют замены. Учитывая это, цель исследования заключается в том, чтобы определить основные перспективные направления цифровой трансформации в публичном управлении на основе изучения документов и сравнительного анализа мирового опыта.

Среди направлений цифровой трансформации публичного управления наиболее перспективными определены такие, как: развитие цифровых компетентностей публичных служащих, цифровизация территориальных общин, цифровая трансформация муниципального управления, развитие цифрового взаимодействия власти и бизнеса, внедрение цифровых технологий в избирательную систему. Эти направления проанализированы с учетом мирового опыта и намечены перспективы их становления в Украине.

В заключении отмечается, что перенос мировых стандартов на национальную почву будет опосредован местными особенностями, но сами попытки в этом направлении будут способствовать цифровой трансформации общества и повышению эффективности публичного управления. Дальнейшие разработки и исследования в этой сфере являются перспективными во всех без исключения сферах экономической и общественной жизни, но именно цифровизация в сфере публичного управления или даст стимул дальнейшему прогрессу страны, или станет тормозом в этом движении.

**Ключевые слова:** *цифровая трансформация, цифровые компетентности, муниципальное управление, электронное голосование, взаимодействие власти и бизнеса*

**Вступ.**

Останні 10 років, після світової кризи 2008–2009 років, рівень розвитку інформаційних і комунікаційних технологій був експоненціальним і закономірно призвів до безпрецедентної цифрової трансформації всіх сфер життя суспільства, яку значною мірою прискорила пандемія коронавірусу.

Вплив цифровізації на органи публічного управління відбивається в зміні способу дій і спілкування з громадянами з метою досягнення інтеграції інститутів громадянського суспільства і влади. В Україні, як і в усьому світі, робляться важливі кроки в напрямку цифрової трансформації публічного управління. Разом з тим, очевидно, ще належить пройти довгий шлях впровадження цифрових технологій, оскільки багато організацій державного сектора використовують широкий спектр успадкованих застарілих систем і технологій, які потребують заміни. З огляду на це, мета дослідження полягає в тому, щоб окреслити основні перспективні напрями цифрової трансформації в державному управлінні на основі проведеного документального аналізу і кількісного дослідження.

З нашої точки зору, цифрова трансформація в публічному управлінні складається з комплексу дій, спрямованих на поліпшення та модернізацію процесів, який містить процедури реінжинірингу кожного з них. Вони ґрунтуються на цифрових технологіях і комунікаціях формування та передачі даних з метою взаємодії з громадянами в процесі задоволення їх потреб і очікувань. У новому цифровому світі публічні службовці беруть на себе нові ролі і обов'язки, і, отже, повинні бути навчені інновацій та відповідним цифровим компетенціям.

**Метою** дослідження є визначення пріоритетних напрямків розвитку публічного управління та їх перспектив з урахуванням особливостей впровадження цифрових технологій у світі та в Україні.

Питанням дослідження цифрової трансформації публічного управління дедалі приділяється все більша увага.

В Україні серед багатьох публікацій щодо цифровізації у сфері публічного управління слід відзначити монографію колективу Націо-

нальної академії державного управління при Президентіві України «Цифрове врядування» (Цифрове врядування, 2020). У ній автори глибоко проаналізували проблеми цифрової трансформації і довели потребу переходу від електронного до цифрового врядування.

Аналіз наукових публікацій у країнах колишнього СРСР також показує значний сплеск інтересу до цієї тематики.

Як вважає І. Шестакова, цифрова трансформація розглядається як головна проблема і можливість нашого часу. Плануючи проведення цифрових перетворень, організації повинні враховувати культурні зміни, з якими вони стикаються, оскільки працівники та організаційні лідери ще тільки пристосовуються до незнайомих технологій.

Співвіднесення швидкості розвитку технологій і, як наслідок, соціально-економічних та інфраструктурних трансформацій з людським життям дозволяє констатувати якісний стрибок швидкості розвитку, що знаменує перехід у нову темпоральних епоху (Шестакова, 2019).

У світі існує велика кількість публікацій з цифрових трансформацій, оскільки ця тематика присутня в наукових дослідженнях вже більше 20 років. Однак більша їх частина присвячена технічним або загальним питанням впровадження цифрових технологій.

Серед останніх публікацій, які стосуються саме питань цифрової трансформації публічного управління, можна згадати роботи Хернандес, Фонте, Бенітеса (Hernandez, 2020) і Тама (Tham, 2018).

Останній виокремлює три набори взаємопов'язаних факторів, які визначають цифрову трансформацію публічного управління:

А: лідерство, громадські консультації та чуйність;

В: стимули, знання і досвід;

С: регулювання, реформа освіти і зайнятність.

На думку Тама (2018), цифрова трансформація державного управління вимагає, щоб керівники на всіх рівнях влади усвідомлювали актуальність і важливість цих ключових факторів. Створення успішного цифрового державного управління може привести до економічного зростання, глобальної конкурентоспроможності та інновацій.

### Результати дослідження.

Цифрова трансформація є суттю змін, що відбуваються у розвитку суспільства. Вона охопила всі країни, усі сфери суспільного та людського життя, стала завданням та напрямом соціального та економічного прогресу.

Цей процес, це явище сьогодні має певну кількість назв - цифровізація, діджиталізація, цифрова глобалізація, Індустрія 4.0 (Німеччина), Суспільство 5.0. (Японія). Ці та інші терміни мають під собою відповідні обґрунтування, які відображають зрушення в історії людства, що неможливо не помітити.

У цій статті ми будемо дотримуватись термінів та дефініцій, розроблених фахівцями Національної академії державного управління при Президентів України:

- цифрові трансформації – спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні;

- цифровізація – процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави;

- цифровізація публічного врядування – стрибкоподібний процес цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління);

- цифрове врядування – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій (Куйбіда, 2018, с. 9).

З позиції концепції «Довгих Хвиль» М. Кондратьєва, цей всеосяжний процес є становленням нової ери в історії людства яка настає після інформаційного/постіндустріального суспільства. Відбувається закономірний об'єктивний процес прогресу. Науково-технологічні зміни забезпечують зміни в економічній та політичній системах, зумовлюють зміну компетентностей людей та впливають на їх особисте життя. Неймовірно зростання кількості інформації у базах даних та впровадження на більшій частині території планети широкого доступу до швидкісного Інтернету зробило зростання та поширення цифрових технологій лавиноподібним після світової кризи 2008 року. З 2020 року розпочалась структурна криза, яка

саме і призведе до нової якості існування людства, сформує нову реальність – цифрове суспільство.

Ми вважаємо що як роль, так і структура самої публічної системи управління суспільством має змінюватись – і саме на умовах цифрової трансформації. Тому метою дослідження є визначення пріоритетних напрямків розвитку публічного управління та їх перспектив з урахуванням особливостей впровадження цифрових технологій у світі та в Україні.

Серед напрямків цифрової трансформації публічного управління найбільш перспективними, на наш погляд, виявляються наступні:

- розвиток цифрових компетентностей публічних службовців;

- цифровізація територіальних громад;

- цифрова трансформація муніципального управління;

- розвиток цифрової взаємодії влади та бізнесу;

- впровадження цифрових технологій у виборчу систему.

Розвиток цифрових компетентностей публічних службовців.

Цифрові компетентності публічних службовців тісно пов'язані із загальними ключовими компетентностями людини, навчання яким має здійснюватися протягом усього життя у ХХІ ст. Перший підхід до їх визначення був зроблений в ЄС у 2006 році і був сповнений передчуття нових можливостей і нових вимог до людини, викликаних бурхливим розвитком новітніх цифрових технологій. Але тоді ще не відбувся якісний перехід до цифрової трансформації всього суспільства. Такі зміни в той час ще накопичувались. Переломним моментом стала економічна криза 2008–2009 років. Після неї вже накопичений потенціал цифрової економіки і цифрового способу життя став головним вектором суспільного прогресу.

Цей факт був відображений у «Цифровому порядку денному для Європи» (Digital Agenda for Europe 2010), який Європейська комісія запропонувала всім інституціям та державам ЄС у травні 2010 року, як складової частини Стратегії «Європа 2020» (Europe 2020). У цих документах визначена нагальна

потреба кооперації всіх країн та всіх стейкхолдерів у сфері освіти та навчання людей в умовах тотальної цифровізації.

Процес активної цифрової трансформації, який активізувався після кризи 2008 року, спонукав переглянути ставлення до компетентностей людини і у 2018 році ЄС схвалив Рамкову програму оновлених ключових компетентностей для навчання протягом життя (ANNEX to the Proposal, 2018).

Зокрема, було визначено, що у новому цифровому світі кожна людина потребує широкого спектра навичок і компетенцій, які вона має постійно розвивати протягом усього життя. Основні компетентності, які визначені в Рамковій програмі, спрямовані на створення засад для гармонічного розвитку людини і суспільства у світі, що швидко змінюється.

Ключовими компетентностями є ті, які необхідні всім людям для підвищення особистого потенціалу і розвитку, розширення можливостей працевлаштування, соціальної інтеграції та активного громадянства. Такі компетентності розвиваються в процесі навчання протягом усього життя, починаючи з раннього дитинства (включаючи післяпенсійний період) шляхом формального, неформального та інформального навчання.

Усі ключові компетентності вважаються однаково важливими: кожна з них сприяє успішному життю в суспільстві. Компетенції можуть застосовуватися у багатьох контекстах і в різних комбінаціях. Вони пере-

плітаються та поєднуються: розвиваючи компетентності, важливі для однієї життєвої сфери, одночасно розвиваються й пріоритетні компетентності для іншої.

Такі навички, як критичне мислення, аналітичне мислення, вирішення проблем, творчість, робота в команді, вміння спілкуватись та проводити переговори, ухвалення рішень, саморегуляція, стійкість, емпатія, участь, повага до різноманітності, враховуються у всіх ключових компетентностях.

Загальний список ключових компетентностей включає такі: грамотність (Literacy competence), мовна компетентність (Languages competence), математична компетентність та компетентність у науках, технологіях та інженерії (Mathematical competence and competence in science, technology and engineering), цифрова компетентність (Digital competence), особиста, соціальна та навчальна компетентність (Personal, social and learning competence), громадянська компетентність (Civic competence), підприємницька компетентність (Entrepreneurship competence), компетентність культурної обізнаності та самовираження (Cultural awareness and expression competence) (Нова парадигма освіти, 2019).

На підставі тих же даних можна провести порівняльний аналіз підходів до цифрових компетентностей в ЄС у 2006 та у 2018 році (табл. 1)

Таблиця 1

## Порівняльний перелік визначень цифрових компетентностей

2006 рік. Вміння роботи з цифровими носіями	2018 рік. Цифрова компетентність
<p><b>Визначення:</b> Вміння роботи з цифровими носіями передбачають впевнене та критичне використання Технологій інформаційного суспільства (ТІС) для роботи, відпочинку та спілкування. Основні навички у ТІС: використання комп'ютерів для пошуку, оцінки, зберігання, поширення, представлення та обміну інформацією та для спілкування і участі в роботі об'єднаних мереж через Інтернет.</p>	<p><b>Визначення</b> Цифрова компетентність – це впевнене, критичне та відповідальне використання та взаємодія з цифровими технологіями для навчання, роботи та участі у житті суспільства. Вона включає в себе інформаційну грамотність та використання даних, комунікацію та співпрацю, створення цифрового контенту (включаючи програмування), безпеку (включаючи цифрове благополуччя та компетентності, по'язані з кібербезпекою) та розв'язання проблем.</p>

<b>Необхідні знання, навички та відношення:</b>	<b>Базові знання, навички та ставлення, що стосуються цієї компетентності</b>
<p>Вміння роботи з цифровими носіями вимагають ґрунтовного розуміння та знання природи, ролі та можливостей ТІС у побуті: як в особистому та соціальному житті, так і на роботі. Це включає використання комп'ютерів для електронної обробки тексту, електронних таблиць, баз даних, зберігання та керування інформацією, а також розуміння можливостей та потенційних небезпек Інтернету і спілкування за допомогою електронних засобів масової інформації (електронної пошти, сервісних програм мережі) для роботи, відпочинку, поділу інформацією та роботи в об'єднаних мережах, для навчання та дослідження. Особам також необхідно розуміти, як ТІС можуть допомагати у творчості та інноваціях, і розбиратись у достовірності та надійності доступної інформації та у правових та етичних принципах інтерактивного використання ТІС.</p> <p>Необхідні навички включають здатність до пошуку, збирання та обробки інформації, критичного та систематичного її використання, оцінки її значимості та здатність відрізнити реальність від віртуальної реальності, при вмінні їх пов'язати. Особам необхідно вміти користуватись інструментами для переробки, презентації та розуміння комплексної інформації та бути здатними отримати доступ, знайти та скористатись послугами Інтернет-служб. Особам також необхідно вміти використовувати ТІС для допомоги у критичному мисленні, творчості та інноваціях.</p> <p>Використання ТІС вимагає критичного та осмисленого ставлення до доступної інформації та відповідального використання інтерактивних засобів масової інформації. Інтерес до роботи співтовариств та мереж з культурних, соціальних та/або професійних міркувань також важливий для цієї компетенції.</p>	<p>Використання цифрових технологій, які можуть підтримувати комунікацію, творчість та інноваційність, усвідомлювати їх можливості, обмеження, наслідки та ризики. Людині потрібно розуміти загальні принципи, механізми та логіку, що лежить в основі цифрових технологій, які розвиваються, а також знати основи функціонування та використання різних пристроїв, програм та мереж.</p> <p>Особливе значення у сучасному світі набув критичний підхід до достовірності, надійності та впливу інформації та даних, що є доступними цифровими засобами, та усвідомлення юридичних та етичних принципів, пов'язаних з використанням цифрових технологій.</p> <p>У зв'язку із цифровою трансформацією суспільних відносин, економіки та публічного управління кожна особа отримує можливості оволодіти вмінням використовувати цифрові технології для підтримки активного громадянства та соціальної інтеграції, співпраці з іншими, творчості для досягнення особистих, соціальних чи комерційних цілей.</p> <p>Цифрові компетентності також включають навички використовувати, отримувати доступ, фільтрувати, оцінювати, створювати, програмувати та поширювати цифровий контент. Особи повинні вміти керувати та захищати інформацію, вміст, дані та цифрові ідентичності, а також визнавати та ефективно працювати з програмами, пристроями, штучним інтелектам та роботами.</p> <p>Робота з цифровими технологіями та вмістом вимагає рефлексивного та критичного і водночас допитливого, відкритого та перспективного ставлення до їх розвитку. Вона також вимагає етичного, безпечного та відповідального підходу до використання цих інструментів.</p>

Слід зазначити, що термінологія, яка використовувалась у визначенні компетентності, також потребувала оновлення. Замість IST (технології інформаційного суспільства) та ICT (інформаційно-комунікаційні технології), які використовувались у визначенні 2006 року, «цифрові технології» вважаються зараз найбільш відповідним терміном для називання повного набору пристроїв, програмного забезпечення чи інфраструктури. З поширенням, різноманітністю та інтегрованістю використання мобільних пристроїв та програм, видалені посилання на «комп'ютери» та «Інтернет», які класифікуються під широким поняттям «цифрові технології».

Опитування, проведені серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – слухачів Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України, показали, що найбільш потрібними та очікуваними знаннями для розвитку цифрових компетентностей публічних службовців є такі:

- цифрові комунікації;
- хмарні сервіси та обчислення;
- цифрова інфраструктура;
- інтернет речей та штучний інтелект;
- електронна демократія;
- цифрова безпека.

В Україні у 2018 році з'явився перший стратегічний нормативно-правовий документ, який визначає напрямки цифрового розвитку країни і в якому певне місце зайняли питання цифрових компетентностей, які потрібно враховувати і при розгляді навичок, потрібних для роботи в органах публічної влади. Йдеться про Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (далі – Концепція) (Про схвалення Концепції, 2018).

Концепція серед інших завдань цифровізації передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій. Описано це стосується і публічних службовців, але вочевидь потрібні зміни у системі підготовки та

підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади.

Цифровізація територіальних громад.

Цифрова трансформація суспільства і викликані нею зміни в організації влади суттєво впливають і на розвиток громад, що утворились у процесі децентралізації влади в Україні. Одним із трендів на даний час є активне впровадження в роботу органів місцевого самоврядування елементів системи цифрового урядування. Більш активно це відбувається в містах, але останнім часом набуло поширення і в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). На сьогодні вже окреслились проблемні питання, які виникають під час цього процесу. Для підготовки цієї статті були використані матеріали дослідження «Електронної готовності ОТГ Дніпропетровської області», проведеного у 2019 році в межах підготовки програми «Електронна Дніпропетровщина на 2020–2023 роки».

Поняття «цифрова громада» використовується в якості узагальненого визначення організації управління органами місцевого самоврядування на основі процесів і механізмів цифровізації. Це поняття все більш активно використовується в науковій літературі і заслуговує більш широкого використання, але, безсумнівно, вимагає і більш детального, і глибокого опрацювання.

На наш погляд, можна виокремити такі загальні проблеми цифровізації територіальних громад.

Переваги цифровізації в управлінні громадами можливо реалізувати, тільки забезпечивши доступність цифрових технологій і максимальне залучення до них більшості населення. Тобто недостатній інтерес муніципальних властей до створення цифрової громади обумовлений низьким рівнем швидкісного широкосмугового доступу до Інтернету у малих містах та сільських поселеннях. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми є розширення можливостей мобільного доступу 3G / 4G до глобальної мережі (Квітка, & Мазур, 2019).

З цього питання уявляються слушними висновки дослідників оцінювання електронної готовності адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області у 2019 році. «Хоча дані щодо розвитку мобіль-

ної стільникової телефонії та стаціонарного і мобільного широкопasmового зв'язку свідчать про те, що досягається загальний прогрес, цифровий розрив між територіями в цьому напрямку залишається проблемою, і перш за все у можливостях доступу до Інтернету та його використання. Органи публічного управління, розробляючи та реалізуючи плани «цифрового облаштування» районів, не можуть і не повинні замінити собою приватних операторів, що надають мережеві послуги. Їх роль – координація зусиль різних учасників цифровізації суспільного життя для досягнення синергічного ефекту їх дій, раціональне використання об'єктів місцевої власності, що надаються різним приватним операторам для розвитку необхідної інфраструктури, сприяння розвитку приватної ініціативи. Територіальні громади могли б прокласти свої телекомунікаційні мережі. В районах із слабким економічним потенціалом, куди не йдуть приватні оператори, це надало б можливість доступу до Інтернету і, по-друге, дозволило б створити конкуренцію на ринку доступу до Інтернету там, де присутній тільки один оператор. Місцева влада не надавала б послуг кінцевим споживачам, а здавала б в оренду комунікаційні мережі багатьом конкуруючим операторам» (Квітка, Титаренко, & Мазур, 2019, с. 24).

Рішення проблеми цифрової нерівності може бути забезпечено за допомогою комплексу заходів, а саме:

- створення інфраструктури широкопasmового інтернет-доступу на всій території країни;
- підвищення доступності для населення і організацій сучасних послуг у сфері цифрових і телекомунікаційних технологій;
- формування єдиного інформаційного простору;
- створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів.

До загальних проблем створення та функціонування електронних громад відноситься недостатнє фінансування, а також неефективне використання коштів, що виділяються для проектів цифровий трансформації. Часто виділені кошти витрачаються, у першу чергу, на створення або модернізацію мо-

рально і технічно застарілої інформаційної інфраструктури. Як правило, такі витрати спрямовані на вирішення локальних тимчасових завдань, і при цьому не враховується проблема майбутньої апаратної і програмної інтеграції створених ресурсів в єдину муніципальну інформаційну систему і підключення її до регіональної, загальнодержавної та, у перспективі, глобальної мережевої комунікації. Рішенням даної проблеми може стати стандартизація систем електронної громади у сфері сумісності форматів і протоколів цифрового обміну.

Багато великих громад України вже мають свої концепції і програми цифрового розвитку. Говорити про те, що вони реалізуються повною мірою, поки не доводиться. Швидше йдеться про правильний напрямок у міському розвитку, який може бути реалізований у майбутньому.

На державному рівні ми бачимо актуальним завдання інвентаризації виконаних проєктів і наявних систем силами експертного співтовариства, а також створення банку «модельних» інформаційних систем. У результаті можна отримати лінійку цифрових продуктів, кожен з яких вирішує деяку специфічну проблему електронної громади, а IT-фахівці органів місцевого самоврядування могли б збирати необхідну конфігурацію, відповідну масштабу і потребам громади.

У деяких областях України цифрові технології активно впроваджуються в ОТГ завдяки допомозі регіональних органів влади (Квітка et al, 2020). Незважаючи на позитивний ефект реалізації таких програм, практика їх реалізації показує ще одну проблему розвитку цифрових громад, яка полягає в тому, що громади не є повноправними власниками інформаційних територіальних ресурсів, а тільки учасниками тих чи інших регламентів погоджень, де основну дозвільну функцію виконують територіальні органи держави. Певною мірою це порушує самостійність органів місцевого самоврядування. Очевидно, доцільно на законодавчому рівні санкціонувати міжвідомчий цифровий інформаційний обмін, в якому рівноправними учасниками будуть і органи місцевого самоврядування.

До проблем цифровізації громад необ-

хідно віднести і такі, як: використання не-документованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій, відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних. Це істотно обмежує можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та аналітичної обробки інформації, що міститься в різних системах, і ускладнюють доступ громадян та організацій до державних і муніципальних інформаційних ресурсів. Це також знижує оперативність підготовки управлінських рішень, сумісність інформаційних систем, що негативно позначається на якості адміністративних послуг.

У даний час очевидна необхідність поглиблення аналізу заходів щодо формування цифрового управління на муніципальному рівні. Офіційна статистична інформація поки не має даних, які б характеризували рівень застосування цифрових технологій муніципалітетами. Показником оцінки інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування часто є факт наявності (відсутності) інтернет-сайту (інтернет-сторінки) органу місцевого самоврядування.

Разом з тим факт наявності інтернет-сайту не завжди говорить про інформаційну відкритість органів місцевого самоврядування. Аналіз офіційних інтернет-сайтів ОТГ Дніпропетровської області показує, що не всі муніципальні інтернет-ресурси відповідають вимогам українського законодавства (Інтегральна оцінка сайтів, 2019).

На наш погляд, потрібен єдиний кількісний індикатор в області реалізації концепції електронної громади, наприклад частка адміністративних і муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та муніципальними установами в електронному вигляді онлайн.

Це передбачає подальше дослідження технологічних, правових, організаційних та фінансових умов вирішення зазначених проблем, що перешкоджають більш інтенсивному впровадженню цифрових технологій у діяльність територіальних громад.

Цифрова трансформація муніципального управління

Як показує закордонний досвід, можливості наявних технологій штучного інтелек-

ту, враховуючи сучасні вимоги цифровізації публічного управління є найбільш актуальними і затребуваними до вирішення широкого комплексу адміністративних завдань, пов'язаних з практикою надання муніципальних послуг громадянам та організаціям. Більш того, штучний інтелект може використовуватися в практиці надання багатьох послуг у межах будь-якої життєвої ситуації громадянина, надання своєчасних і релевантних відповідей громадянам на їх питання, при виявленні і прогнозуванні потреб окремих осіб і груп населення, а також при розробці планів ефективного використання муніципальних ресурсів.

Кожен аспект муніципального управління – послуги з транзиту, інфраструктура, міське планування, економічний розвиток, служби першої допомоги, розваги і відпочинок – вимагає розуміння життєдіяльності людей і моделей переміщення в містах. Штучний інтелект, який збирає великі дані з мереж «інтернету речей», може забезпечити прогнозування і відповідні рішення для міст.

Досвід Нью-Йорка щодо використання великих даних для управління містом показує, що, при впровадженні цифрового урядування на місцевому рівні, все більше уваги приділяється використанню великих даних та відкритих даних. Муніципалітет збирає та підтримує дані про різноманітні заходи, включаючи оперативну інформацію про ліцензії, запити на послуги або скарги від громадськості, а також планування капіталу та інвестиції; адміністративні дані про доходи та закупівлі, показники ефективності та дані опитувань. Також останнім часом використовуються вбудовані сенсори, соціальні медіа та дані, створені за допомогою краудсорсингу. Загалом муніципалітет має у своєму розпорядженні велику кількість даних. Тому саме аналіз цих даних має величезний потенціал, щоб визначально впливати на муніципальне управління.

Одним з показових прикладів використання великих даних при впровадженні цифрового урядування на місцевому рівні у Нью-Йорку є муніципальне управління надзвичайними ситуаціями. Головна мета такої діяльності є підготовка та реагування на великі надзвичайні ситуації, які активізу-

ють міські ресурси новими способами, змушуючи створювати нові дані та операційні процеси, які раніше не існували. Доступ до високоякісних даних для відповіді на ці нові питання, в умовах швидко змінюваних обставин і суперечливої або неповної інформації, є саме такою ситуацією, яка вимагає створення нових інфраструктур, протоколів і організаційних одиниць.

Крім Нью Йорку, є й інші міста планети, в яких реалізуються проекти впровадження штучного інтелекту зокрема Інтернету речей у муніципальному управлінні.

Один з таких відомих проєктів Інтернету речей на місцевому рівні – це «EasyPark», який вирішує проблеми з адміністрування паркувального простору, планування і управління. На даний момент програма «EasyPark» впроваджена вже у містах 14 країн: у Швеції, Данії, Норвегії, Німеччині, Франції, Фінляндії, Італії, Іспанії, Австрії, Нідерландів, Австралії, Сербії, Бельгії та Словенії.

Існує рейтинг «ТОП-100» міст, які найбільш ефективно управляють своїми активами та ресурсами. У загальному рейтингу на першому місці знаходиться м. Оденсе (Данія) – невелике місто, яке активно розвивається за технологіями штучного інтелекту. Також в першу десятку цього рейтингу входять деякі міста Фінляндії та Франції. Оцінювання міст здійснювалось за рівнем розвитку розумної парковки; каршерінгу; трафіку; громадського транспорту; чистоти енергії; розумного будинку; утилізації відходів; охорони навколишнього середовища; участі громадян; оцифровки муніципального уряду; міського планування; освіти; бізнес-екосистем; 4G; швидкості інтернету; безпеки проникнення смартфонів у життя.

За розвитком у сфері економіки лідером є США. Економічні інновації міст цієї країни створюють найбільш конкурентний простір. За рівнем цифрового розвитку лідирують: Ставангер (Норвегія), Сінгапур (Сінгапур), Нью-Йорк (США) та Відень (Австрія). За розвитком сфери кібербезпеки лідирує м. Сінгапур (Сінгапур), яке, слід відзначити, є містом-лідером серед інших за багатьма показниками. Це місто забезпечує своїх жителів новітніми технологіями. Наприклад,

метро в Сінгапурі – високотехнологічне. Повна автоматизація, потяги їздять без машиністів, натомість диспетчери за допомогою комп'ютерних систем слідкують за правильною роботою метрополітену.

За розвитком сфери управління одним з лідерів є теж Сінгапур. Тут великі показники участі громадян в управлінні. Також лідерами цієї сфери є: Стокгольм (Швеція), Чикаго (США) та Хельсінборг (Швеція) (Косорук, 2019). Для України досвід використання штучного інтелекту у муніципальному управлінні є певним дороговказом для впровадження відповідної нормативно-правової бази. Але справа йде дуже повільно і досі обмежується загальними деклараціями про необхідність іти у ногу зі світовою спільнотою до побудови цифрового суспільства.

Оскільки цифровізація стала світовим трендом і охоплює всі сфери суспільного життя, не оминає вона і поле муніципального управління в Україні, де з розвитком та освоєнням цифрових технологій пов'язані можливості досягнення значних результатів у розвитку громад.

У зарубіжній практиці реалізуються різні версії цифровізації на рівні місцевого самоврядування. В Україні теж йде велика практична робота щодо освоєння сучасних інноваційних технологій. Але цей процес досі залишається в руслі розвитку інформаційних систем та удосконалення електронного урядування.

На основі певного досвіду впровадження цифрового розвитку у великих містах можна виокремити деякі напрямки цифровізації муніципального управління пов'язані, у першу чергу, з так званими «проривними технологіями».

У даний час під «проривними технологіями» розуміються цифрові технології, що дозволяють здійснити якісну зміну муніципального управління (зокрема зміну процесів, функцій, етапів управлінського циклу, результативності та ефективності управління). До них належать технології «великих даних», розподіленого реєстру, штучного інтелекту, інтернету речей та ін.

У муніципальній сфері передбачається їх використання насамперед у сфері поліпшення надання адміністративних послуг та ви-

конання контрольних функцій на основі розвитку систем ідентифікації та захисту персональних та відкритих даних, впровадження реєстрової моделі надання послуг, проактивності при їх наданні.

Також слід відзначити, що на відміну від багатьох зарубіжних країн в Україні досі не реалізується принцип впровадження цифрових за замовчуванням муніципальних послуг, навіть для найбільш масових їх видів.

Ще один напрямок цифровізації муніципальних послуг пов'язаний з впровадженням цифрових технологій саме в процес управління – виявлення проблем та планування, моніторингу та оцінки результатів, корегування прийнятих рішень. У цьому зв'язку актуальною та корисною може бути зарубіжна практика використання цифрових технологій для коригування системи муніципального управління за результатами оцінки роботи муніципальних органів населенням у реальному часі.

Цифровізація муніципального управління, на нашу думку, є новим етапом розвитку місцевого самоврядування, змістом його реформування. Вона дає можливість значного підвищення його ефективності в межах загального тренду на становлення цифрового суспільства в Україні, так само як і у всьому світі.

Цифрова трансформація взаємодії влади та бізнесу.

Важливим аспектом цифрової трансформації публічного управління є зміна взаємовідносин з бізнесом, як такого суспільного актора, який випереджає владу у засвоєнні та застосуванні цифрових технологій. У цій ситуації слід зосередити увагу на можливості і необхідності використання цифрових технологій для забезпечення орієнтації публічного управління на результат при взаємодії з бізнесом. Існує певний ризик, що цифровізація економіки та суспільства, яка зараз активно декларується на різних політичних рівнях, стане самоціллю і буде обмежуватися лише деякими змінами в процесах взаємодії органів влади з бізнесом як найбільш зацікавленою рушійною силою цифрового прогресу. Такий розвиток подій загальмує становлення в Україні цифрової економіки і, отже, посилить відставання нашої країни від

країн-лідерів. На наш погляд, важливо уникнути цього ризику. Треба домогтися, щоб пов'язані з цифровізацією зміни призводили до такого зростання якості діяльності влади, яке було б відчутно і прийнято громадянами та бізнесом.

Цифровою трансформацією публічного управління у сфері взаємодії влади та бізнесу може визнаватися тільки зміна змісту всієї системи управління у країні. У першу чергу це стосується підвищення якості публічного управління: зниження необгрунтованого публічного втручання, підвищення результативності та ефективності діяльності органів держави і місцевого самоврядування. Звісно, це потребує змін як окремих процедур управління, так і загалом функцій публічного управління.

За даними міжнародної Організації Економічного Співробітництва та Розвитку існує прямий зв'язок між цифровою трансформацією і параметрами якості публічного управління: індексом результативності уряду, індексом контролю корупції і індексом Doing Business. Виявлено також взаємозв'язок між розвитком електронних послуг і рівнем ефективності державних і місцевих видатків. (OECD, 2018).

У зарубіжній практиці цифрова трансформація публічного управління не зводиться тільки до змін при наданні адміністративних послуг. Значними є можливості сучасних цифрових технологій для трансформації вироблення державної політики і нормотворчості, адміністрування доходів, управління державним майном, контрольної-наглядової діяльності. При цьому цифрові технології використовуються для цілей планування, моніторингу та оцінки результатів діяльності органів влади. Усе це найважливіші питання для ведення успішного бізнесу в правовому полі держави.

Ефект від цифровізації можна оцінювати за впливом цифрових технологій на ці результати. Іншими словами, цифровізація може стати базою подальшого освоєння органами публічної влади принципу управління за результатами, оскільки дозволяє подолати його раніше виявлені обмеження. Як показує досвід країн, просунутих у справі цифровізації:

– використання «великих даних» дозволяє отримувати інформацію про результати, що досягаються в режимі, близькому до реального часу;

– штучний інтелект не обмежений у сприйнятті декількома показниками і допомагає обробляти тисячі параметрів і обирати оптимальні рішення;

– інтернет речей дозволяє збирати дані і коригувати дії автоматично, без необхідності звернення до чиновника;

– технології розподіленого реєстру виключають можливість спотворення даних про результати, що досягаються.

Сучасна політика цифровізації в Україні, насправді, мало враховує можливості використання цифрових технологій для підвищення результативності роботи органів влади, орієнтованої на результат. Прийнята в 2018 році Концепція цифрового розвитку України не дає відповіді на питання стратегічного планування цифровізації, обмежуючись загальними деклараціями і побажаннями. Відсутня «дорожня карта» спільних дій з бізнесом як найбільш зацікавленим стейкхолдером цифрових трансформацій. Зрештою термін дії цієї Концепції закінчується в цьому році, а проекту нового стратегічного документа в цій сфері досі немає (Про схвалення Концепції, 2018)

Між тим, досвід впровадження реформ в останні роки (медичної, освітньої) доводить, що без широкого експертного обговорення такі зміни можуть викликати негативний ефект і засудження громадянами і бізнесом.

На наш погляд, у новій стратегії цифрової трансформації необхідно передбачити блок завдань і заходів з цифровізації публічного управління з орієнтацією на результат їх діяльності, зокрема:

– перехід від відповідальності відомств за підготовку та подання звітів про досягнуті результати до їх відповідальності за розміщення даних про результати, що досягаються, що формуються переважно автоматично на єдиній платформі, й ухвалення рішень на основі цих даних;

– розширення використання «великих даних» для цілей вироблення економічної політики, формування офіційної статистики, адміністрування доходів, аудиту резуль-

тативності бюджетних витрат і реалізації інших державних функцій, з урахуванням пропозицій бізнес-асоціацій;

– розширення методів оцінки результативності державних органів: перехід від бінарної оцінки «виконано – не виконано» до використання предиктивної аналітики, вибіркового контрольованого перевірок, інших аналітичних методів, заснованих на технологіях штучного інтелекту;

– використання цифровізації як інструменту оптимізації бюджетних витрат: впровадження практики розрахунку транзакційних витрат і оцінки їх скорочення за рахунок цифровізації.

Реалізація цих пропозицій допоможе зняти технологічні, кадрові, організаційні і правові обмеження цифровізації взаємодії влади з бізнесом і переходу органів публічного управління на діяльність з орієнтацією на результат.

Впровадження цифрових технологій у виборчу систему.

Оскільки формування органів публічної управління безпосередньо пов'язано з процесом обрання представницьких органів та головних посадових осіб відповідного рівня публічної влади, стоїть питання про зміну формату виборчої системи, умовно кажучи, з аналогового на цифровий. Тож перед науковою та експертною спільнотою стоїть завдання дослідження механізмів та перспектив впровадження цифрових технологій в електоральний процес в Україні

Таке питання стоїть не тільки в Україні. У світі існують найрізноманітніші такі системи, які постійно випробовуються, змінюються, доповнюються та розвиваються. Накопичено певний позитивний та негативний досвід вже накопичено в інших країнах світу.

Е-голосування може відбуватися як через глобальну мережу Інтернет, так і безпосередньо на виборчих дільницях за допомогою спеціального обладнання.

Деякі країни застосовують змішані системи голосування, за яких голосування відбувається частково класичним шляхом, а частково – за допомогою новітніх цифрових технологій, зокрема із використання мережі Інтернет.

До останніх можна віднести Францію, де інтернет-голосування застосовується для громадян, які перебувають за кордоном, але для того, аби віддати у такий спосіб свій голос, обов'язково потрібно з'явитися на виборчу дільницю.

Цікавий досвід розвитку системи е-виборів у США, де впроваджувалися найрізноманітніші експерименти в даній царині – від використання сенсорних машин для голосування чи скануючих електронних засобів і аж до застосування спеціальних оптичних комплексів.

Проте найцікавішим та одним з найбільш успішних справедливо вважається досвід Естонії, в основі системи електронного голосування якої лежить використання мережі Інтернет, а також спеціальної ідентифікаційної картки, яка посвідчує особу виборця. Досвід цієї країни показує, що послідовне впровадження електронного врядування у всіх сферах суспільного життя сформувало дуже високий рівень довіри й до виборчих інституцій, що дозволило нівелювати недовіру до результатів волевиявлення після масових хакерських атак у 2007 році (Паламанчук, Шемендюк, & Ляшенко, 2020).

Разом з тим в останні роки побоювання втручання в процес волевиявлення ззовні стало підставою для відмови від е-голосування у деяких країнах (Литва, Канада, Швейцарія). Дуалізм проблеми ґрунтується на тому, що, з одного боку, необхідно забезпечити принцип прозорості виборів, а з іншого – захистити і таємницю голосування, і саме волевиявлення. Публікація вихідних кодів та інших відповідних документів, контроль незалежних експертів, етичний хакінг рішень, з одного боку, сприяють прозорості процесу, а з іншого – є частиною заходів безпеки. Також системний багатовекторний підхід з використанням міжнародних правових інструментів (Конвенція 108+ Ради Європи та Загальний регламент захисту даних ЄС (GDPR), Будапештська конвенція Ради Європи щодо кіберзлочинності, зокрема) та міжгалузевої співпраці (регулювання цифрових виборчих рішень не лише з точки зору юридичних обґрунтувань, а й з чітким розумінням технічних питань) є запорукою запобігання кібератак (Маурер, 2020).

На нашу думку, виходячи з досвіду демократично розвинених країн, які впровадили електронне волевиявлення у практику виборчого процесу, з урахування певних успіхів розвитку електронної демократії в Україні та поступовому впровадженню новітніх цифрових технологій у суспільне життя, можна говорити про необхідність розробки саме української системи електронного голосування як альтернативного виду волевиявлення під час виборів.

На сьогодні в Україні цифрові технології використовують частково на етапі складання списків виборців та кандидатів, підрахунку голосів та визначення результатів виборів на базі двох систем, а саме «Єдина інформаційно-аналітична система «Вибори» та «Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців».

Водночас новітні цифрові технології майже повністю відсутні в процесі здійснення голосування та підрахунку голосів під час проведення виборів або референдумів.

На нормативно-правовому рівні в Україні визначення терміну «Електронне голосування» закріплено лише в Концепції розвитку електронної демократії в Україні (Концепція, 2017) та визначене як «голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів». Проте на сьогодні електронне голосування у будь-якій сфері публічного управління в Україні на практиці не застосовується.

Серед позитивних наслідків застосування електронного голосування під час виборів можна визначити такі: збільшення швидкості підрахунку голосів; зменшення бюджетних витрат на проведення виборів; зменшення можливостей тиску на виборця; більш активне залучення до голосування молоді; захист від свідомої підробки документів та фальсифікації результатів голосування.

Щодо ризику неправомірного втручання у систему електронного голосування та можливості маніпуляції з результатами волевиявлення, то використання новітніх цифрових технологій, таких як наприклад, технологія

блокчейн, здатні унеможливити такі випадки.

З аналізу проведення місцевих виборів в Україні 2020 року можна говорити про те, що українська виборча система ще не готова до впровадження цифрових технологій у виборчий процес. Між тим певні кроки робляться і сьогодні можна окреслити деякі фактори формування сприятливого середовища для впровадження цифрових технологій у виборчу систему України

По-перше, до порядку денного цифровізації України нещодавно було включено питання запровадження електронного голосування під час волевиявлення громадян. В Указі Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» (2019) визначено одним із завдань Кабінету Міністрів України: «Опрацювання у взаємодії з Центральною виборчою комісією питання щодо можливості запровадження електронного голосування під час виборів, референдуму». Крім того, на сьогодні вже працює робоча група з народних депутатів України, Центральної виборчої комісії та Міністерства цифрової трансформації над відповідним законопроектом (Плануємо запровадити..., 2020).

По-друге, аналіз практичного досвіду інших країн наочно демонструє, що застосування інструментів технічного прогресу під час виборів не може бути самоціллю, а має вирішувати або сприяти вирішенню чітко визначених проблем національної виборчої системи, таких як, наприклад, попередження шахрайства під час підрахунку голосів, підвищення рівня доступності до голосування для певних верств населення, економія бюджетних коштів на проведення виборчого процесу тощо.

По-третє, значну роль для успішної імплементації цифрових технологій у виборчий цикл відіграє наявність довіри суспільства не тільки до самої технології, а й до органів управління виборами та інших суб'єктів виборчого процесу.

Слід зазначати, що досвід інших держав свідчить, що імплементація новітніх технологій у виборчий процес має спиратися на належним чином проведене техніко-еко-

номічне обґрунтування з урахуванням результатів аналізу міжнародного досвіду та особливостей національного політичного та соціального контексту. Таке впровадження потребує певного часу для ретельного планування, обговорення переваг та недоліків на громадських консультаціях та в експертному середовищі, проведення низки обмежених пілотних досліджень на виборах невеликого масштабу, а також що не менш важливо, підвищення рівня цифрової грамотності електорату.

Саме дотримання поступового системного підходу під час впровадження цифрових технологій на всіх етапах виборчого процесу (від формування списків виборців до встановлення результатів голосування) дозволить забезпечити найбільш оптимальний симбіоз технічних, організаційних та правових аспектів імплементації виборчих технічних інновацій у національну виборчу систему.

### **Висновки**

Процес цифрової трансформації публічного управління в Україні має певні особливості та відмінності від світової практики. Оскільки на порядку денному державної політики залишається євроінтеграція, у першу чергу це стосується порівняння підходів до цифрової трансформації в Україні та ЄС.

Проведений аналіз документів ЄС та України показує їх суттєву відмінність. ЄС спрямований на те, щоб уніфікувати підходи до цифрової трансформації, зокрема до публічного управління та компетентностей публічних службовців. Відповідно передбачається, що розробка національних програм робиться з їх урахуванням. Ці підходи мали б бути відображені і в національній програмі цифрового розвитку і в Україні. Але можна побачити, що відповідностей між документами ЄС та Концепцією цифрового розвитку України (2018) не дуже багато.

Зокрема, у Концепції не відображено ключовий момент необхідності освіти та навчання цифровим компетентностям, тим більше протягом всього життя.

Більшою мірою цифрові навички та здібності жителів України розглядаються як додаток до цифрового розвитку економіки у якості споживачів цифрових послуг та

сервісів. Між тим європейський підхід спрямований на створення умов для того, щоб громадяни користувались цифровими технологіями для особистого росту, працевлаштування, навчання та участі у житті суспільства. Значне місце у європейському підході відводиться питанням кіберзахисту суспільства і персональному захисту кожної особи. У Концепції про це майже не йдеться.

Отримання інформації у цифровому середовищі теж має значні відмінності від ситуації десятирічної давності. В ЄС наголошується на необхідності для людини мати спеціальні компетентності та навички використовувати, доступатись, фільтрувати, оцінювати, створювати, програмувати та поширювати цифровий контент. Особи повинні вміти керувати та захищати інформацію, вміст, дані та цифрові ідентичності, а також визнавати та ефективно працювати з програмами, пристроями, штучним інтелектом та роботами.

Цими зауваженнями не вичерпується перелік розбіжностей у підходах до цифрової трансформації в ЄС та Україні. Існують проблеми і стандартів вищої освіти, які негативно відображаються на рейтингу закладів вищої освіти України у цифровому вимірі (Kvitka et al., 2020).

Між тим, у 2020 році закінчується термін

дії документів ЄС, зокрема і Стратегії «Європа 2020», де напрямок цифрової трансформації визначено як один з основних для подолання падіння економіки у європейській співдружності. Варто очікувати прийняття нового плану дій ЄС на наступні 10 років. Ця обставина, на нашу думку, є важливою і для прийняття оновленої Концепції в Україні. Відповідність стандартам ЄС, і технологічним, і освітнім, має стати основою визначення наступних кроків цифрової трансформації в Україні. Оскільки ЄС з самого початку враховував зміни у цифровізації, що відбуваються у Північній Америці та Південно-Східній Азії, для України цей шлях буде означати відповідність світовим нормам і стандартам цифрової ери.

Звісно, перенесення світових стандартів на національний ґрунт, буде опосередковане місцевими особливостями, але самі намагання в цьому напрямку будуть сприяти цифровій трансформації України. Подальші розробки та дослідження у цій сфері ми вважаємо перспективними за визначеними у цій статті напрямками.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

Інтегральна оцінка сайтів ОТГ і міських рад Дніпропетровської області 2019. URL: <https://rpi2020-22.dp.gov.ua/storage/app/sites/70/dridu/ocinka%20sites.pdf>

Квітка С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>

Квітка С., Мазур О. (2019). Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 9–10. С. 5–18. doi: 10.15421/151944.

Квітка С., Титаренко О., Мазур О. Оцінка стану цифрового розвитку адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 11. С. 15–25. doi:10.15421/151952.

Косоруков А. А. Технології штучного інтелекту в сучасному державному управлінні. *Соціодинаміка*. 2019. № 5. С. 43–58. doi: 10.25136/2409-7144.2019.5.29714.

Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Карпенко О. В., Наместник В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісн. НАДУ. Серія "Державне управління"*. 2018. № 1. С. 5–11.

Маурер А. Д. Цифрові технології у виборах: питання, висновки та перспективи. Видавництво Ради Європи. 2020. URL: <https://rm.coe.int/ardita-driza-maurer-digital-technologies-regulations-fin/16809e7f8f>.

Нова парадигма освіти у глобальному світі. Ключові компетентності для навчання протягом життя. 2019. URL: <http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53>.

Паламарчук С. А., Шемендюк О. В., Ляшенко Г. Т., Ткач В. О. Забезпечення захисту кіберпростору в провідних країнах світу. *Збірник наукових праць ВІПІ*. 2020. № 1. С. 58–64.

Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text>.

Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>.

Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместник [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.

Шестакова И. Г. Новая темпоральность цифровой цивилизации: будущее уже наступило. *Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки*. 2019. Т. 10, № 2. С. 20–29. doi: 10.18721/JHSS.10202.

ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/annex-recommendation-keycompetences-lifelong-learning.pdf>.

Digital Agenda for Europe. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels, 19.5.2010, COM(2010)245. 2010. URL: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R>

Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Hernandez S., Font M., Benitez M. A Digital transformation in public administration: axes and essential factors. *AVANCES*. 2020. Vol. 22, Iss. 4.

Kvitka S., Borodin Ye., Yemelyanov V. & Ivashova L. The foresight of national economy's digital development. *Revista inclusiones*. 2020. 7 (SI) P. 112–125. URL: <http://www.archivosrevistainclusiones.com/gallery/10%20vol%207%20num%20especialleabriljunio2020revinclusi.pdf>

Kvitka S., Starushenko G., Koval V., Deforz H., Prokopenko O. Marketing of Ukrainian higher educational institutions representation based on modeling of Webometrics Ranking. *Marketing and Management of Innovations*. 2019. No. 3. P. 60–72. doi: <http://doi.org/10.21272/mmi.2019.3-05>

OECD Embracing Innovation in Government. *Global Trends 2018*. OECD Publishing, Paris. 2018. URL: <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018.Pdf>.

Tham J. Critical Factors for Creating a Successful Digital Public Administration. *SSRN Electronic Journal*. 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3296207>. doi: 10.2139/ssrn.3296207.

## REFERENCES

A new paradigm of education in the global world. Key competencies for lifelong learning. (2019). Retrieved from <http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53> [in Ukrainian].

ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning. (2018). Retrieved from <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/annex-recommendation-keycompetences-lifelong-learning.pdf>.

Digital Agenda for Europe. (2010). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 19.5.2010, COM(2010)245 final. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R>

Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Hernandez, S., Font, M., & Benitez, M. (2020). A Digital transformation in public administration: axes and essential factors. *AVANCES*, 22 (4).

Intehralna otsinka saitiv OTH i miskiykh rad Dnipropetrovskoi oblasti 2019 [Integral assessment of OTG sites and city councils of Dnipropetrovsk region 2019]. Retrieved from <https://rpi2020-22.dp.gov.ua/storage/app/sites/70/dridu/ocinka%20sites.pdf> [in Ukrainian].

Karpenko, O. V., Denysiuk, Zh. Z., Namestnik, V. V. et al. (2020). Tsyfrove vriaduvannya [Digital governance]. O. V. Karpenko (Ed.). Kyiv: IDEIA PRYNT [in Ukrainian].

Kosorukov, A. A. (2019). Tekhnolohii shtuchnoho intelektu v suchasnomu derzhavnomu upravlinni [Technologies of artificial intelligence in modern public administration]. *Sotsiodynamika – Sociodynamics*, 5, 43–58. doi: 10.25136/2409-7144.2019.5.29714 [in Ukrainian].

Kuibida, V. S., Karpenko, O. V., & Namestnik, V. V. (2018). Tsyfrove vriaduvannya v Ukraini: bazovi definitsii poniatino-katehorialnoho aparatu [Digital governance in Ukraine: basic definitions of the conceptual and categorical apparatus]. *Visn. NADU. Seriya "Derzhavne upravlinnia" – Bulletin of the national academy of public administration under the president of Ukraine. Series "Public administration"*, 1, 5–11 [in Ukrainian].

Kvitka, S. (2020). Tsyfrovii transformatsiiv yak suchasnyi trend periodychnoho tsykladu rozvytku suspilstva [Digital transformations as a modern trend of the periodic cycle of society development]. Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of

Public Administration under the President of Ukraine, SI, 131–134. doi: 10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134 [in Ukrainian].

Kvitka, S., & Mazur, O. (2019). Dostup do merezhi Internet cherez mobilni prystroi: svitovi dosvid ta perspektyvy rozvytku v Ukraini [Internet access through mobile devices: world experience and perspectives of development in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7(9–10), 5–18. doi: 10.15421/151944 [in Ukrainian].

Kvitka, S., Borodin, Ye., Yemelyanov, V., & Ivashova, L. (2020). The foresight of national economy's digital development. *Revista inclusiones*, 7 (SI), 112–125. <http://www.archivosrevistainclusiones.com/gallery/10%20vol%207%20num%20especi-alleabriljunio2020revinclusi.pdf>

Kvitka, S., Starushenko, G., Koval, V., Deforz, H., & Prokopenko, O. (2019) Marketing of Ukrainian higher educational institutions representation based on modeling of Webometrics Ranking. *Marketing and Management of Innovations*, 3, 60–72. doi: 10.21272/mmi.2019.3-05.

Kvitka, S., Tytarenko, O., & Mazur, O. (2019). Otsinka stanu tsyfrovoho rozvytku administratyvno-terytorialnykh odynits Dnipropetrovskoi oblasti [Evaluation of digital development of administrative and territorial units of Dnipropetrovsk region]. *Public administration aspects*, 7(11), 15–25. doi: 10.15421/151952 [in Ukrainian].

Maurer, A. D. (2020). Tsyfrovii tekhnolohii u vyborakh: pytannia, vysnovky ta perspektyvy [Digital technologies in elections: questions, conclusions and prospects]. Council of Europe Publishing House. Retrieved from <https://rm.coe.int/arditadriza-maurer-digital-technologies-regulations-fin/16809e7f8f> [in Ukrainian].

OECD Embracing Innovation in Government. Global Trends 2018. (2018). OECD Publishing. Paris. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-2018>. Pdf.

On approval of the Concept for the development of e-democracy in Ukraine and the action plan for its implementation. No. 797-r. (2017, November, 7). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-r#Text> [in Ukrainian].

On approval of the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018-2020 and approval of the action plan for its implementation. No. 67-r. (2018, January 17). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r#Text> [in Ukrainian].

Palamarchuk, S. A., Shemendiuk, O. V., Liashenko, H. T., & Tkach, V. O. (2020). Zabezpechennia zakhystu kiberprostoru v providnykh krainakh svitu [Ensuring the protection of cyberspace in the leading countries of the world]. *Zbirnyk naukovykh prats VIII*, (1), 58–64 [in Ukrainian].

Shestakova, Y. H. (2019). Novaia temporalnost tsyfrovoy tsyvylyzatsyy: budushchee uzhe nastupilo [The new temporality of digital civilization: the future has already come]. *Nauchno-tekhnicheskyye vedomosti SPbHPU. Humanitarnyye y obshchestvennyye nauky – St. Petersburg State Polytechnical University journal. Humanities and social sciences*, 10 (2), 20–29. doi: 10.18721/JHSS.10202 [in Russian].

Tham, J. (2018). Critical Factors for Creating a Successful Digital Public Administration. *SSRN Electronic Journal*. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3296207>. doi: 10.2139/ssrn.3296207.

### **Квітка Сергій**

Доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України

Email: [skvitka14790@gmail.com](mailto:skvitka14790@gmail.com)

### **Kvitka Sergiy**

Doctor in Public Administration, Full Prof.  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration of the National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0003-3786-9589

### **Новіченко Надія**

Аспірант  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України

Email: [nad.novichenko@gmail.com](mailto:nad.novichenko@gmail.com)

### **Novichenko Nadiya**

Ph.D. Student  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration of the National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine

### **Гусаревич Наталія**

Аспірант  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України

Email: [nvgdnipro@gmail.com](mailto:nvgdnipro@gmail.com)

### **Husarevych Natalia**

Ph.D. Student  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public  
Administration of the National Academy for Public  
Administration under the President of Ukraine

**Піскоха Наталія**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: bizdep@ukr.net

**Piskokha Natalia**

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Бардах Олександр**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: bardakh@dridu.dp.ua

**Bardakh Oleksandr**

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Демошенко Генадій**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Email: demoshenko@dridu.dp.ua

**Demoshenko Gennady**

Ph.D. Student

Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Цитування: Квітка, С., Новіченко, Н., Гусаревич, Н., Піскоха, Н., Бардах, О., & Демошенко, Г. (2020). Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 129–146. doi: 10.15421/152087

Citation: Kvitka, S., Novichenko, N., Husarevych, N., Piskokha, N., Bardakh, O., & Demoshenko, G. (2020). Perspektivni napriamky tsyfrovoi transformatsii publichnoho upravlinnia [Prospective directions of digital transformation of public governance]. *Public administration aspects*, 8(4), 129–146. doi: 10.15421/152087

Стаття надійшла / Article arrived: 04.09.2020

Схвалено до друку / Accepted: 27.10.2020