

Електронне  
наукове видання

ISSN 2617-572X  
DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3

«ПУБЛІЧНЕ  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА  
БЕЗПЕКА»



№ 3 (5) / 2019



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

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

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

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 3 (5)

Київ 2019

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; Ulrichsweb Global Serials Directory; Scientific Indexing Services; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); International Institute of Organized Research; CiteFactor; Cosmos Impact Factor; Academic keys; JOURNAL FACTOR; The Journals Impact Factor (JIF); CrossRef.

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

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

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

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

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

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

© Автори статей, 2019  
© Електронне наукове видання  
«Публічне адміністрування  
та національна безпека», 2019

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

### *Головний редактор*

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

### *Заступники головного редактора*

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

**Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук із державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

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

### *Редакційна колегія*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

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

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

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

**Науменко Раїса Андріївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ЗМІСТ

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

<b>Живилю Євген Олександрович</b> ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ІЗ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ, КІБЕРБЕЗПЕКИ ТА КІБЕРОБОРОНИ УКРАЇНИ.....	7
--	---

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<b>Богданенко Анатолій Іванович</b> ЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА ХАРТІЯ: АДАПТАЦІЯ ДО НОВОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ .....	12
<b>Поспелова Тетяна Вадимівна</b> КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ КЛЮЧОВИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО, ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ .....	18
<b>Фтомова Олена Сергіївна</b> ВПЛИВ КОРУПЦІЇ ТА ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА РІВЕНЬ БІДНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ НЕРІВНОСТІ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ .....	24

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Мурашко Віталій Сергійович</b> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ НАЦІО- НАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ З УРАХУВАННЯМ ЗМІНИ ДЕРЖАВНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ СТРУКТУР .....	30
--	----

## ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Балуєва Ольга Володимирівна, Лісютін Антон Ігорович</b> НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ .....	36
<b>Грень Лариса Миколаївна</b> КОМПЛЕКСНЕ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЮ ОСВІТОЮ .....	42
<b>Дабіжа Віра Василівна</b> РИЗИКОНОМІКА КОМУНІКАТИВНИХ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	52
<b>Малигіна Ірина Вікторівна</b> КАДРОВА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМ «НОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ» .....	57
<b>Орлова Наталія Сергіївна</b> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МАЛОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ.....	67
<b>Тимошенко Тетяна Олександрівна</b> НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	72

## CONTENTS

### PRACTICAL ASPECTS OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

**Zhivilo Evgen**

WAYS OF REGULATION OF THE LEGISLATIVE BASIS ON INFORMATION PROTECTION, CYBER SECURITY AND CYBER DEFENSE OF UKRAINE ..... 7

### SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

**Bogdanenko Anatoliy**

EUROPEAN SOCIAL CHARTER: ADAPTATION TO NEW LABOR LEGISLATION..... 12

**Pospielova Tetiana**

INTEGRATED APPROACH TO DETERMINING KEY DIRECTIONS OF STATE YOUTH POLICY IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT IN UKRAINE..... 18

**Ftomova Olena**

IMPACT OF CORRUPTION AND SHADOW ECONOMY AND ON POVERTY AND INEQUALITY IN UKRAINE AND THE EUROPEAN COUNTRIES ..... 24

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Murashko Vitaliy**

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION OF A CATEGORICAL-CONCEPTUAL APPARATUS OF NATIONAL SECURITY, TAKING INTO ACCOUNT CHANGES IN STATE AND SOCIAL STRUCTURES ..... 30

### FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

**Balueva Olga, Lysyutin Anton**

AREAS OF IMPROVEMENT OF GOVERNMENT REGULATION'S MECHANISM OF LIGHT INDUSTRY IN UKRAINE ..... 36

**Hren Larysa**

COMPREHENSIVE APPLICATION OF STATE MANAGEMENT MECHANISMS IN VOCATION-AND-TECHNICAL TRAINING ..... 42

**Dabizha Vera**

RISKNOMICS OF COMMUNICATIVE SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION ..... 52

**Malygina Iryna**

STAFF POLICY IN THE SPHERE OF UKRAINE'S GENERAL EDUCATION IN CONDITIONS OF THE REFORM OF «NEW UKRAINIAN SCHOOL» ..... 57

**Orlova Nataliia**

MECHANISMS OF GOVERNMENT REGULATION OF SMALL BUSINESS' DEVELOPMENT IN UKRAINE..... 67

**Tymoshenko Tetiana**

WAYS TO IMPROVE PUBLIC MANAGEMENT OF TOURISM DEVELOPMENT ON THE BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ..... 72

УДК 351.865

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

**Живило Євген Олександрович**

*аспірант кафедри інформаційних технологій і систем управління  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

**Живило Евгений Александрович**

*аспирант кафедры информационных технологий и систем управления  
Харьковского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

**Zhivilo Evgen**

*Postgraduate Student of the*

*Department of Information Technologies and Management Systems*

*Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the*

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5150

## ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ІЗ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ, КІБЕРБЕЗПЕКИ ТА КІБЕРОБОРОНИ УКРАЇНИ

## ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ, КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ И КИБЕРОБОРОНА УКРАИНЫ

## WAYS OF REGULATION OF THE LEGISLATIVE BASIS ON INFORMATION PROTECTION, CYBER SECURITY AND CYBER DEFENSE OF UKRAINE

**Анотація.** В статті автором було здійснено аналіз нормативно-правових актів в безпековій сфері та виокремлено ті норми, які мають безпосереднє відношення до державної політики кібербезпеки у сфері кібероборони, визначено основні напрями державної політики кібербезпеки, виявлено фактори, які визначають державну політику кібернетичної безпеки та її основну мету. Запропоновано авторське розуміння категорії «кібернетичне суспільство». Акцентовано увагу на тому, що перелік напрямів державної політики кібербезпеки не може бути статичним, оскільки відбуваються постійні зміни в кіберсуспільстві, тому існує потреба швидкої реакції та вжиття відповідних заходів.

Сьогодні загальнодержавна нормативно-правова база України не містить дієвих вимог та механізмів щодо організації та виконання органами державної влади, а також операторами і провайдерами телекомунікацій усіх форм власності завдань сфери оборони із забезпечення спеціального зв'язку та захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, кібербезпеки та кібероборони як у мирний час так і в умовах кризових ситуацій, воєнного стану, в особливий період.

Зазначене унеможлиблює:

- організацію ефективного функціонування як національної системи зв'язку так і системи зв'язку Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів в умовах кризових ситуацій, воєнного стану та в особливий період;
- організацію ефективної кібероборони держави.

Також на загальнодержавному рівні вимоги нормативно-правової бази України унеможлиблюють виконання вимоги оперативної цілі 1.5 «Удосконалення системи кібербезпеки та захисту інформації» Матриці досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи (додаток до Стратегічного оборонного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 06.06.2016 № 240/2016) в частині: «впровадження заходів із захисту інформації відповідно до вимог нормативно-правових актів України та з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC [1, с. 342]. Впроваджено систему захисту інформації та кібербезпеки з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC».

**Ключові слова:** кібернетичний простір, кібернетичні загрози, кібероборона держави.



**Аннотация.** В статье автором был осуществлен анализ нормативно-правовых актов в сфере безопасности и выделены те нормы, которые имеют непосредственное отношение к государственной политике кибербезопасности в сфере киберобороны, определены основные направления государственной политики кибербезопасности, выявлены факторы, которые определяют государственную политику кибернетической безопасности и ее основную цель. Предложено авторское понимание категории «кибернетическое общество». Акцентировано внимание на том, что перечень направлений государственной политики кибербезопасности не может быть статичным, поскольку происходят постоянные изменения в киберсуспильстве, поэтому существует потребность быстрой реакции и принятия соответствующих мер.

Сегодня общегосударственная нормативно-правовая база Украины не содержит действенных требований и механизмов относительно организации и выполнения органами государственной власти, а также операторами и провайдерами телекоммуникаций всех форм собственности задач сферы обороны по обеспечению специальной связи и защиты информации в информационно-телекоммуникационных системах, кибербезопасности и киберобороны как в мирное время так и в условиях кризисных ситуаций, военного положения, в период.

Указанное исключает:

- организацию эффективного функционирования как национальной системы связи так и системы связи Вооруженных Сил Украины, других военных формирований и правоохранительных органов в условиях кризисных ситуаций, военного положения и в особый период;
- организацию эффективной киберобороны государства.

Также на общегосударственном уровне требования нормативно-правовой базы Украины делают невозможным выполнение требования оперативной цели 1.5 «Совершенствование системы кибербезопасности и защиты информации» Матрицы достижения стратегических целей и выполнения основных задач военной реформы (приложение к Стратегического оборонного бюллетеня Украины, одобренного Указом Президента Украины от 06.06.2016 № 240/ 2016) в части: «внедрение мероприятий по защите информации в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов Украины и с учетом стандартов НАТО и ISO/IEC. Внедрена система защиты информации и кибербезопасности с учетом стандартов НАТО и ISO/IEC».

**Ключевые слова:** кибернетическое пространство, кибернетические угрозы, кибероборона государства.

**Summary.** The article analyzes the normative legal acts in the security sphere and identifies those norms that are directly related to the state cybersecurity policy, identifies the main directions of the state cybersecurity policy, identifies the factors that determine the state policy of cyber security and cyber security. The author's understanding of the category «cybernetic society» is offered. Attention is drawn to the fact that the list of directions of state cybersecurity policy cannot be static, as there are constant changes in the cyber society, so there is a need for rapid response and appropriate measures.

Today, the national regulatory and legal framework of Ukraine does not contain effective requirements and mechanisms regarding the organization and implementation by government bodies, as well as operators and telecommunications providers of all forms of ownership of the defense tasks to ensure special communication and information protection in information and telecommunication systems, cybersecurity and cyber defense in peacetime and in times of crisis situations, martial law, in the period.

Specified excludes:

- the organization of effective functioning of both the national communication system and the communication system of the Armed Forces of Ukraine, other military formations and law enforcement agencies in conditions of crisis situations, martial law and in a special period;
- the organization of an effective cyber defense state.

Also at the national level, the requirements of the regulatory framework of Ukraine make it impossible to meet the requirements of operational objective 1.5 «Improving the cybersecurity system and information protection» Matrix of achieving strategic goals and fulfilling the main objectives of military reform (annex to the Strategic Defense Bulletin of Ukraine, 06.06 approved by the President's Decree of Ukraine). 2016 No. 240/2016) in part: «the introduction of measures for the protection of information in accordance with the requirements of regulatory and legal acts of Ukraine and with m NATO and ISO / IEC standards. An information security and cyber security system has been implemented, taking into account NATO and ISO / IEC standards».

**Key words:** cyber space, cyber threats, cyber defense of the state.

**Постановка проблеми.** Головною загрозою в умовах сучасності для України є висока ймовірність запровадження в кіберпросторі великомасштабної агресії РФ проти України.

Створення Системи, здатної забезпечувати режим постійної готовності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури до реальних і потенційних кіберзагроз будь-якого (розвідувально-підривного,

терористичного, военного, кримінального) характеру є пріоритетним завданням.

Тому вироблення механізмів ефективного реагування на кібератаки, ліквідації їх наслідків, а також швидкому відновленню функціонування об'єктів критичної інформаційної інфраструктури у відповідності до сучасного міжнародного нормативно-правового поля є вкрай важливим та необхідним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми забезпечення кібернетичної безпеки України, нормативно-правові відносини в цій галузі, актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення кібернетичної безпеки, її функції та завдання розглядаються у наукових працях вітчизняних дослідників, а саме: Є. Ю. Бабіч [2], Д. В. Дубов [3], Н. Є. Новікова, І. В. Діордіци, С. В. Мельника, В. І. Кащука та інших.

Проте, незважаючи на значну кількість робіт із даної тематики, існує багато невирішених питань щодо шляхів врегулювання нормативно-правової бази із захисту інформації, кібербезпеки та кібероборони України [3, с. 12].

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті полягає у формуванні та наданні пропозицій до існуючих нормативно-правових актів України у сфері кібербезпеки. Виконання цих заходів надасть можливість забезпечити впровадження у Збройних Силах України заходів із захисту інформації та кібербезпеки відповідно до існуючої сучасної міжнародної нормативно-правової бази та з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC і підвищити існуючі спроможності складових сил кібероборони України.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом 2017–2019 років Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил України постійно проводилась робота щодо упорядкування законодавства у сфері кібероборони України. З цією метою:

- опрацьовано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії загрозам національній безпеці в інформаційній сфері», реєстраційний № 6688 (від 24.07.2017 № 220/5687);
- надані пропозиції до комітетів Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони та з питань інформатизації та зв'язку (від 24.07.2017 № 300/1/с/2970) щодо внесення змін до законів України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про телекомунікації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [4, с. 12].

Вищезазначені пропозиції не були розглянуті та впроваджені.

На даний час існуюча нормативно-правова база України не дозволяє Збройним Силам України та іншим військовим формуванням здійснювати ефективну підготовку держави до відбиття воєнної агресії у кіберпросторі (кібероборони) та виконувати заходи з кібероборони як у мирний час, так і в умовах кризових ситуацій, воєнного стану та в особливий період. Зокрема, це пов'язано із відсутністю дієвих вимог та механізмів щодо виконання операторами і провайдерами телекомунікацій усіх форм власності завдань Генерального штабу Збройних Сил України з кібероборони, контролю і блокування трафіка в телекомунікаційних мережах.

Для надання Збройним Силам України та іншим військовим формуванням нормативно-правових підстав для забезпечення належного рівня захисту суверенітету та обороноздатності держави, запобігання виникненню збройного конфлікту та відсічі збройної агресії у кіберпросторі, а також з метою нормативно-правового врегулювання порядку виконання вимог:

- підпункту 4 пункту 2 статті 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII в частині «здійснення Генеральним штабом Збройних Сил України заходів з підготовки держави до відбиття воєнної агресії у кіберпросторі (кібероборони)»;
- Указу Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [5, с. 2]., а саме додатку до Указу — «Розподіл відповідальності складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням», в частині виконання Збройними Силами України організації планування і реагування на загрози «здійснення системних та масштабних дій проти інтересів України у кіберпросторі іноземними державами (групами держав), зокрема із залученням кіберпідрозділів збройних сил іноземних держав, шляхом використання спеціальних засобів (кіберозброєнь)»;
- підпункту 11 пункту 1 статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII в частині «заборони на передачу інформації через комп'ютерні мережі», **пропонується ініціювати розробку проекту Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України», до редакції якого включити такі пропозиції:**

Внести зміни до таких нормативно-правових актів України:

**1. У Законі України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-15 (із змінами):**

а) частину першу статті 39 після пункту 13 доповнити новим пунктом такого змісту:

«14) за повідомленням Генерального штабу Збройних Сил України надавати інформацію про свої телекомунікаційні мережі та організовувати виконання організаційних і технічних заходів з кібероборони (активного кіберзахисту)».

У зв'язку з цим пункт 14 частини першої вважати пунктом п'ятнадцятим;

б) статтю 65 доповнити новим п'ятим пунктом такого змісту:

«5. Оператори, провайдери телекомунікацій в умовах воєнного стану та в особливий період зобов'язані забезпечувати виконання розпоряджень Генерального штабу Збройних Сил України з кібероборони, кібербезпеки, контролю і блокування

трафіка в телекомунікаційних мережах усіх форм власності».

**2. В «Порядку оперативного-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.2004 № 812 (із змінами):**

а) доповнити редакцію після пункту 7 новим пунктом такого змісту:

«8. На період введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та в особливий період Національний центр та центри управління мережами виконують розпорядження Генерального штабу Збройних Сил України з кібероборони, кібербезпеки, контролю і блокування трафіка в телекомунікаційних мережах усіх форм власності».

У зв'язку з цим пункт восьмий вважати пунктом дев'ятим;

**3. У Законі України «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932–12 (із змінами):**

а) статтю 1 доповнити новими абзацами такого змісту:

кібероперація — сукупність узгоджених дій воєнних підрозділів кібербезпеки в кіберпросторі, спрямованих на забезпечення кібероборони держави»;

б) друге речення частини другої статті 4 доповнити текстом такого змісту:

«у тому числі проведення спеціальних операцій (розвідувальних, інформаційно-психологічних, інформаційних тощо) та кібероперацій у кіберпросторі»;

в) частину другу статті 10 після абзацу шістнадцятого доповнити новими абзацами такого змісту:

«здійснює інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах кібероборони держави»;

«здійснює постійний моніторинг кіберпростору, виявляє потенційні та реальні кіберзагрози національній безпеці та обороні України, проводить аналіз воєнно-політичної обстановки та визначає рівень воєнної загрози національній безпеці України з використанням кіберпростору»;

г) статтю 11 після частини другої доповнити новою частиною третьою такого змісту:

«Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом з кібероборони держави та головним військовим органом з планування кібероборони держави, координації та контролю за виконанням завдань у сфері кібероборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, операторами і провайдерами телекомунікацій, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, правоохоронними та розвідувальними органами у межах, визначених законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

У зв'язку з цим частину третю вважати частиною четвертою;

д) абзац восьмий частини третьої статті 11 викласти в такій редакції:

«бере участь в організації та контролює підготовку системи зв'язку, національної системи кібербезпеки, комунікацій і в цілому території держави до оборони»;

е) абзац одинадцятий частини третьої статті 11 викласти в такій редакції:

«бере участь в організації використання та контролю за повітряним, водним, інформаційним простором і кіберпростором держави та здійснює його в особливий період»;

ж) абзац шістнадцятий частини третьої статті 11 викласти в такій редакції:

«організовує використання національної системи зв'язку та національної системи кібербезпеки в інтересах оборони, здійснює відповідно до закону управління та регулювання в сфері використання радіочастотного ресурсу, виділеного для цілей оборони»;

з) частину третю статті 11 після абзацу 16 доповнити новим абзацом такого змісту:

«організовує та координує заходи з кібероборони, кібербезпеки, контролю і блокування доступів до інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах усіх форм власності на період введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та в особливий період».

У зв'язку з цим абзац сімнадцятий частини третьої вважати абзацом вісімнадцятим;

и) абзац 8 частини першої статті 13 викласти в такій редакції:

«узгоджують з Генеральним штабом Збройних Сил України питання використання повітряного, водного, інформаційного простору та кіберпростору держави»;

**4. У Законі України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-12 (із змінами):**

1) частину другу статті 1 викласти в такій редакції:

«Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України, здійснення заходів щодо кібероборони (активного кіберзахисту) у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом»;

2) доповнити статтю 1 новою третьою частиною, яку викласти в такій редакції:

«З'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України відповідно до закону можуть залучатися до виконання завдань кібероборони (активного кіберзахисту) та проведення військових розвідувальних, інформаційно-психологічних, інформаційних операцій, кібероперацій тощо»;

У зв'язку з цим частину третю вважати частиною четвертою;

3) доповнити статтю 1–1 новою третьою частиною, яку викласти в такій редакції:

«Під час залучення до виконання завдань з кібероборони (активного кіберзахисту) з'єднання, вій-

ськові частини і підрозділи Збройних Сил України мають право:

4) розробляти, зберігати і використовувати спеціальні засоби та зброю для ведення кіберрозвідки, кіберзахисту та активних (бойових) дій у кіберпросторі».

У зв'язку з цим частину третю вважати частиною четвертою.

**5. У Законі України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР (із змінами):**

доповнити статтю 10 новим абзацом такого змісту:

«Вимоги до захисту систем оборонного та військового призначення встановлюються Генеральним штабом Збройних Сил України з урахуванням положень міжнародних стандартів та стандартів НАТО».

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Внесення змін до зазначених нормативно-правових актів України, зокрема, надасть можливість:

- створити систему кібероборони — забезпечити нормативно-правові засади та ввести правові механізми для виконання вимог Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» за напрямом кібероборони;
- створити вертикаль органів управління у сфері кібероборони — забезпечити ефективну взаємодію та спільне виконання завдань з кібероборони Мініс-

терством оборони України, Генеральним штабом ЗС України, Держспецзв'язку України, правоохоронними, розвідувальними і контррозвідувальними органами; врегулювати питання державно-приватної взаємодії Збройних Сил України у сфері кібербезпеки; забезпечити участь суб'єктів кібербезпеки держави, операторів та провайдерів телекомунікацій у виконанні заходів з кібероборони;

- надати Збройним Силам України повноваження на виконання заходів з кібероборони на законодавчому рівні (урегулювати питання щодо недопущення застосування вимог Кримінального кодексу України до особового складу під час виконання завдань у кіберпросторі);
- організувати ефективну підготовку держави до відбиття воєнної агресії у кіберпросторі (кібероборони) у мирний час та ефективну кібероборону держави в умовах кризових ситуацій, воєнного стану, в особливий період;
- в подальшому, як перспективи розвитку — внесення змін до зазначених нормативно-правових актів України, надасть можливість забезпечити впровадження у Збройних Силах України заходів із захисту інформації та кібербезпеки відповідно до вимог нормативно-правових актів України та з урахуванням стандартів НАТО і ISO/IEC.

#### Література

1. Матриця досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи, додаток № 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016 // Офіційний вісник Президента України від 22.06.2016–2016 р., № 17, С. 11, ст. 466.

2. Бабич Є. Ю. Забезпечення кібербезпеки в Україні / Є. Ю. Бабич // Актуальні задачі та досягнення у галузі кібербезпеки: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 23–25 листопада 2016 р. Кропивницький: КНТУ, 2016. С. 77–78.

3. Дубов Д. В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва: монографія / Д. В. Дубов. К: НІСД, 2014. С. 328.

4. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність: Закон України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 5. С. 128. Ст. 71.

5. Указ Президента України № 92/2016 від 14 березня 2016 року, Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

#### References

1. Matrycja dosjaghnennja strategichnykh cilej i vykonannja osnovnykh zavdanj oboronnoji reformy, dodatok # 1 do Strategichnogho oboronnogho bjuletinja Ukrajinu, skhvalenogho Ukazom Prezydenta Ukrajinu vid 6 chervnja 2016 r. # 240/2016 // Oficijnyj visnyk Prezydenta Ukrajinu vid 22.06.2016–2016 r., # 17, S. 11, st. 466.

2. Babych Je. Ju. Zabezpechennja kiberbezpeky v Ukrajinu / Je. Ju. Babych // Aktualni zadachi ta dosjaghnennja u ghaluzi kiberbezpeky: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf., m. Kropyvnyckyj, 23–25 lystop. 2016 r. Kropyvnyckyj: KNTU, 2016. S. 77–78.

3. Dubov D. V. Kiberprostir jak novyj vymir gheopolitychnogho supernyctva: monoghrafija / D. V. Dubov. K: NISD, 2014. S. 328.

4. Pro ratyfikaciju Konvenciji pro kiberzlochynnistj: Zakon Ukrajinu vid 7 veresnja 2005 roku # 2824-IV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinu. 2006. # 5. S. 128. St. 71.

5. Ukaz Prezydenta Ukrajinu #92/2016, Pro rishennja Rady nacionaljnoji bezpeky i oborony Ukrajinu vid 4 bereznja 2016 roku «Pro Konceptiju rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrajinu». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

Стаття надійшла до редакції 14.08.2019

**Богданенко Анатолій Іванович**

*кандидат наук з державного управління,  
доктор економічних наук, доцент кафедри державного управління  
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

**Богданенко Анатолій Іванович**

*кандидат наук по государственному управлению,  
доктор экономических наук, доцент кафедры государственного управления  
Межрегиональная Академия управления персоналом*

**Bogdanenko Anatoliy**

*PhD in Public Administration, Doctor of Economic Sciences,  
Associate Professor of Public Administration  
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0003-0758-5809

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5371

## ЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА ХАРТІЯ: АДАПТАЦІЯ ДО НОВОГО ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

## ЄВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ: АДАПТАЦИЯ К НОВОМУ ТРУДОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ УКРАИНЫ

## EUROPEAN SOCIAL CHARTER: ADAPTATION TO NEW LABOR LEGISLATION

**Анотація.** Актуальність теми зумовлена тим, що на сьогоднішній день у межах Української держави відбувається значна активізація взаємодії на міжнародному рівні та стабілізація українського законодавства по відношенню до Європейського законодавства. Поряд із цим, не дивлячись на наявність значної кількості досліджень у межах піднятої теми, існує проблема адаптації Європейської Соціальної Хартії по відношенню до нового трудового законодавства нашої держави.

Європейська соціальна хартія сформована Радою Європи як специфічне доповнення до Конвенції про захист прав людини, була відкрита для підписання ще у 1961 році.

Положення Хартії покликані захищати дев'ятнадцять основних соціальних прав європейців: право на працю, право на нормальні умови праці, право на справедливу винагороду, право чоловіків і жінок на рівну оплату праці, право об'єднуватися в організації і укладати колективні договори (включаючи право на страйк), право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу і на отримання послуг з боку соціальних служб, право на захист сім'ї, інвалідів, трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей, дітей та молоді, тощо.

При цьому, Хартія стала доступною для прийняття та підписання Україною, як і інших пострадянських країн відносно недавно. До цього членами Ради Європи на той момент були такі держави, як: Австрія, Бельгія, Кіпр, Данія, Франція, Німеччина, Греція, Ісландія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Туреччина, Великобританія. Тому не дивно, що комуністична пропаганда сам факт існування цього документа ігнорувала, подаючи тим часом радянську конституцію роками як унікальний прорив, в тому числі і в справі захисту соціально-економічних прав своїх громадян.

До підготовки нинішньої редакції соціальної Хартії Рада Європи приступила у 1990 році і вже у 1996-му вона стала відкритою для підписання. Українська держава підписала цей документ у 1999 році, проте, процес ратифікації розтягнувся аж на сім років.

**Ключові слова:** Європейська соціальна хартія, трудове законодавство, прямі міждержавні угоди, соціальне забезпечення, соціальна політика, міжнародні соціальні стандарти, європейські соціальні стандарти.

**Анотація.** Актуальність теми обумовлена тим, що на сьогоднішній день в рамках Українського государства про-  
исходить значительная активизация взаимодействия на международном уровне и стабилизация украинского законо-  
дательства по отношению к Европейскому законодательству. Наряду с этим, несмотря на наличие значительного ко-  
личества исследований в рамках поднятой темы, существует проблема адаптации Европейской Социальной Хартии по  
отношению к новому трудовому законодательству нашего государства.

Европейская социальная хартия сформирована Советом Европы как специфическое дополнение к Конвенции о за-  
щите прав человека и была открыта для подписания еще в 1961 году.

Положения Хартии призваны защищать девятнадцать основных социальных прав европейцев: право на труд, право  
на нормальные условия труда, право на справедливое вознаграждение, право мужчин и женщин на равную оплату  
труда, право объединяться в организации и заключать коллективные договоры (включая право на забастовку), право  
на социальное обеспечение, право на социальную и медицинскую помощь и на получение услуг со стороны социальных  
служб, на защиту семьи, инвалидов, трудящихся-мигрантов и членов их семей, детей и молодежи, и так далее.

При этом, Хартия стала доступной для принятия и подписания Украиной, как и других постсоветских стран отно-  
сительно недавно. До этого членами Совета Европы на тот момент были такие государства, как: Австрия, Бельгия, Кипр,  
Дания, Франция, Германия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Турция,  
Великобритания. Поэтому неудивительно, что коммунистическая пропаганда сам факт существования этого документа  
игнорировала, тем временем годами подавая советскую конституцию как уникальный прорыв, в том числе и в деле  
защиты социально-экономических прав своих граждан.

К подготовке нынешней редакции социальной Хартии Совет Европы приступил в 1990 году и уже в 1996-м она стала  
открытой для подписания. Украинское государство подписало этот документ в 1999 году, однако, процесс ратификации  
растянулся на семь лет.

**Ключевые слова:** Европейская социальная хартия, трудовое законодательство, прямые межгосударственные согла-  
шения, социальное обеспечение, социальная политика, международные социальные стандарты, европейские социаль-  
ные стандарты.

**Summary.** The urgency of the topic is due to the fact that today, within the framework of the Ukrainian state, signifi-  
cant intensification of interaction at the international level and stabilization of Ukrainian legislation in relation to European legislation  
are taking place. At the same time, despite the presence of a large number of studies within the framework of the raised topic,  
there is a problem of adaptation of the European Social Charter in relation to the new labor legislation of our state.

The European Social Charter was created by the Council of Europe as a specific addition to the Convention for the Protection  
of Human Rights and was opened for signature in 1961.

The provisions of the Charter are intended to protect the nineteen basic social rights of Europeans: the right to work, the  
right to normal working conditions, the right to a fair remuneration, the right of men and women to equal payment for labor, the  
right to unite in an organization and to conclude collective agreements (including the right to strike), the right to social security,  
the right to social and medical assistance and receiving social services, to protection of family, disabled persons, migrant work-  
ers and their families, children and young people, and so on.

At the same time, the Charter became available for acceptance and signing by Ukraine, as well as other post-Soviet countries  
relatively recently. Before that, members of the Council of Europe at that time were such states as Austria, Belgium, Cyprus, Den-  
mark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Sweden, Turkey, United Kingdom.  
Therefore, it is not surprising that communist propaganda itself ignored the existence of this document, while still serving the So-  
viet constitution as a unique breakthrough for many years, including in protecting the social and economic rights of its citizens.

The Council of Europe began preparing the current version of the Social Charter in 1990, and in 1996 it became open for  
signature. The Ukrainian state signed this document in 1999, however, the ratification process lasted for seven years.

**Key words:** European social charter, labor law, direct interstate agreements, social security, social policy, international so-  
cial standards, European social standards.

**Постановка проблеми.** Імплементация Європей-  
ської соціальної хартії передбачає наближен-  
ня законодавства України до стандартів ЄС у по-  
літичній, економічній та правовій сферах і надає  
можливість впроваджувати політичні, соціально-  
економічні, правові та інституційні реформи.

Європейська соціальна хартія зобов'язує уряди  
визнати однією зі своїх найголовніших цілей і одним  
зі своїх найголовніших обов'язків досягнення та під-  
тримання якомога високого і стабільного рівня зайня-  
тості, маючи на меті досягнення повної зайнятості.

На жаль, вивченню Європейської соціальної хар-  
тії, як інструменту, що гарантує права трудящих,  
в українській правовій доктрині приділялася дуже  
мало уваги, тоді як серед західних юристів міжнарод-  
ників, останнім часом, Хартія є досить популярною  
темою для обговорення. Цією статтею автор прагне  
внести свій вклад в заповнення цієї прогалини.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.**  
Загальні особливості Європейської соціальної хартії  
було розкрито в працях Дашо Т. Ю., Демичевої З. Б.,  
Карташкина В. А., Краснова Є. В., Лукашевої Е. А.

та ін. Чинники взаємозв'язку між особливостями Європейської соціальної хартії та її адаптації до нового трудового законодавства розглядали в своїх працях Абашидзе А. Х., Бутаєв Г. Р., Геворкян А. Т., Іншакова А. О., Магомедов Ш. Б., Павлів-Самоїл Н. П. та ін.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження особливостей Європейської соціальної хартії та її адаптації до нового трудового законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Основним нормативним актом, що регулює правовідносини в сфері соціального забезпечення в Європі, є Європейська соціальна хартія. Вона була підписана державами-членами Ради Європи в Турині 18 жовтня 1961 року і набула чинності 26 лютого 1965 року. Ця міжнародна угода поєднала всі права, закріплені в Хартії 1961 р., Додаткових протоколах 1988 та 1995 рр., а також поправки, які стосуються цих прав, та нові права.

Всього Переглянута європейська соціальна хартія містить гарантії захисту 31 права людини.

Хартія закріплює основні принципи, якими повинні керуватися держави-члени Ради Європи у своїй соціальній політиці. Частину першу Хартії можна охарактеризувати декларацією цілей і принципів, до досягнення яких будуть прагнути держави-учасники.

Частина друга закріплює конкретні соціально економічні права та принципи, які Договірні Сторони зобов'язані забезпечити.

Щоб стати повноправними учасниками документа, державам, які бажають вступити у Хартію, необхідно прийняти на себе в повному обсязі шість з дев'яти основних статей частини два Хартії. Серед них: право на працю; право на організацію (об'єднання); право на укладення колективних договорів; право дітей та підлітків на захист; право на соціальне забезпечення; право на соціальну та медичну допомогу; право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист; право працівників-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу; право на рівні можливості та рівне звернення в сфері зайнятості та професійної діяльності без дискримінації за ознакою статі [1; 2; 3].

Значення останнього варіанту Європейської Соціальної Хартії для трудового законодавства пов'язане перш за все із її націленістю на підвищення рівня життя і соціального благополуччя населення. Першочерговими завданнями діяльності трудового законодавства у межах внутрішнього та зовнішнього законодавства є підтримка демократії і соціального діалогу, сприяння соціально-економічному прогресу, підвищенню добробуту і поліпшення умов праці трудящих, захисту прав людини.

Усі права людини у сфері праці можна закріплені міжнародними актами про права людини та проголошені в актах національного законодавства. Україна на конституційному рівні закріпила гарантії у сфері реалізації права на працю. Згідно зі ст. 43

Конституції України, кожен має право на працю, що передбачає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [4]. Під час європейської інтеграції важливого значення набуває ратифікація Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої). Це, в свою чергу, сприяє розвитку національної політики у сфері соціального забезпечення відповідно до європейських норм та стандартів. Приєднавшись до Європейської соціальної хартії (переглянутої), Україна підтверджує свій європейський вибір, а також забезпечує надійні передумови реалізації прав та свобод громадян у всіх їхніх проявах. 14 вересня 2006 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)». Відповідно до цього Закону, Україна взяла на себе зобов'язання вважати частину I Хартії декларацією цілей, до здійснення яких вона прагнучиме всіма відповідними засобами, а також зобов'язання вважати обов'язковими для України наступні статті та пункти частини II Хартії: п. 1, 2, 3, 4 ст. 1; п. 1, 2, 4, 5, 6, 7 ст. 2; п. 1, 2, 3, 4 ст. 3; п. 2, 3, 4, 5 ст. 4; ст. 5; п. 1, 2, 3, 4 ст. 6; п. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 ст. 7; п. 1, 2, 3, 4, 5 ст. 8; ст. 9; п. 1, 2, 3, 4, 5 ст. 10; п. 1, 2, 3 ст. 11; п. 3, 4 ст. 12; п. 1, 2 статті 14; п. 1, 2, 3 ст. 15; ст. 16; п. 1, 2 ст. 17; п. 1, 2, 3, 4 ст. 18; ст. 20; ст. 21; ст. 22; ст. 23; ст. 24; п. 1, 2 ст. 26; п. 1, 2, 3 ст. 27; ст. 28; ст. 29; ст. 30; п. 1, 2 ст. 31 [5].

Водночас Верховна Рада не ратифікувала трьох із дев'яти обов'язкових статей, до яких входять ст. 12 (право на соціальне забезпечення), ст. 13 (право на соціальну та медичну допомогу) і ст. 19 (право трудящих-мігрантів та їхніх сімей на захист і допомогу). Україна також не приєдналася до п. 1 ст. 4 Хартії, яка гарантує право на справедливую винагороду («Визнати право трудящих на винагороду, котра гарантує їм і їхнім сім'ям достатній рівень життя»). При цьому, усі зазначені права (крім прав мігрантів) гарантовані Конституцією України.

Відповідно до вимог Хартії, Україна зобов'язана щорічно направляти національні доповіді про виконання вимог за статтями однієї з чотирьох тематичних груп, в яких має звітуватись, як саме виконуються взяті нею зобов'язання. Держава зобов'язана звітувати не лише про правову відповідність національного законодавства положенням Хартії, а й про практичну її реалізацію, надаючи статистичні відомості по відповідним питанням.

На сьогодні Україною подано Європейському комітету з соціальних прав 10 доповідей [5]. Це є свідченням того, наскільки вагому роль відіграє дана Хартія для нашої держави. Як показує аналіз доповідей, в Україні в цілому створена правова та інституційна основа для виконання своїх зобов'язань, передбачених ратифікованими статтями Хартії. Метою контрольного механізму є не примус або застосування санкцій до держав за невиконання зобов'язань, а лише контроль за втіленням в жит-

тя положень Хартії та допомога державі шляхом подання відповідних рекомендацій [6].

Зараз продовжується виконання Плану заходів щодо Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 рр. Серед іншого цей план передбачає опрацювання можливості поступового приєднання України до 24 пунктів Хартії, до яких Україна не приєдналася при ратифікації.

16 березня 2016 р. Парламентом ухвалено Закон «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102», 10 листопада 2016 р. підписано Європейський кодекс соціального забезпечення. Підписання Кодексу підтверджує, що Уряд України спрямовує свої зусилля на повну адаптацію національного законодавства у соціальній сфері до європейських стандартів, визначених багатосторонніми міжнародними інструментами Ради Європи, якими є Європейська соціальна хартія (переглянута) та Європейський кодекс соціального забезпечення. Ці законодавчі акти наблизили приєднання України до ст. 12 Хартії «Право на соціальне забезпечення», а 17 травня 2017 р. зробили можливим приєднання України до пп. 3 та 4 цієї статті.

Тривають обговорення приєднання до п. 3 ст. 2 Хартії «Право на справедливі умови праці», п. 1 ст. 4 «Право на справедливу винагороду», пп. 1–2 ст. 12 «Право на соціальне забезпечення», пп. 1–4 ст. 13 «Право на соціальну та медичну допомогу», ст. 25 «Право працівників на захист свої прав у разі банкрутства їхнього роботодавця», п. 3 ст. 31 «Право на житло», пп. 1–12 ст. 19 «Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу». У листопаді 2015 р. позиції України у приєднанні до цієї статті було посилено ухваленням Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [7].

Прийняттям Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» 05 листопада 2016 р. було удосконалено механізми державного регулювання в сфері зовнішньої трудової міграції відповідно до сучасних вимог соціально-економічного розвитку країни, гармонізації міграційного законодавства України з міжнародними правовими нормами.

Закон закріпив на законодавчому рівні права трудових мігрантів та членів їх сімей і встановив ступінь відповідальності держави по відношенню до зазначеної категорії громадян України (державні гарантії). Крім того, управління трудовою міграцією здійснюється в рамках ряду багатосторонніх і двосторонніх міжнародних договорів у сфері працевлаштування та соціального захисту громадян, стороною яких є Україна. Серед них Європейська конвенція про правовий статус трудівників-мігрантів, яка набула чинності для України 01 жовтня 2007 р., Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, ратифікована Верховною Радою України 21 грудня 2011 р., Протокол про внесення змін та

доповнень до Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції і соціального захисту трудівників-мігрантів, ратифікований Україною 16 березня 2007 р., Угода між Україною та Іспанією щодо врегулювання та упорядкування трудових міграційних потоків між двома державами, ратифікована Україною 01 грудня 2010 р., Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль про тимчасове працевлаштування українських працівників в окремих галузях на ринку праці Держави Ізраїль, ратифікована 16 листопада 2016 р., Спільний протокол про наміри щодо співробітництва між Міністерством соціальної політики України та Федеральним міністерством праці, соціального забезпечення та захисту прав споживачів Республіки Австрія у сфері праці та соціальної політики, підписаний 13 листопада 2017 р. строком на 5 років, Меморандум про співробітництво між Міністерством соціальної політики України та Федеральною міграційною службою (Російська Федерація) з питань трудової міграції, підписаний 23 березня 2011 р., Угода між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством праці, соціальних справ і сім'ї Словацької Республіки про співробітництво у сфері праці, зайнятості та соціальної політики, підписана 11 червня 2007 р., Угода про співробітництво між Міністерством соціальної політики України та Представництвом Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні, підписана 15 вересня 2011 р.

Порівняльний аналіз відповідності законодавства України до положень хартії показує, що існуючі в Україні інституційні та правові основи соціальних і економічних гарантій прав громадян в основному відповідають положенням хартії. Разом з тим рівень реально наданих гарантій для окремих груп населення визначається економічними можливостями держави. Підвищення цього рівня до стандартів, встановлених хартією, пов'язане з подальшим економічним розвитком країни.

Норми хартії мало чим відрізняються від норм конвенцій Міжнародної організації праці (МОП) та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, гарантії яких стосуються соціальних прав. Хартія містить дієвий механізм контролю за дотриманням соціально-економічних прав людини, сприяє вирівнюванню рівнів соціальної захищеності осіб, які перебувають під юрисдикцією держав-учасників, дозволяє стимулювати розвиток і вдосконалення їх законодавств.

Існує гнучка система, що дозволяє державам відбирати статті, прийнятні для них, але яка зобов'язує при цьому погодитися з «основними статтями» за зобов'язаннями, які вважаються основними.

Для досягнення проголошеної в хартії мети зміцнення європейської єдності в соціальній сфері шляхом прийняття загального для всіх Договірних Сторін системи основних зобов'язань передбачається, що Договірні Сторони повинні прийняти у повному



обсязі зобов'язання щодо принаймні шести з дев'яти конкретно зазначених в хартії статей. Таким чином, державам надається можливість в подальшому розширювати коло своїх зобов'язань. Слід зазначити, що в період підготовки до ратифікації хартії українське законодавство в соціально-трудої сфері розвивалося в напрямку відповідності нормам і положенням Хартії. Реалізований ряд пріоритетних національних проєктів, спрямованих на підвищення якості життя громадян України, в тому числі в галузі охорони здоров'я, освіти, придбання житла, дозволяє Україні наблизитися до стандартів, проголошених в хартії і це дає можливість виконання зобов'язань, прийнятих при її ратифікації.

Положення хартії, зобов'язання за якими прийняла Україна, не містять правил інших, ніж передбачені законодавством України. Ухвалення цих положень можливо без внесення змін до чинного законодавства, а їх реалізація не спричинить за собою додаткових витрат з державного бюджету.

Ратифікація Хартії забезпечила громадянам додаткові гарантії захисту соціальних і економічних прав, а також послужить орієнтиром для подальшого проведення реформ у соціальній сфері.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проаналізувавши особливості адаптації Хартії до

нового трудового законодавства України ми встановили, що Україна, дотримуючись зазначені положення, прийняла 6 з 9 обов'язкових статей ч. II Хартії (право на працю, колективних договорів, право дітей та підлітків на захист, право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист, право на рівні можливості в зайнятості і вибір занять без дискримінації за ознакою статі), а також ратифікувала статтю Хартії.

Розробивши рекомендації по оптимізації законодавства у відповідності із міжнародними нормами ми можемо говорити про те, що сьогодні після ратифікації Україною переглянутої Європейської соціальної хартії всі факти порушення соціальних прав і конкретні невідповідності міжнародним стандартам в галузі соціального забезпечення (несвоечасна виплата заробітної плати, пенсій, соціальних допомог, зростання безробіття) стануть предметом розгляду контрольних органів Ради Європи, що потребують усунення неточностей і невідповідностей в українських правових нормах, твердження на основі соціально-трудої законодавства ефективної системи захисту економічних і соціальних прав громадян, посилення внутрішньодержавного контролю за виконанням вимог Хартії.

#### Література

1. Верланов С. О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику (загальнотеоретичне дослідження). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / Редкол.: П. М. Рабінович (гол. ред.) та ін. Серія I. Дослідження та реферати. Випуск 19. Львів: Край, 2009. 196 с.
2. Мельник В. П. Роль міжнародних договорів України у правовому регулюванні соціального захисту осіб з інвалідністю / В. П. Мельник, О. Я. Мельник // Часопис Національного університету «Острозька академія». 2017. № 1(15). Серія «Право». URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17mvpoz1.pdf>
3. Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 року. Офіційний сайт Ради Європи. Електронні текстові дані. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Russian.pdf>
4. Конституція України № 254к/96ВР від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr>
5. Доповіді Міністерства соціальної політики України до Європейського комітету з соціальних прав. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/spivrobotnictvo-z-radouy-evropi.html?PrintVersion>
6. Закон України № 137-V від 14 вересня 2006 року, Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/137-16>.
7. Закон України № 761-VIII від 05 листопада 2015 року, Про зовнішню трудову міграцію. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/761-19>.

#### References

1. Verlanov S. O. Ekonomichni i sotsialni prava liudyny: yevropeyski standarty ta yikh vprovadzhennia v yurydychnu praktyku (zahalnoteoretichne doslidzhennia). Pratsi Lvivskoi laboratorii prav liudyny i hromadianyna Naukovodoslidnoho instytutu derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia Akademii pravovykh nauk Ukrainy / Redkol.: P. M. Rabinovych (hol. red.) ta in. Serii I. Doslidzhennia ta referaty. Vypusk 19. Lviv: Krai, 2009. 196 s.
2. Melnyk V. P. Rol mizhnarodnykh dohovoriv Ukrainy u pravovomu rehuliuванні sotsialnoho zakhystu osob z invalidnistiu / V. P. Melnyk, O. Ya. Melnyk // Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». 2017. — № 1(15). Serii «Pravo». URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17mvpoz1.pdf>
3. Yevropeiska sotsialna khartiia (perehliantuta) 1996 roku. Ofitsiyni sait Rady Yevropy. Elektronni tekstovi dani. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Russian.pdf>

4. Konstitutsiia Ukrainy № 254к/96VR vid 28 chervnia 1996 roku. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>
5. Dopovidi Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy do Yevropeiskoho komitetu z sotsialnykh prav. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/spivrobitnictvo-z-radoyu-evropi.html?PrintVersion>.
6. Zakon Ukrainy № 137-V vid 14 veresnia 2006 roku, Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi sotsialnoi khartii (perehliantu). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/137-16>.
7. Zakon Ukrainy № 761-VIII vid 05 lystopada 2015 roku, Pro zovnishniu trudovu mihratsiiu. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/761-19>.

Стаття надійшла до редакції 31.08.2019

**Поспелова Тетяна Вадимівна**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри управління  
Київський університет імені Бориса Грінченка*

**Поспелова Татьяна Вадимовна**

*доктор наук государственного управления, доцент,  
профессор кафедры управления  
Киевский университет имени Бориса Гринченко*

**Pospielova Tetiana**

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

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5192

## **КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ КЛЮЧОВИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО, ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

## **КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КЛЮЧЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО, ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ**

## **INTEGRATED APPROACH TO DETERMINING KEY DIRECTIONS OF STATE YOUTH POLICY IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT IN UKRAINE**

**Анотація.** У статті на основі огляду статистичних даних та результатів соціологічних спостережень констатовано тенденцію в Україні до деформації людського потенціалу, спрощення у молоді мотиваційних механізмів, деградацію структури потреб, втрату віри у себе і довіри до держави і, як наслідок, зростання кількості бажаних поїхати з України, що актуалізує значення державної молодіжної політики. Підкреслено що за умов, коли людство в цілому та українське суспільство зокрема, мають відійти від нерациональних моделей й стати на шлях сталого, збалансованого розвитку, актуалізується необхідність усвідомлення, що людський розвиток визначається, в першу чергу, рівнем домінуючих у суспільстві ціннісно-мотиваційних настанов. Обґрунтовано, що комплексний підхід до проблем людського розвитку передбачає врахування двох груп чинників: суспільних, що характеризують умови, які створюються державою для розвитку, збереження й використання людського потенціалу, та особистісних, що характеризують ціннісно-мотиваційне підґрунтя людського розвитку. Відповідно й державна молодіжна політика в сфері людського розвитку має враховувати як першу групу чинників, так і другу й передбачати наступні ключові напрями: науково-пізнавальний, інформаційно-роз'яснювальний, інституційний. Метою науково-пізнавального напрямку є формування фундаментальних знань та цінностей, які є ідеологічною основою людського розвитку. Інформаційно-роз'яснювальний пов'язаний із доведенням фундаментальних знань та цінностей, які є ідеологічною основою людського розвитку до суспільної свідомості. Інституційний спрямований на використання інституційних ресурсів суспільства для сталого людського розвитку.

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, людський розвиток, сталий розвиток, самоактуалізація, ціннісно-мотиваційне підґрунтя людського розвитку.

**Аннотация.** В статье на основе обзора статистических данных и результатов социологических исследований констатирована тенденция в Украине к деформации человеческого потенциала, упрощения у молодежи мотивационных механизмов, деградации структуры потребностей, утраты веры в себя и доверия к государству и, как следствие, рост количества желающих уехать из Украины, что актуализирует значение государственной молодежной политики. Под-

черкнuto, что при условии, когда человечество в целом, и украинское общество в частности, должны отойти от нерациональных моделей и стать на путь устойчивого, сбалансированного развития, актуализируется необходимость осознания, что человеческое развитие определяется, в первую очередь, уровнем доминирующих в обществе ценностно-мотивационных установок. Обосновано, что комплексный подход к проблеме человеческого развития предусматривает учет двух групп факторов: общественных, характеризующих условия, созданные государством для развития, сохранения и реализации человеческого потенциала, и личностных, характеризующих ценностно-мотивационную основу человеческого развития. Соответственно и государственная молодежная политика в сфере человеческого развития должна учитывать как первую группу факторов, так и вторую, и предусматривать следующие ключевые направления: научно-познавательное, информационно-разъяснительное, институциональное. Целью научно-познавательного направления является формирование фундаментальных знаний и ценностей, являющихся идеологической основой человеческого развития. Информационно-разъяснительное связано с доведением фундаментальных знаний и ценностей, являющихся идеологической основой человеческого развития, до общественного сознания. Институциональное направлено на использование институциональных ресурсов общества для устойчивого человеческого развития.

**Ключевые слова:** государственная молодежная политика, человеческое развитие, устойчивое развитие, самоактуализация, ценностно-мотивационные основы человеческого развития.

**Summary.** Based on the review of statistical data and the results of sociological research, the article reports the tendency in Ukraine to deform the human potential, simplify motivational mechanisms among young people, degrade the structure of needs, lose faith in themselves and trust in the state, and, as a result, increase the number of people wishing to leave Ukraine, which actualizes the importance of state youth policy. It is emphasized that under conditions when humanity as a whole, and Ukrainian society in particular, must move away from irrational models and take the path of sustainable, balanced development, the need to realize that human development is determined, first of all, by the level of value-motivational attitudes dominating in society, is actualized. It is proved that an integrated approach to the problem of human development involves taking into account two groups of factors: social ones characterizing the conditions created by the state for the development, preservation and realization of human potential, and personal factors characterizing the value-motivational basis of human development. Accordingly, the state youth policy in the field of human development should take into account both the first group of factors and the second one, and provide for the following key areas: scientific and educational, informational, institutional. The purpose of the scientific and educational direction is the formation of fundamental knowledge and values which are the ideological basis of human development. Informational direction is associated with bringing fundamental knowledge and values, which are the ideological basis of human development, to public consciousness. Institutional direction aims to use the institutional resources of society for sustainable human development.

**Key words:** state youth policy, human development, sustainable development, self-actualization, value-motivational foundations of human development.

**Постановка проблеми.** Ідеологія людського виміру набула характеру доктрини у суспільній діяльності передових країн світу. Соціальну спрямованість національної економіки закріплено у Конституції України, де людину проголошено найвищою цінністю, а Україну — соціальною державою. У 2000 р. на Саміті Тисячоліття в Нью-Йорку Україна підписала Декларацію і взяла на себе зобов'язання досягти Цілей Тисячоліття до 2015 року. Першочерговими завданнями національного розвитку визнано забезпечення збереження людського потенціалу в Україні та створення безпечного середовища для його подальшого розвитку.

Аналіз статистичної інформації з 2000 року по теперішній час та вивчення результатів соціологічних спостережень показав що, незважаючи на успіхи в окремих сферах людського розвитку: зменшення рівня дитячої та материнської смертності, обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу [1], в Україні склалась стійка тенденція до деформації людського потенціалу. Найбільш очевидним індикатором неблагополуччя стали негативні демографічні процеси, гострота яких значною мірою

спровокована соціально-економічними причинами, пов'язаними з погіршенням якості життя переважної частини населення, зниженням соціальної захищеності, підривом можливостей нормального відтворення людського потенціалу. Початок у 2014 році гібридної війни Росії проти України загострив ці проблеми. Економічна криза, значне підвищення цін на енергоносії для населення призвели до зростання рівня бідності в Україні. Означені тенденції підривають можливості нормального відтворення людського потенціалу. Низька заробітна плата та її сумнівна диференціація — один із суттєвих чинників, який негативно впливає на цей процес. Зазначене призвело до того, що згідно доповіді ПРООН, за індексом людського розвитку Україна у 2016 році втратила три позиції порівняно із 2014 роком. А в 2018 посіла 88 місце зі 189 країн [2].

Знецінення людського потенціалу не єдиний індикатор соціального неблагополуччя. Головною рушійною силою розвитку суспільства завжди є молодь. Саме від її ціннісно-мотиваційних орієнтирів і настанов залежать контури майбутнього суспільства і держави. Найбільш суттєві втрати

держави у довгостроковій перспективі пов'язані з недостатніми можливостями для самореалізації молоді. Відповідно даних Державної служби зайнятості України станом на 2017 рік, 51% молоді працює не за фахом. Лише 35% молодих людей назвали цікавістю роботи та її відповідність здібностям серед трьох найважливіших аспектів роботи. Більш важливими аспектами виявились: оплата праці (84%) та зручний графік роботи (37%). Це свідчить про спрощення у молоді мотиваційних механізмів, формування «стратегій виживання», деградацію структури потреб. Підрив принципу рівності стартових можливостей, що спостерігається в Україні, призводить до відчуття в молодого покоління несправедливості того, що діється навколо, втрату віри в себе і довіри до держави. Як наслідок, відповідно до результатів соціологічного дослідження «Молодь України — 2017», 74,1% молодих людей хотіли би виїхати з України. Для порівняння, у 2016 році таке бажання виявляли 66,6% осіб [4]. Тобто кількість бажаючих поїхати з України за один рік збільшилась на 7,5%. Отже, спостерігається підрив внутрішніх джерел зростання, а також втрата найважливішого фактору життєздатності суспільства, а саме, *готовності та здатності молодого покоління до активного розвитку та реалізації власного потенціалу на користь українській громаді, суспільству*. За таких умов особливого значення набуває державна молодіжна політика в Україні.

У вересні 2015 року відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 року. Підсумковий документ: «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Долучення до цього процесу є не тільки визнанням першочерговості розв'язання існуючих проблем сталого людського розвитку, але й ознакою прийняття державою відповідальності за стан і перспективи розвитку людського потенціалу. Зважаючи на те що: «державна політика, в широкому розумінні цього терміну може визначатися як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю з вирішення суспільних проблем» [4, с. 4], українська держава задекларувала орієнтацію на дієву державну політику спрямовану на ефективне вирішення проблем людського розвитку. Робочою групою експертів та фахівців глобальні Цілі Сталого Розвитку (ЦСР) були адаптовані до українських реалій з урахуванням специфіки національного розвитку [1]. Між тим, додаткової уваги потребує комплексний підхід до визначення ключових напрямів державної молодіжної політики в контексті сталого людського розвитку в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку теорії та методології державного управління як наукової галузі, оцінки ефективності державної соціально-економічної політики

розглядаються у працях: В. Авер'янова, В. Бакуменка, М. Білинської, Н. Гончарук, А. Дегтяра, О. Іваницької, Л. Івашової, Д. Карамішева, В. Корженка, Ю. Куца, Н. Липовської, В. Малиновського, Н. Мартиненко, С. Майбороди, В. Мамонової, П. Надолішнього, Н. Нижник, Г. Одінцової, Н. Орлової, Т. Пахомової, О. Пономаренко, Я. Радіша, В. Ребкала, І. Розпутенка, Г. Рябцева, Ю. Сурміна, В. Тертички, В. Троцинського, В. Троня, Ю. Шарова та ін. Соціально-економічним питанням людського розвитку приділяється увага як у доповідях та звітах міжнародних організацій (Програма розвитку ООН, Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк), так і в роботах окремих вітчизняних фахівців (М. Ажажа, В. Антонюк, Д. Богиня, І. Бондар, Н. Верхоглядова, Н. Власенко, О. Власюк, С. Вовканич, В. Геєць, О. Грішнова, І. Джаїн, А. Колот, Е. Лібанова, В. Онікієнко, О. Петрос, Й. Радецький, Н. Рингач, Л. Семів, В. Семиноженко, О. Стефанишин, Н. Томчук, А. Халецька, А. Чухно, К. Якуба та ін.). Завдяки їх науковим розробкам можна стверджувати, що сьогодні наука державного управління має чимало здобутків, зокрема щодо формування соціально орієнтованої ринкової економіки та розбудови соціальної держави й ефективної системи соціального захисту населення.

Вивчення ціннісно-мотиваційних орієнтирів молоді є загальною практикою більшості розвинених країн світу. Протягом останнього десятиліття в Україні з метою аналізу соціального розвитку молоді на замовлення Міністерства молоді та спорту України проводяться соціологічні дослідження. В їх межах вивчається специфіка участі молоді у суспільних процесах, її громадянська, політична активність, діагностуються наявні потреби та актуальні проблеми молоді. Результати таких досліджень використовуються при підготовці цільових державних соціальних програм [5]. Між тим, комплексний підхід до визначення ключових напрямів державної молодіжної політики в контексті сталого, людського розвитку в Україні залишається поза увагою дослідників.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є визначення ключових напрямів державної молодіжної політики в контексті сталого, людського розвитку в Україні на основі комплексного підходу.

**Виклад основного матеріалу.** У міжнародній практиці людський розвиток розглядається, з одного боку, як процес розширення вибору на довге і здорове життя, здобуття освіти та ін., з другого — як досягнутий рівень добробуту людей. Між тим, з нашої точки зору, такий підхід не є комплексним оскільки не враховує всіх аспектів людського розвитку. Так, вибір серед безмежного кола варіантів, що протягом розвитку людства розширюється, викликає сьогодні низку глобальних проблем, які поставили людство на межу існування. Досягнутий рівень добробуту також не може слугувати надійним показником людського розвитку, оскільки, по-перше, свідчить

лише про наявність необхідних умов для розвитку, що є важливою, але не достатньою умовою; а, по-друге, згідно з «теорією скарг» А. Маслоу задоволення матеріальних потреб має відносний і тимчасовий характер та згодом приносить відчуття ще більшого незадоволення. Тому, за умов, коли людство в цілому та українське суспільство зокрема мають відійти від нераціональних моделей й стати на шлях сталого, збалансованого розвитку (який не ставить під загрозу задоволення життєво важливих потреб й інтересів майбутніх поколінь людей, можливість їх існування) актуалізується необхідність усвідомлення що людський розвиток визначається рівнем домінуючих у суспільстві ціннісно-мотиваційних настанов.

На думку Рональда Інглхарта, професора Мічиганського університету, дотепер в історії спостерігалися дві найважливіші фази зміни цінностей: перша була обумовлена переходом від доіндустріального до індустріального суспільства, з яким пов'язана заміна традиційних релігійних цінностей на світські, раціональні. Друга фаза пов'язана з переходом від індустріального суспільства до постіндустріального, що зумовило перехід від цінностей виживання до цінностей самовираження. Згідно із проведеними дослідженнями, серед країн з домінуючими цінностями самовираження переважають країни з розвинутою економікою, високим рівнем життя і демократичною формою правління: Швеція, Норвегія, Данія, Нідерланди, Швейцарія, Німеччина, Франція тощо. У країнах колишнього пострадянського простору переважають яскраво виражені раціональні цінності. У той же час зберігається досить велика кількість держав, де домінуючими залишаються традиційні (релігійні) цінності і цінності самовиживання [7]. З нашої точки зору, стійкий розвиток суспільства можливий тільки за умови, що наступною фазою еволюційного розвитку буде перехід від постіндустріального суспільства до гуманістичного, де домінуючими цінностями стануть самоактуалізація особистості і повний розвиток її потенціалу. Термін самоактуалізація був введений Куртом Гольдштейном ще в 1939 році. Під самоактуалізацією в сучасній психології розуміється особливий вид діяльності людини, направлений на самовдосконалення, розвиток своєї соціальної й індивідуальної компетентності, максимально можливе використання власного потенціалу на благо суспільства і самої себе.

Комплексний підхід до проблем людського розвитку передбачає врахування двох груп чинників: суспільних, що характеризують умови, які створюються державою для розвитку, збереження й використання людського потенціалу, та особистісних, що характеризують ціннісно-мотиваційне підґрунтя людського розвитку. Передусім від людини, її цінностей, потреб, бажань та прагнень залежить, чи використає вона повною мірою якісну освіту, міцне здоров'я і фінансові можливості на користь суспільству, чи ні. Відповідно й державна політи-

ка в сфері людського розвитку має враховувати як першу групу чинників, так і другу.

В Україні тим часом поширена практика зведення державної політики до створення державою належних умов для людського розвитку й нехтування ціннісно-мотиваційним підґрунтям. Так, метою Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 148 визначено: «створення *сприятливих умов* для розвитку і самореалізації української молоді, формування її громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості». З метою раціонального використання ресурсів Програма передбачає концентрацію зусиль на таких пріоритетних завданнях: формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання; здоровий спосіб життя молоді; розвиток неформальної освіти; зайнятість молоді; житло для молоді; партнерська підтримка молоді, що проживає на тимчасово окупованій території України, та внутрішньо переміщених осіб [6].

Вирішення цих завдань спрямоване на створення певних умов для розвитку і самореалізації української молоді й здебільшого залишає поза увагою систему ціннісних орієнтацій. Реалізація такого підходу з високою долею ймовірності зменшить кількість бажаючих виїхати за межі України, але навряд змінить розподіл пріоритетів у 65% молодих людей, які цікавості роботи та її відповідність здібностям не визначають серед найважливіших пріоритетів.

З нашої точки зору, вирішити проблеми людського розвитку в Україні можливо лише за умови що людський розвиток стане базовою цінністю вітчизняного державотворення. Самоактуалізація *кожної особистості* — це ідеал, але саме він має бути стратегічною метою розвитку суспільства, оскільки дозволить спрямувати зусилля всіх суспільних інститутів на пошук шляхів найбільш повної реалізації особистісного потенціалу. Українській молоді необхідно прищеплювати устремління до найбільш повного виявлення і реалізації власного потенціалу на користь громаді, суспільству; формувати відповідну соціальну норму. Зважаючи на сказане, пропонуємо серед ключових напрямів державної молодіжної політики в контексті сталого, людського розвитку в Україні виділити наступні: науково-пізнавальний, інформаційно-роз'яснювальний, інституційний (рис. 1).

Кожен з означених напрямів має свою мету, особливості та засоби. Так, науково-пізнавальний передбачає заохочування наукових та освітніх установ до проведення досліджень у сфері закономірностей, особливостей, умов та механізмів виявлення і реалізації людського потенціалу. Метою цього напрямку є формування, фундаментальних знань та цінностей, які є ідеологічною основою людського розвитку. Інформаційно-роз'яснювальний пов'язаний із

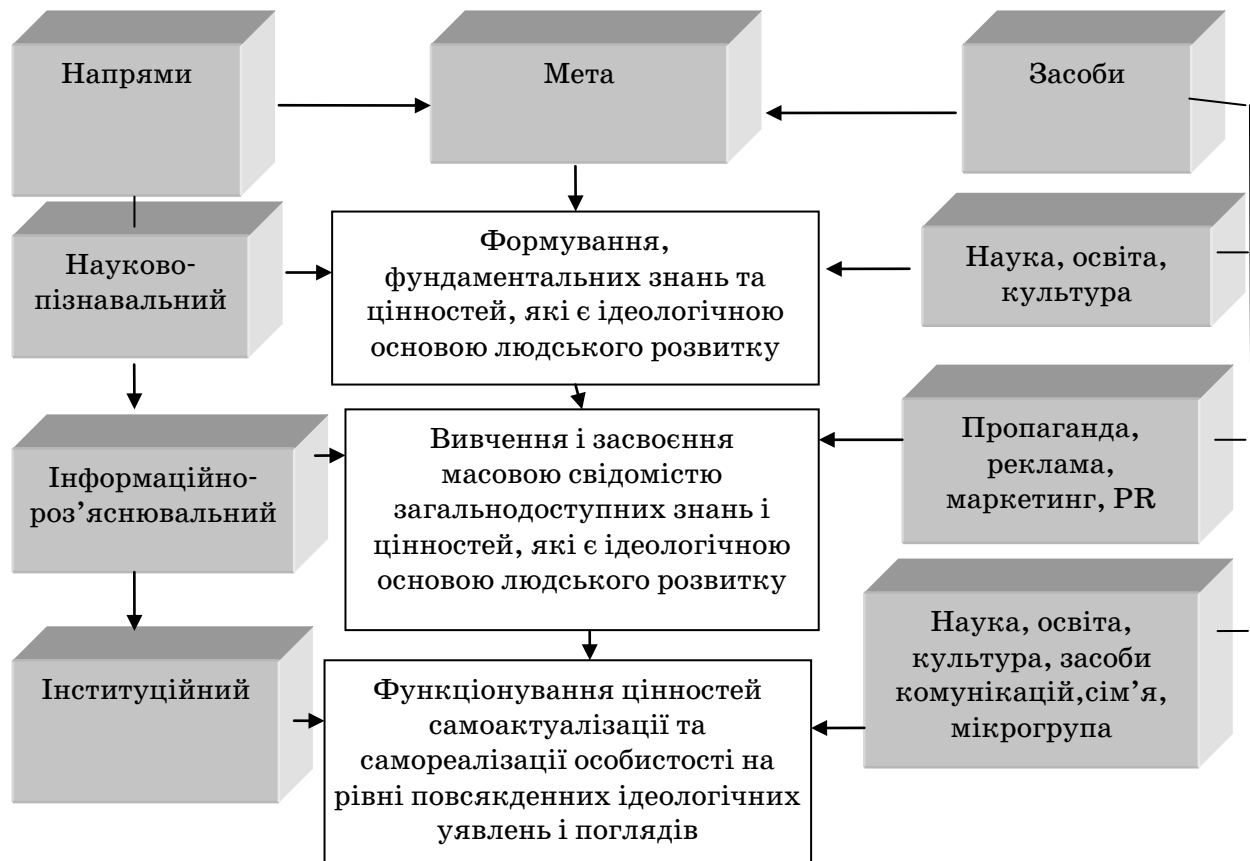


Рис. 1. Ключові напрями державної молодіжної політики в контексті сталого, людського розвитку  
Джерело: розробка автора

доведенням фундаментальних знань та цінностей, які є ідеологічною основою людського розвитку до суспільної свідомості. Інституційний спрямований на використання інституційних ресурсів суспільства для сталого людського розвитку за допомогою налагодження ефективного комунікативного механізму взаємодії всіх інститутів людського розвитку та створення необхідних умов для їх ефективної життєдіяльності. Саме такий підхід можна вважати комплексним оскільки він дозволяє поєднати як формування ціннісно-мотиваційного підґрунтя людського розвитку, так і створення державою необхідних умов для розвитку, збереження й використання людського потенціалу.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розв'язок у даному напрямі.** Комплексний підхід до проблем людського розвитку передбачає врахування двох груп чинників: суспільних, що характеризують умови, які створюються державою для розвитку, збереження й використання людського потенціалу, та особистісних, що характеризують

ціннісно-мотиваційне підґрунтя людського розвитку. Відповідно й державна молодіжна політика в сфері людського розвитку має враховувати як першу групу чинників, так і другу й передбачати наступні ключові напрями: науково-пізнавальний, інформаційно-роз'яснювальний, інституційний. Метою науково-пізнавальний напрямку є формування, фундаментальних знань та цінностей, які є ідеологічною основою людського розвитку. Інформаційно-роз'яснювальний пов'язаний із доведенням фундаментальних знань та цінностей, які є ідеологічною основою людського розвитку до суспільної свідомості. Інституційний спрямований на використання інституційних ресурсів суспільства для сталого людського розвитку за допомогою налагодження ефективного комунікативного механізму взаємодії всіх інститутів людського розвитку та створення необхідних умов для їх ефективної життєдіяльності.

Подальші дослідження автор планує присвятити вивченню інституційних ресурсів суспільства в контексті сталого людського розвитку.

### Література

1. Цілі сталого розвитку: Україна. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>
2. Индексы и индикаторы человеческого развития. URL: <http://hdr.undp.org/>
3. Молодь України — 2017. [Електронний ресурс]: результати репрезентативного соціологічного дослідження. 2017. URL: <https://dismp.gov.ua/downloads/molod-ukrayini-2017-rezultati-reprezentativnogo-sociologichnogo-doslidzhennya>
4. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: дис. ...доктора наук з держ. упр.: 25.00.01 / Тертичка Валерій Володимирович. К., 2004. 392 с.
5. Молодь України на 2016–2020 роки [Електронний ресурс]: Державна цільова соціальна програма. 2016. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>
6. Inglehart, Ronald F. Cultural Evolution. People's Motivations Are Changing, and Reshaping the World. Cambridge University Press, 2018.

### References

1. Millennium Development Goals: Ukraine. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr> (in Ukrainian)
2. Indices and indicators of human development. 2018. URL: <http://hdr.undp.org/> (in Russian)
3. Youth of Ukraine — 2017. URL: <https://dismp.gov.ua/downloads/molod-ukrayini-2017-rezultati-reprezentativnogo-sociologichnogo-doslidzhennya> (in Ukrainian)
4. Tertichka V. V. State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine: Dis. ... Doctor of Science in Public Administration. 25.00.01 / Valery Tertichko, K., 2004. 392 p. (in Ukrainian)
5. Youth of Ukraine for 2016–2020: State targeted social program. 2017. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF> (in Ukrainian)
6. Inglehart, Ronald F. Cultural Evolution. People's Motivations Are Changing, and Reshaping the World. Cambridge University Press, 2018. (in English)

Стаття надійшла до редакції 30.08.2019



УДК 314.172

**Фтомова Олена Сергіївна**

*здобувач наукового ступеня кандидата економічних наук*

*Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України*

**Фтомова Елена Сергеевна**

*соискатель научной степени кандидата экономических наук*

*Института демографии и социальных исследований имени М.В. Птухи НАН Украины*

**Ftomova Olena**

*PhD Candidate of Economic Science to the*

*Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the*

*National Academy of Sciences of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5151

## **ВПЛИВ КОРУПЦІЇ ТА ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА РІВЕНЬ БІДНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ НЕРІВНОСТІ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

## **ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ И ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ НА УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО НЕРАВЕНСТВА В УКРАИНЕ И СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

## **IMPACT OF CORRUPTION AND SHADOW ECONOMY AND ON POVERTY AND INEQUALITY IN UKRAINE AND THE EUROPEAN COUNTRIES**

**Анотація.** Проблема корупції та тіньової економіки в тій чи іншій мірі зустрічається в кожній країні світу. Водночас високий рівень бідності та соціальної нерівності нерідко зумовлюється не тільки економічними факторами, але і неефективністю державних політик, корупцією, ухиленням від сплати податків, заборгованістю, несприятливими умовами надання кредитів. В даній роботі були досліджені питання впливу рівня тіньової економіки та корупції на рівень бідності та нерівності в Україні та Європейських країнах.

Відмічено, що корупція негативно впливає на економічний розвиток та прямо веде до зростання нерівності та рівня бідності населення через вплив на макро-фінансову стабільність, продуктивність, інвестиції та ефективність діяльності уряду.

Показано, що високий рівень тіньової економіки істотно впливає на різницю між фактичними та потенційними податковими надходженнями до бюджету. Рівень тіньової економіки залежить від складності ведення бізнесу, складності податкової системи, ефективності фіскальної адміністрації, вартості формалізації підприємництва, рівня податкового тягаря, корупції та рівня довіри населення до уряду країни.

Проаналізовані рівень корупції та тіньової економіки в Україні та Європейських країнах, причини їх виникнення та державна політика стосовно вирішення даних проблем.

Визначено, що в Україні показники тіньової економіки та корупції, так само як і бідності та соціальної нерівності, є одними з найвищих серед Європейських країн. Відмічено, що за останні роки в Україні було проведено ряд реформ для виведення економіки з неформального сектору, покращення бізнес-клімату та зменшення рівня корупції. Незважаючи на це, проблеми тіньової економіки та корупції все ще лишаються актуальними. Для успішної подальшої формалізації тіньового сектору економіки в Україні необхідно продовжувати реформування у сфері приватного бізнесу та фіскальної адміністрації, а саме спрощення податкового законодавства, зниження оподаткування малого підприємництва, усунення бар'єрів вступу у формальну економіку, викорінення корупції, впровадження комплексної стратегії управління дотримання законодавства.

**Ключові слова:** тіньова економіка, корупція, неформальний сектор, бідність, соціальна нерівність, державна політика.

**Анотация.** Проблема коррупции и теневой экономики в той или иной степени встречается в каждой стране мира. В то же время высокий уровень бедности и социального неравенства нередко определяется не только экономическими факторами, но и неэффективностью государственных политик, коррупцией, уклонением от уплаты налогов, задолженности, неблагоприятными условиями предоставления кредитов. В данной работе были исследованы вопросы влияния уровня теневой экономики и коррупции на уровень бедности и неравенства в Украине и Европейских странах.

Отмечено, что коррупция негативно влияет на экономическое развитие и прямо ведет к росту неравенства и уровня бедности населения из-за влияния на макро-финансовую стабильность, производительность, инвестиции и эффективность деятельности правительства.

Показано, что высокий уровень теневой экономики существенно влияет на разницу между фактическими и потенциальными налоговыми поступлениями в бюджет. Уровень теневой экономики зависит от сложности ведения бизнеса, сложности налоговой системы, эффективности фискальной администрации, стоимости формализации предпринимательства, уровня налогового бремени, коррупции и уровня доверия населения к правительству страны.

Проанализированы уровень коррупции и теневой экономики в Украине и европейских странах, причины их возникновения и государственная политика по решению данных проблем.

Определено, что в Украине показатели теневой экономики и коррупции, так же как и бедности и социального неравенства, являются одними из самых высоких среди европейских стран. Отмечено, что за последние годы в Украине был проведен ряд реформ для выведения экономики из неформального сектора, улучшения бизнес-климата и уменьшения уровня коррупции. Несмотря на это, проблемы теневой экономики и коррупции все еще остаются актуальными. Для успешной дальнейшей формализации теневого сектора экономики в Украине необходимо продолжать реформирование в сфере частного бизнеса и фискальной администрации, а именно упрощать налоговое законодательство, снижать налогообложение малого предпринимательства, устранять барьеры вступления в формальную экономику, искоренять коррупцию, внедрять комплексную стратегию управления, соблюдения законодательства.

**Ключевые слова:** теневая экономика, коррупция, неформальный сектор, бедность, социальное неравенство, государственная политика.

**Summary.** The purpose of this article is to analyze the relationship between corruption, the shadow economy, poverty and inequality in Ukraine and the European Union, and to identify government policies that would help to reduce poverty and inequality by formalizing the shadow economy and fighting corruption. Factors that lead to an increase in poverty include not only economic stagnation but also inefficiency in government policies, corruption, tax evasion, debt and unfavorable credit conditions. Corruption has a negative impact on economic development and leads directly to an increase in inequality and poverty through its effect on macro-financial stability, productivity, investment and government efficiency. A large shadow economy also has a detrimental impact on the government's potential tax revenues. The extent of the shadow economy depends on the ease of doing business, the complexity of the tax system, the efficiency of the fiscal administration, the cost of formalizing entrepreneurship, the level of tax burdens, corruption, and the degree of public confidence in the government. Currently, corruption and the shadow economy play a significant role in stifling economic development in Ukraine. In Ukraine, the extent of the shadow economy and corruption, as well as poverty and inequality, is the highest among European countries. Effective government measures and reforms can play a critical role in reducing poverty and inequality. In recent years, several reforms have been implemented in Ukraine in order to formalize the shadow economy, improve the business climate, and reduce corruption. Despite these reforms, the negative effects of the shadow economy and corruption remain problematic. Therefore, it is necessary to continue to reform the private business and fiscal administration, simplify tax legislation, reduce taxation of small businesses, eliminate entry barriers to the formal economy, fight corruption, and implement a comprehensive strategy to ensure compliance with the law.

**Key words:** shadow economy, corruption, informal sector, poverty, inequality, government policy.

**Постановка проблеми.** Сьогодні питання зниження рівня бідності та нерівності гостро стоїть перед урядами багатьох країн світу. Міжнародні організації, в тому числі Світовий Банк [1] та Організація Об'єднаних Націй [2], визначають скорочення бідності як одну із своїх першочергових цілей. Великий неформальний сектор та корупція негативно впливають на рівень добробуту населення, економічне зростання та на ефективність державної фискальної політики, особливо за умов економічного спаду. За останні роки в Європейських країнах спостерігається підвищення якості життя населення, зменшення рівня бідності та нерівності. В багатьох Європейських країнах були застосовані різні заходи для зменшення рівня коруп-

ції та зменшення тіньової економіки, які позитивно відобразились на економічному зростанні та рівні життя населення. Тому аналіз державних заходів Європейських країн щодо формалізації економіки та зменшення корупції є важливим для визначення найефективніших заходів для України. Враховуючи це у статті порушена проблема впливу рівня тіньової економіки та корупції на рівень бідності та нерівності є актуальною як для науки, так і для практики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проведений аналіз останніх досліджень і публікацій з проблем взаємозв'язку бідності та ринку праці, а також державних програм впливу на них дає змогу зробити висновки, що ці питання є актуальними для

багатьох країн та перебувають в центрі досліджень багатьох науковців світу: Leandro Medina; Friedrich Schneider [12], Cuervo-Cazurra, Alvaro [14], Thede, Susanna; Gustafson, Nils-Åke [15], а також такими міжнародними організаціями як Світовий Банк [1], Організація Об'єднаних Націй [2].

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження є макроекономічна оцінка впливу рівня тіншової економіки та корупції на рівень бідності та нерівності в Україні та країнах Європейського Союзу, а також виявлення існуючих в Україні чинників, які ведуть до зростання тіншової економіки та шляхів їх подолання на прикладі Європейських країн.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні майже кожна країна світу в тій чи іншій мірі зустрічається з проблемами бідності та нерівності. Боротьба з цими явищами, в тому числі забезпечення базових потреб населення, мають бути одними з головних завдань уряду будь якої країни. На жаль, в багатьох країнах уряди не можуть ефективно це виконувати і на заваді цьому стоять такі фактори, як високий рівень корупції, неефективність державних політик, ухилення від сплати податків, заборгованість, умови надання кредитів, а також відтік людського капіталу.

Корупція є серйозною проблемою, яка в тій чи іншій мірі зустрічається в кожній країні і гальмує її розвиток. Глобальна коаліція проти корупції «Transparency International» [3] визначає корупцію як зловживання довіреною владою для особистої вигоди. З точки зору макроекономіки корупція негативно впливає на економічний розвиток та прямо веде до зростання нерівності та рівня бідності населення. Це відбувається через такі канали як вплив на макро-фінансову стабільність, продуктивність, вплив на накопичення людського капіталу, інвестиції, а головне — через негативний вплив на ефективність діяльності уряду. Так, наприклад, рівень

доходів від податків залежить від рівня корупції. Нерідко платники податків в країнах з високим рівнем корупції ухиляються від сплати податків або через взятки та різні корупційні схеми, або через перебування у тіншовій економіці. Публічні витрати та інвестиції також прямо потерпають від корупції. Ефективність інвестицій зазвичай буде нижчою, тому що вибір проектів та виконавців не буде базуватись на справедливій конкуренції та економічній ефективності. Таким чином, корупція веде до зменшення доходів до державного бюджету з одного боку, а з другого до зниження ефективності витрат. Корупція [14] негативно впливає на прямі іноземні інвестиції (ПІІ), а саме призводить не тільки до зменшення інвестицій, але й до зміни країни їх походження. Корупція негативно впливає на міжнародну торгівлю [15], так як імпорتنі потоки систематично змінюються залежно від корупційних характеристик, таких як рівень корупції, її поширеність, місце розташування митниці, функціонування та передбачуваності корупції.

В Україні рівень корупції є одним з найвищих у Європі. Як видно з рис 1.а, в Україні коефіцієнт Джині є одним з найнижчих серед серед Європейських країн на додаток до найвищого показника сприйняття корупції населенням країни. З рис. 1.б також видно, що найменше корупція сприймається населенням розвинених країн Західної Європи та країнами Європейського Союзу, в яких порівняно високий рівень ВВП на душу населення. В Україні корупція зустрічається практично в кожному секторі економіки. Представник МВФ в Україні Gösta Ljungman [4] у 2016 році відмітив, що корупція в Україні коштує кожного року країні приблизно 2% від ВВП. Таким чином, процес очищення від корупції в Україні має критичний вплив на економічний розвиток, рівень нерівності та бідності.

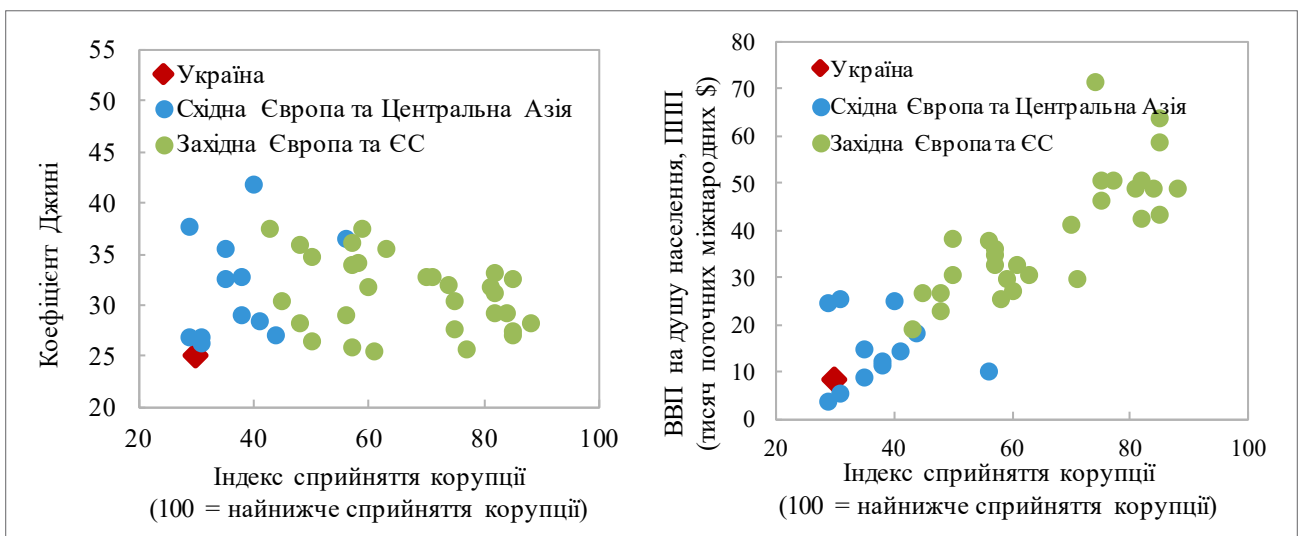


Рис. 1. (а, б) Корупція у порівнянні з коефіцієнтом Джині та з ВВП на душу населення, 2017 (або останні доступні дані)

Джерело: побудовано за даними [5]

Розроблена Організацією Об'єднаних Націй конвенція проти корупції «UNCAC» [6] є єдиним юридично обов'язковим універсальним інструментом для боротьби з корупцією. Вона включає в себе п'ять напрямків: (1) запобіжні заходи проти корупції, (2) криміналізацію та правозастосування, (3) міжнародну співпрацю, (4) відновлення втрачених активів, (5) технічну допомогу та обмін інформацією. Конвенція охоплює безліч різних форм корупції, таких як хабарництво, торгівля впливом, зловживання функціями та різні акти корупції в приватному секторі. Переважна більшість держав-членів Організації Об'єднаних Націй є сторонами Конвенції. У 2003 році Україна також підписала конвенцію «UNCAC» та ратифікувала її у 2006 році [7]. Закон про ратифікацію набув чинності в липні 2009 року. Відповідно до статті 9 Конституції, UNCAC після ратифікації стала невід'ємною частиною національного законодавства України, що має домінуючу юридичну силу над будь-яким іншим положенням внутрішнього законодавства. За останні роки було зроблено немало інших кроків для подолання корупції. Серед них хотілось би виділити наступні: (1) у 2014 році був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції» [8]; (2) у 2015 році було створене Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) [9], центральний орган виконавчої влади України, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику; (3) у 2015 році було створене Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) [10], в повноваження якого входить попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів; (4) у 2016 році почала функціонувати електронна торгова система «ProZorro» [11], системна реформа тендерного

процесу в електронних публічних та державних закупівлях в Україні; (5) та багато інших заходів включаючи рекрутування зарубіжних спеціалістів на високі державні посади.

Проблема тіньової економіки є критичною для багатьох країн світу. Завдяки їй істотною є різниця між фактичними та потенційними податковими надходженнями. Це відбувається за рахунок того, що приватний сектор, як підприємства так і самозайняте населення, можуть повністю або частково приховувати свої доходи, ухилятися від сплати податків та зборів на соціальну підтримку та страхування. Підприємства можуть нерідко виплачувати частину заробітної плати готівкою, таким чином, не відображаючи для держави реальний рівень доходів та уникаючи витрат, пов'язаних із законодавством стосовно захисту споживачів або трудових відносин. Рівень тіньової економіки в Україні є дуже високим і критично відображається на бюджеті країни, соціальній захищеності населення, ринку праці. Розмір тіньової економіки важко виміряти. Зазвичай рівень тіньової економіки вищий в країнах, що розвиваються, ніж в країнах з високим рівнем доходу. Згідно з розрахунками [12] середній розмір тіньової економіки в період 1991–2015 для деяких Європейських країн становив: Великобританія — 11,8%, Німеччина — 11,97%, Італія — 24,95%, Росія — 38,4%, Польща — 25,1%, Литва — 25,15%, Франція — 14,08%, Україна 44,8%, Швейцарія — 7,24%. В Україні середній рівень складав 44,8%, тобто до бюджету України за цей період надходило менше ніж 60 відсотків потенційних податків.

Тіньова економіка має ряд негативних характеристик. Так, наприклад, тіньові підприємництва зазвичай є менш продуктивними ніж формальні,

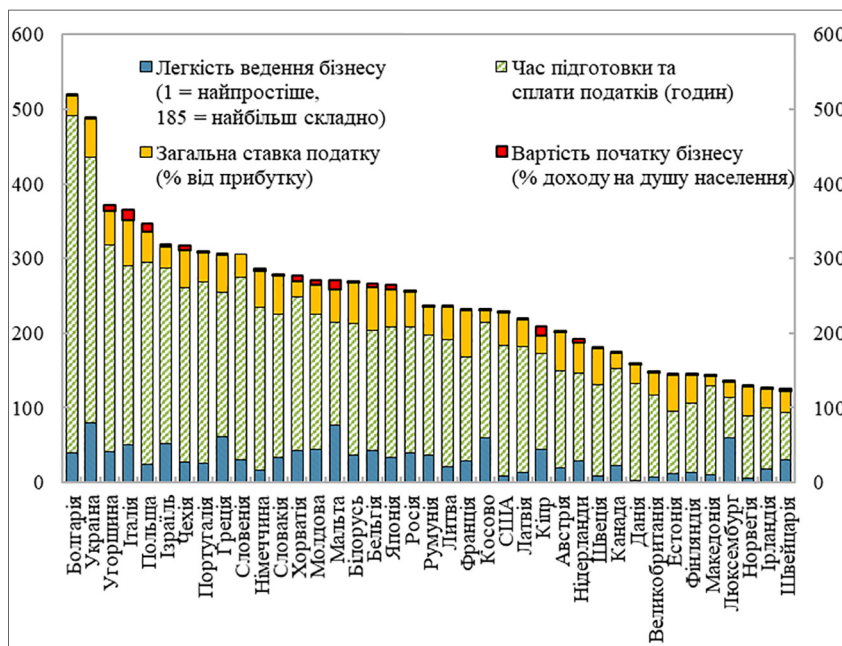


Рис. 2. Показники ведення бізнесу та сплати податків, 2016  
Джерело: побудовано за даними [13]

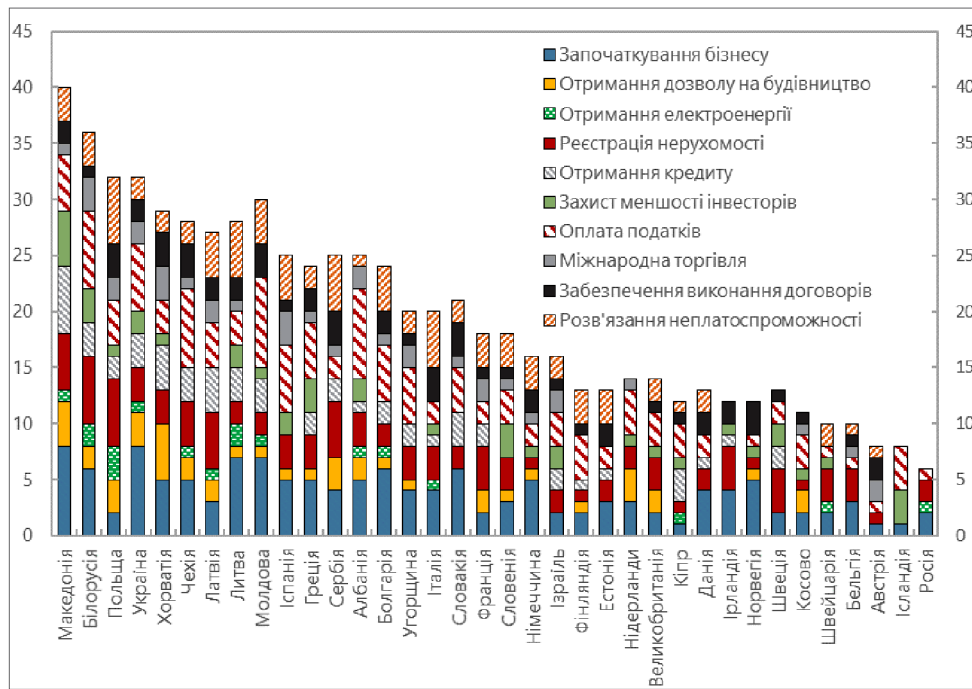


Рис. 3. Кількість бізнес-реформ проведених з 2006 до 2016 рр.

Джерело: побудовано за даними [13]

мають нижчу заробітну плату та порушують права найманих працівників та їх умови праці. Рівень безробіття тісно пов'язаний з рівнем тіньової економіки. Пряме викорінення останньої незмінно приведе до негативних наслідків на ринку праці та збільшить нерівність оплати праці.

Рівень тіньової економіки залежить від таких факторів як складність податкової системи, ефективність фіскальної адміністрації, вартість формалізації підприємництва, рівень податкового тягаря, стан соціального забезпечення, а також рівень корупції та рівень довіри населення до державної влади та її фіскальній політиці. Високий рівень складності ведення бізнесу також приводить до зростання тіньової економіки в країні. В Україні рівень часу підготовки та сплати податків ще досить високий у порівнянні із Європейськими країнами (рис. 2) та порівняно складний процес ведення бізнесу. Загальна ставка податку в Україні та вартість початку бізнесу відповідають середнім показникам по Європі.

Згідно зі звітом Світового Банку «Ведення Бізнесу» [13] в 2016 році, в середньому вартість основних бізнес-процесів, таких як підготовка та сплата податків є вищою в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою. В багатьох країнах за останні роки було проведено ряд реформ, направлених на поліпшення бізнес-клімату та формалізації тіньової економіки (рис. 3).

Так, у 2015–2016 роках у світі було проведено 283 регулятивні реформи, це на 20 відсотків більше ніж у попередній період. Найвищий середній показник реформ на економіку країни мали Європа та Центральна Азія. Серед них найбільш поширеними були

реформи у сфері започаткування бізнесу, оплати податків, розв'язання питання неплатоспроможності та реєстрація нерухомості. В Україні за цей час було проведено 33 реформи, найбільший прогрес був зроблений у сфері започаткування бізнесу та оплати податків. Незважаючи на це, час на підготовку та сплату податків в Україні на 2016 рік лишався одним з найвищих серед Європейських країн. Тому для успішної формалізації економіки в Україні необхідно продовжувати реформування у сфері приватного бізнесу та фіскальної адміністрації.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** За результатами проведеного аналізу можна зробити наступні висновки. Тіньова економіка, великий неформальний сектор та корупція відіграють критичну роль у зростанні рівня бідності та нерівності. В Україні показники тіньової економіки та корупції, так само як і бідності та економічної нерівності є одними з найвищих серед Європейських країн. На сьогоднішній день в Україні вже проведено ряд реформ для виведення економіки з неформального сектору, покращення бізнес-клімату, зменшення рівня корупції. Незважаючи на це, на відміну від Європейських країн, в Україні складність ведення бізнесу залишається ще порівняно високою. Для успішної подальшої формалізації тіньового сектору економіки в Україні необхідно продовжувати реформування у сфері приватного бізнесу та фіскальної адміністрації. Необхідно вживати адміністративні заходи, які б привели до зменшення витраченого часу на підготовку та сплату податків та спрощення процесу ведення бізнесу. Загалом, для подолання проблеми тіньової економіки в Україні не-

обхідно впроваджувати наступні заходи: спрощення податкового законодавства; зниження оподаткування малого підприємництва, усунення бар'єрів вступу у формальну економіку (фінансових витрат, часу та процедури); впровадження більш гнучкої схеми

прийому та звільнення працівників; вдосконалення та розширення сфери соціальних послуг та охорони здоров'я. На рівні податкової адміністрації необхідно, в першу чергу, розробити комплексну стратегію управління дотриманням законодавства.

### Література

1. Офіційний сайт Світового Банку. URL: <https://www.worldbank.org/>
2. Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй. URL:
3. Офіційний сайт Організації Міжнародної Прозорості. URL: <https://www.transparency.org/>
4. Gösta Ljungman, IMF resident representative in Ukraine, International Monetary Fund, 8th Ukrainian Investment Forum, Hilton Kyiv, 2017. URL: <http://uif.org.ua/kyiv2018/speakers/gosta-ljungman/>
5. Офіційний сайт Світового Банку, база даних «Світові індикатори розвитку». URL: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>
6. Офіційний сайт Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: [https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/ \(United Nations Convention against Corruption\)](https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/(United%20Nations%20Convention%20against%20Corruption))
7. Офіційний сайт Верховної Ради України «Законодавство України», Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
8. Офіційний сайт Верховної Ради України «Законодавство України», Закон України «Про запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
9. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/>
10. Офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/>
11. Офіційний сайт електронної торгової системи «ProZorro». URL: <https://prozorro.sale/>
12. Leandro Medina; Friedrich Schneider. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? — IMF WP — 2018.
13. Офіційний сайт Світового Банку, база даних «Ведення Бізнесу». URL: <https://www.doingbusiness.org/en/data>
14. Cuervo-Cazurra, Alvaro. Who Cares about Corruption. — Journal of International Business Studies (2006) 37, 807–822.
15. Thede, Susanna; Gustafson, Nils-Åke. The Multifaceted Impact of Corruption on International Trade. 2012.

### References

1. Oficijnij sajt Svitovogo Banku. URL: <https://www.worldbank.org/>
2. Oficijnij sajt Organizacii Ob'ednanih Nacij. URL: <https://www.un.org/en/>
3. Oficijnij sajt Organizacii Mizhnarodnoi Prozorosti. URL: <https://www.transparency.org/>
4. Gösta Ljungman, IMF resident representative in Ukraine, International Monetary Fund, 8th Ukrainian Investment Forum, Hilton Kyiv, 2017. URL: <http://uif.org.ua/kyiv2018/speakers/gosta-ljungman/>
5. Oficijnij sajt Svitovogo Banku, baza danih «Svitovi indikatori rozvitku». URL: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>
6. Oficijnij sajt Konvencii Organizacii Ob'ednanih Nacij proti korupcii. URL: [https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/ \(United Nations Convention against Corruption\)](https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/(United%20Nations%20Convention%20against%20Corruption))
7. Oficijnij sajt Verhovnoi Rady Ukraini «Zakonodavstvo Ukraini», Konvencija Organizacii Ob'ednanih Nacij proti korupcii. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
8. Oficijnij sajt Verhovnoi Rady Ukraini «Zakonodavstvo Ukraini», Zakon Ukraini «Pro zapobigannja korupcii». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
9. Oficijnij sajt Nacional'nogo agentstva z pitan' zapobigannja korupcii. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/>
10. Oficijnij sajt Nacional'nogo antikorupciijnogo bjuro Ukraini. URL: <https://nabu.gov.ua/>
11. Oficijnij sajt elektronnoi trgovoi sistemi «ProZorro». URL: <https://prozorro.sale/>
12. Leandro Medina; Friedrich Schneider. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? — IMF WP — 2018.
13. Oficijnij sajt Svitovogo Banku, baza danih «Vedennja Biznesu». URL: <https://www.doingbusiness.org/en/data>
14. Cuervo-Cazurra, Alvaro. Who Cares about Corruption. — Journal of International Business Studies (2006) 37, 807–822.
15. Thede, Susanna; Gustafson, Nils-Åke. The Multifaceted Impact of Corruption on International Trade. 2012.

**Мурашко Віталій Сергійович**

*старший викладач кафедри публічного адміністрування,  
аспірант*

*Міжрегіональної Академії управління персоналом*

**Мурашко Виталий Сергеевич**

*старший преподаватель кафедры публичного администрирования,  
аспирант*

*Межрегиональной Академии управления персоналом*

**Murashko Vitaliy**

*Senior Lecturer of the Department of Public Administration,  
Postgraduate of the*

*Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-8668-2043

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5143

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ З УРАХУВАННЯМ ЗМІНИ ДЕРЖАВНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ СТРУКТУР

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАТЕГОРИЙНО-ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ С УЧЕТОМ ИЗМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СТРУКТУР

## THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION OF A CATEGORICAL–CONCEPTUAL APPARATUS OF NATIONAL SECURITY, TAKING INTO ACCOUNT CHANGES IN STATE AND SOCIAL STRUCTURES

**Анотація.** Дослідницький пошук автора статті спрямований на визначення теоретичних засад формування категорійно-понятійного апарату національної безпеки сучасної держави, зумовлених глобалізацією й реальностями сучасного транснаціонального світу. Вказується, що теоретичне визначення наукового поняття «національна безпека» є пріоритетним, оскільки саме воно має розкрити суть цього державного соціально-правового явища, знайти його зміст та підкреслити найважливіші аспекти, залежності та елементи. Аналіз підходів до визначення наукового поняття «національна безпека» показує, що класичне бачення цього соціального явища, з певних причин, обмежене через те, що: сприйняття національної безпеки виникає, головним чином, через військову інтерпретацію цієї категорії, що призводить до значного обмеження її змісту; національна безпека асоціюється із поняттям держави, яка виступає запорукою її забезпечення; ігноруються внутрішні складові національної безпеки; відносність та суб'єктивність сприйняття природи поняття «національна безпека» тощо.

Підкреслюється, що проміжною ознакою національної безпеки є те, що вона містить сукупність правових та державних гарантій, таких як: захист від внутрішніх та зовнішніх загроз; стійкість до несприятливих зовнішніх факторів та забезпечення внутрішніх та зовнішніх умов існування держави, що гарантують можливість сталого всебічного розвитку. На цьому тлі, пропонується розглядати державне управління у сфері національної безпеки як комплекс теоретичних, методологічних, регулятивних, політичних, дипломатичних, інформаційно-аналітичних, організаційних, адміністративних, науково-технічних та інших заходів, що вживаються органами влади у внутрішній та зовнішній політиках для забезпечення реалізації безпеки країни щодо захисту її державних кордонів, територіальної недоторканності, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення її цілісності.

**Ключові слова:** державне управління у сфері національної безпеки, реалізації безпеки країни, захист конституційної системи, суверенітет.

**Анотація.** Исследовательский поиск автора статьи направлен на определение теоретических основ формирования категориально-понятийного аппарата национальной безопасности современного государства, обусловленных глобализацией и реальностями современного транснационального мира. Указывается, что теоретическое определение научного понятия «национальная безопасность» является приоритетным, поскольку именно оно должно раскрыть суть этого государственного социально-правового явления, найти его содержание и подчеркнуть важнейшие аспекты, зависимости и элементы. Анализ подходов к определению научного понятия «национальная безопасность» показывает, что классическое видение этого социального явления, по определенным причинам, ограничено из-за того, что: восприятие национальной безопасности возникает, главным образом, из-за военной интерпретации этой категории, что приводит к значительному ограничению ее содержания; национальная безопасность ассоциируется с понятием государства, выступает залогом ее обеспечения; игнорируются внутренние составляющие национальной безопасности; относительность и субъективность восприятия природы понятия «национальная безопасность» и другие.

Подчеркивается, что промежуточным признаком национальной безопасности является то, что она содержит совокупность правовых и государственных гарантий, таких как: защита от внутренних и внешних угроз; устойчивость к неблагоприятным внешним факторам и обеспечение внутренних и внешних условий существования государства, гарантирующих возможность устойчивого всестороннего развития. На этом фоне, предлагается рассматривать государственное управление в сфере национальной безопасности как комплекс теоретических, методологических, регулятивных, политических, дипломатических, информационно-аналитических, организационных, административных, научно-технических и других мер, принимаемых органами власти во внутренней и внешней политике для обеспечения реализации безопасности страны по защите ее государственных границ, территориальной неприкосновенности, реализации ее политических, торгово-экономических и других интересов, а также восстановление ее целостности..

**Ключевые слова:** государственное управление в сфере национальной безопасности, реализации безопасности страны, защита конституционной системы, суверенитет.

**Summary.** The author's research search aims to determine the theoretical foundations of the formation of a categorical-conceptual apparatus of the national security of the modern state, due to globalization and the realities of the modern transnational world. It is pointed out that the theoretical definition of the scientific concept of «national security» is a priority, since it is it that should reveal the essence of this state social and legal phenomenon, find its content and emphasize the most important aspects, dependencies and elements. An analysis of approaches to the definition of the scientific concept of «national security» shows that the classical vision of this social phenomenon, for certain reasons, is limited because: the perception of national security arises mainly from a military interpretation of this category, which leads to a significant limitation of its content; national security is associated with the concept of the state, acts as a guarantee of its ensuring; ignored internal components of national security; the relativity and subjectivity of the perception of the nature of the concept of «national security» and others.

It is emphasized that an intermediate sign of national security is that it contains a combination of legal and state guarantees, such as: protection against internal and external threats; resistance to adverse external factors and ensuring the internal and external conditions for the existence of the state, guaranteeing the possibility of sustainable comprehensive development. Against this background, it is proposed to consider public administration in the field of national security as a complex of theoretical, methodological, regulatory, political, diplomatic, information-analytical, organizational, administrative, scientific, technical and other measures taken by authorities in domestic and foreign policies to ensure implementation the country's security in protecting its state borders, territorial integrity, the implementation of its political, trade, economic and other foreign heresy and the restoration of its integrity.

**Key words:** state administration in the field of national security, realization of the country's security, protection of the constitutional system, sovereignty.

**Постановка проблеми.** Для аналізу результатів у предметній галузі забезпечення національної безпеки одним із простих, але дуже важливих, аспектів є те, що державна політика в цій галузі є не що інше, як суспільно-політичний процес взаємодії із динамічною системою єдності суб'єктів та об'єктів. Це дозволяє органам влади зрозуміти свої можливості та наміри. Тому вітчизняні та зарубіжні дослідники дають різні тлумачення сутності поняття «національна безпека» через його складну, багатокomпонентну та міждисциплінарну структури.

Отже, є підстави стверджувати, що у міжнародній, внутрішній та зовнішній політиці держав, в теорії та практиці державного управління, практично не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем туманності з поняттям «національна безпека». Такий стан речей вказує на доцільність аналізу відповідних аспектів формування категоріально-понятійного апарату національної безпеки, з урахуванням зміни соціальної та державної структури.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання теорії та практики формування і розвитку



національної безпеки досліджувалися в роботах таких фахівців у сфері державного управління, як: В. Петровський, Г. Перепелиця, В. Ліпкан, О. Бодрук, О. Гончаренко, Е. Лисицин, М. Горело та ін.

**Мета статті** — дослідити теоретичні засади формування категоріально-понятійного апарату національної безпеки, з урахуванням зміни державної та соціальної структур.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчаючи категоріальні та державно-управлінські аспекти формування інституту національної безпеки, зокрема, його концепцію та зміст, досліджено, що термін «національна безпека» вперше був визначений після Другої світової війни. З огляду на це, слід зазначити, що ідея національної безпеки формулюється на законодавчому рівні у США — у Законі «Про національну безпеку» (1947 р.). Хоча, цікавим для науки є той факт, що термін «національна безпека», вперше, був введений у американський державно-правовий лексикон ще президентом Т. Рузвельтом у 1904 р. і практично до 1947 р. вживався у сенсі оборони, розглядався саме як процес певної інтеграції зовнішньої, внутрішньої та воєнної політик держави [1, с. 15].

Процес подальшого розвитку і формування категоріально-понятійного апарату національної безпеки, особливо з урахуванням сутності та змісту сучасної практики краху біполярного світу та зміни соціальної та державної структури в СРСР та інших країнах соціалістичної спільноти, призвів до певної його еволюції як у теоретико-правових поняттях, так і у ставленні до самої проблеми національної безпеки. У 90-х роках ХХ ст. було підготовлено ряд публікацій на цю тему, зокрема, про сутність національної безпеки. Розроблено та досліджено основні загрози національним інтересам України, визначені орієнтири української держави у досягненні необхідного рівня національної безпеки, надано рекомендації щодо формування державної політики тощо. Серед цих фундаментальних досліджень слід назвати такі праці, як: «Національна безпека України 1994–1996 рр.» (1997 р.) [2, с. 98], «Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку» (1999 р.) [3], «Воєнна безпека України на межі тисячоліть» (2002 р.) [4, с. 297], «Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення» (2003 р.) [5, с. 48] та ін. Наявність вищезазначених праць підтверджує, що національна безпека як об'єктивне і складне соціально-правове явище не існує саме по собі. Крім загальнолюдської діяльності, воно має конкретно-історичний характер і тісно пов'язане з усіма аспектами взаємодії оточуючого у системі «природа — людина — суспільство». У цьому контексті, національна безпека, на суб'єктивному рівні пізнання, визначається у відповідних поняттях та наукових категоріях.

На мій погляд, теоретичне визначення наукового поняття «національна безпека» є пріоритетним, оскільки саме воно має розкрити суть цього державного соціально-правового явища, знайти його зміст

та підкреслити найважливіші аспекти, залежності та елементи. Аналіз підходів до визначення наукового поняття «національна безпека» показує, що класичне бачення цього соціального явища, з певних причин, обмежене через те, що:

- сприйняття національної безпеки виникає, головним чином, через військову інтерпретацію цієї категорії, що призводить до значного обмеження її змісту;
- національна безпека асоціюється із поняттям держави, яка виступає запорукою її забезпечення;
- ігноруються внутрішні складові національної безпеки;
- відносність та суб'єктивність сприйняття природи поняття «національна безпека» тощо.

На мою думку, існування наведених вище причин ґрунтується на відсутності комплексного визначення наукового поняття «національна безпека», що призводить до певних труднощів у розробці та розвитку теоретичних та правових аспектів цієї концепції. Українські вчені О. Бодрук, О. Гончаренко та Е. Лисицин у своїх дослідженнях проблем національної безпеки дають визначення цієї дефініції як стану захисту важливих інтересів індивіда, суспільства і держави [6, с. 6]. Пояснюючи своє бачення тим, що поняття національної безпеки не відповідає практичним реаліям, оскільки для кожної окремо взятої країни необхідно визначити що саме для неї є високим і низьким рівнями захищеності, а постійна зміна того чи іншого оточуючого фактора завжди впливає на сам рівень безпеки, в цілому, що і робить цю категорію доволі мінливою. Виходячи з цього, вживання категорії «ступінь» більше відповідає суті поняття «національна безпека» [7, с. 16]. Але такий підхід теж не дає повної відповіді щодо визначення сутності безпеки, однак цим підкреслюється її динамічний характер та необхідність точнішого сприйняття на понятійному рівні.

Дослідник Е. Скакунов під поняттям «національна безпека» розуміє стан, що забезпечує достатню економічну і військову могутність нації для протидії загрозам, як зі сторони інших країн, так і із власної країни [8, с. 104]. На думку Н. Ушакова, національна безпека це «реальна здатність бути вільними від зовнішньої небезпеки» [9, с. 15]. Колишній міністр оборони США Г. Браун, також, зазначав, що національна безпека це здатність захищати свої державні установи та систему управління від зовнішніх негативних наслідків, її фізичну цілісність та ґрунт, контролювати свої кордони, підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу та забезпечувати захист населення на різних рівнях [10].

Фахівці Європейського Центру по вивченню питань безпеки ім. Дж. Маршалла (Німеччина) вважають, що національна безпека — «загальний термін, що включає як поняття національної оборони, так і відносини країни з іншими країнами. Зокрема, умови, створені воєнною або оборонною перевагою

будь-якої країни чи групи країн, або сприятливим становищем у міжнародних відносинах, або рівнем обороноздатності, дозволяють успішно відбивати ворожі або руйнівні дії, як зсередини, так і ззовні, за допомогою несекретних і секретних засобів» [11].

Два підходи до розуміння національної безпеки виділяє Г. Ситник [12, с.21]:

- 1) національна безпека оцінюється в контексті національних інтересів;
- 2) національна безпека розглядається в контексті основних цінностей суспільства.

У контексті вищезазначеного, із урахуванням точок зору більшості науковців, які я поділяю, виокремлю деякі проміжні ознаки поняття національної безпеки:

- 1) відсутність загроз правам і свободам людини, фундаментальним інтересам і цінностям суспільства і держави;
- 2) можливість захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, наукового, технічного та оборонного потенціалів;
- 3) здатність держави підтримувати свою фізичну цілісність та територіальність, захищати свої інститути та систему управління від зовнішніх негативних наслідків та підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу з метою контролю своїх кордонів;
- 4) містить сукупність правових та державних гарантій, таких як: захист від внутрішніх та зовнішніх загроз; стійкість до несприятливих зовнішніх факторів та забезпечення внутрішніх та зовнішніх умов існування держави, що гарантують можливість сталого всебічного розвитку [13, с. 20; 14; 15, с. 480; 16] тощо.

Справедливим зауваженням у контексті вищезазначених ознак, вважаю думку В. Пасічника, який, визначаючи поняття національної безпеки України, робить наголос на утвердженні і забезпеченні становища українського народу як самостійного суб'єкта політичної влади та рівноправного учасника міжнародних відносин, носія суверенітету і основного джерела влади у своїй країні. У свою чергу, стале існування, саморозвиток та прогрес досягаються шляхом задоволення життєвих потреб, здатності ефективно нейтралізувати внутрішні та зовнішні загрози, захищаючи життєво важливі інтереси людини та громадянина, суспільства та держави за відсутності будь-якої загрози національним інтересам, національним цінностям та національному стилю життя [17, с. 44].

А. Возженіков, цілком слушно зазначаючи, що національна безпека як соціальне явище, має багато відтінків, які накопичують необмежену кількість видів шкоди, пропонує під національною безпекою розуміти процес забезпечення реалізації інтересів особистості, суспільства та держави, у якому зовнішні та внутрішні загрози національним цінностям, інтересам та національному стилю життя відсутні [18, с. 55].

Цікавим є й підхід Я. Лантінова, який пропонує визначати поняття «національної безпеки» з точки зору широкого та вузького значень даного терміну. У широкому розумінні це система «безпек» як поєднання всіх елементів української нації, так і поєднання усіх аспектів безпеки. Натомість, у вузькому розумінні це вищий, найзагальніший рівень безпеки, який неможливо звести до жодного з окремих аспектів, що полягає у забезпеченні «життя» нації, її самобутньої життєдіяльності [19].

На думку Н. Нижника національну безпеку, з позицій внутрішніх властивостей, «можна розглядати, як сукупність взаємопов'язаних елементів, різнорідних за функціональними сферами національної безпеки, яка характеризується тільки за якістю, або як сукупність однорідних елементів, коли об'єкту дають і кількісну характеристику» [20].

На мій погляд, найбільш повне визначення державного управління у сфері національної безпеки відображено у роботі Г. Ситника, який висловлюється, що «державне управління національною безпекою є особливим типом і складовою частиною державного управління, охоплює соціальну, економічну, гуманітарну, військову та політичну сфери суспільства і є діяльністю, зосередженою на питаннях національної безпеки» [21, с. 36].

Із даного визначення можна виокремити, що національна безпека:

- 1) значний вплив на реалізацію політики у різних сферах, а держава є стратегічним компонентом реалізації національної безпеки;
- 2) впроваджена та реалізується у межах діючої нормативно-правової бази з питань національної безпеки;
- 3) запроваджується для створення ефективних механізмів державного управління для захисту національних інтересів України;
- 4) державне управління у сфері національної безпеки має стратегічний характер, поєднує системний та ситуаційний підходи у процесі впровадження;
- 5) пріоритетом державного управління у сфері національної безпеки є мінімізація та нейтралізація існуючих та потенційних загроз у різних галузях політичного, військового та соціально-економічного життя України.

**Висновки.** Підсумовуючи вищесказане, доходу висновку, що державне управління у сфері національної безпеки це комплекс теоретичних, методологічних, регулятивних, політичних, дипломатичних, інформаційно-аналітичних, організаційних, адміністративних, науково-технічних та інших заходів, що вживаються органами влади у внутрішній та зовнішній політиках для забезпечення реалізації безпеки країни щодо захисту її державних кордонів, територіальної недоторканності, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення її цілісності.

**Література**

1. Петровский В. Ф. Доктрина «национальной безопасности» в глобальной стратегии США. Москва: Междунар. отношения, 1980 г. С. 15.
2. Національна безпека України 1994–1996 рр.: наук. доп. НУСД / редкол.: О. Ф. Белов (голова) та ін. Київ: НУСД, 1997. 98 с.
3. Керівник авторського колективу О. М. Гончаренко / Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку. Київ: НУСД, 1999.
4. Перепелиця Г. М. [та ін.] Воєнна безпека України на межі тисячоліть. Київ: Стилос, 2002. С. 297.
5. Ліпкан В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення. Київ: Текст, 2003. С. 48.
6. Національна безпека України: історія і сучасність: монографія / О. С. Бодрук, О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицин, М. А. Горелов. Київ: ІСЕМВ, 1993. С. 6.
7. Бодрук О. С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти / Рада національної безпеки і оборони України, Національний ін-т проблем міжнародної безпеки. Київ: НІПМБ, 2001. С. 16.
8. Скакунов Э. И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений / Э. И. Скакунов // Сов. государство и право. 1987. № 5. С. 104.
9. Ушаков Н. А. Проблемы теории международного права / Н. А. Ушаков. М.: Наука, 1988. 192 с.
10. Brown H. Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World / H. Brown. Colorado, 1983. P. 4–24.
11. Глоссарий терминов / Без указ. авт. — Гармиш-Партенкирхен (Германия). 2002. 30 с. (Препр. / Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Колледж по изучению международных отношений и вопросов безопасности). С. 15.
12. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. Хмельницький; К.: Кондор, 2007. 616 с.
13. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Б. А. Кормич; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 42 с.
14. Вагапов В. Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України / В. Б. Вагапов, Е. М. Лисицин // Наука і оборона. 2002. № 1. С. 18–24.
15. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
16. Медіссон В. В. Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України / В. В. Медіссон, В. А. Шахов // Вісник Національної академії державного управління. 2013. № 2. С. 44–56.
17. Пасічник В. М. Суть та особливості національної безпеки / В. М. Пасічник // Збірник наукових праць. 2011. Вип. 26 «Ефективність державного управління». С. 41–49.
18. Возжеников А. В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия): монография / А. В. Возжеников. М.: НПО Модуль, 2000. 234 с.
19. Лантінов Я. О. Щодо визначення національної безпеки України як об'єкта кримінально-правової охорони / Я. О. Лантінов // Форум права. 2011. № 1. С. 570–574.
20. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст]: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус. К.; Ірпінь: Преса України, 2000. 301 с.
21. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика): Моногр. К.: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.

**References**

1. Petrovskiy, V. F. (1980). Doktrina «natsionalnoy bezopasnosti» v globalnoy strategii SShA [The Doctrine of «National Security» in the US Global Strategy]. Moscow: Mezhdunar. Otnosheniya [in Russian].
2. Bielov, O. F., et. al. (Eds.). (1997). Natsionalna bezpeka Ukrainy 1994–1996 rr.: nauk. dop. NUSD [National Security of Ukraine 1994–1996: Scientific report of NUSD]. Kyiv: NUSD [in Ukrainian].
3. Honcharenko, O. M. (1999). Ukraina 2000 i dali: heopolitychni priorytety ta stsenarii rozvytku [Ukraine 2000 and beyond: geopolitical priorities and development scenarios]. Kyiv: NUSD [in Ukrainian].
4. Perepelytsia, H. M., et. al. (2002). Voienna bezpeka Ukrainy na mezhi tysiacholit [Ukraine's military security at the turn of the millennium]. Kyiv: Stylos [in Ukrainian].
5. Lipkan, V. A. (2003). Natsionalna bezpeka Ukrainy: normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennia [Lipkan National security of Ukraine: regulatory aspects of security]. Kyiv: Tekst [in Ukrainian].
6. Bodruk, O. S., Honcharenko, O. M., Lysytsyn, E. M., Horelov, M. A. (1993). Natsionalna bezpeka Ukrainy: istoriia i suchasnist [National Security of Ukraine: History and Modernity]. Kyiv: ISEMV [in Ukrainian].
7. Bodruk, O. S. (2001). Struktury voiennoi bezpeky: natsionalnyi ta mizhnarodnyi aspekty [Structures of Military Security: National and International Aspects]. Kyiv: NIPMB [in Ukrainian].

8. Skakunov, E. I. (1987). Vseobemlyuschaya bezopasnost: model perestroyki mezhhdunarodnyih otnosheniy [Comprehensive security: a model for the restructuring of international relations]. *Sov.gosudarstvo i pravo — Soviet state and law*, 5, 104 [in Russian].
9. Ushakov, N. A. (1988). Problemyi teorii mezhhdunarodnogo prava [Problems of the theory of international law]. Moscow: Nauka [in Russian].
10. Brown, H. (1983). Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. Colorado [in English].
11. Glossariy terminov [Glossary of terms]. (2002). Garmisch-Partenkirchen [in Russian].
12. Sytnyk, H. P., Oluiko, V. M., Vavrynychuk, M. P. (2007). Natsionalna bezpeka Ukrainy: teoriia i praktyka [The National Security of Ukraine: Theory and Practice]. Khmelnytskyi; Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
13. Kormych, B. A. (2004). Orhanizatsiino-pravovi osnovy polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy [Organizational legal basis of the policy of the information security of Ukraine]. Extended abstract of Doctor's thesis. Kharkiv: Natsionalnyi un-t vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].
14. Vahapov, V. B., Lysytsyn, E. M. (2002). Poniattia natsionalnoi bezpeky v konteksti natsionalnykh interesiv Ukrainy [The concept of national security in the context of national interests of Ukraine]. *Nauka i oborona — Science and Defense*, 1, 18–24 [in Ukrainian].
15. Bytiak, Yu. P., Harashchuk, V. M., Diachenko, O. V., et. al. (2007). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
16. Medisson, V. V., Shakhov, V. A. (2013). Natsionalnyi interes i natsionalna bezpeka v heostrategii Ukrainy [National interest and national security in geostrategy of Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia — Bulletin of the National Academy of Public Administration*, 2, 44–56 [in Ukrainian].
17. Pasichnyk, V. M. (2011). Sut ta osoblyvosti natsionalnoi bezpeky [The essence and features of national security]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia — Efficiency of Public Administration*, 26, 41–49 [in Ukrainian].
18. Vozzhenikov, A. V. (2000). Natsionalnaya bezopasnost (teoriya, politika, strategiya) [National Security (theory, politics, strategy)]. Moscow: NPO Modul [in Russian].
19. Lantinov, Ya. O. (2011). Shchodo vyznachennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy yak obiekta kryminalno-pravovoi okhorony [On the definition of national security of Ukraine as an object of criminal protection]. *Forum prava — Law Forum*, 1, 570–574 [in Ukrainian].
20. Nyzhnyk, N. R., Sytnyk, H. P., Bilous, V. T. (2000). Natsionalna bezpeka Ukrainy (metodolohichni aspekty, stan i tendentsii rozvytku) [National Security of Ukraine (Methodological Aspects, Status and Trends of Development)]. Kyiv; Irpin: Presa Ukrainy [in Ukrainian].
21. Sytnyk, H. P. (2004). Derzhavne upravlinnia natsionalnoi bezpeky (teoriia i praktyka) [National Security Administration (Theory and Practice)]. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 08.08.2019

**Балуєва Ольга Володимирівна**

*доктор економічних наук, професор, проректор з наукової роботи  
Донецький державний університет управління*

**Балуева Ольга Владимировна**

*доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе  
Донецкий государственный университет управления*

**Valueva Olga**

*Doctor of Economics, Professor, Vice-Rector for Scientific Work  
Donetsk State University of Management*

**Лісютін Антон Ігорович**

*аспірант кафедри управління персоналом та економіки підприємства  
Донецького державного університету управління*

**Лисютин Антон Игоревич**

*аспирант кафедры управления персоналом и экономики предприятия  
Донецкого государственного университета управления*

**Lysyutin Anton**

*PhD Student in the Department of  
Personnel Management and Enterprise Economics  
Donetsk State University of Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5142

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ

### НАПРАВЛЕННЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕГКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В УКРАИНЕ

### AREAS OF IMPROVEMENT OF GOVERNMENT REGULATION'S MECHANISM OF LIGHT INDUSTRY IN UKRAINE

**Анотація.** Визначено поняття «державне регулювання легкої промисловості» та основну його мету – формування перспективного і конкурентоспроможного вітчизняного виробництва. Доведено, що державна політика відповідно до покладених завдань забезпечує контроль недопущення монополізації ринків, охоплених інтегрованими виробничими системами легкої промисловості; контроль дотримання всіма учасниками фінансово-промислової групи екологічних стандартів і норм; контролю дотримання податкового, господарського й трудового законодавства. Оцінка динаміки розвитку промисловості України показала, що незважаючи на приріст промислового виробництва в Україні впродовж трьох останніх років, обсяг промислового виробництва скорочується. На основі регіонального аналізу визначено лідерів з виробництва продукції легкої промисловості (Львівська, Житомирська, Харківська, Дніпропетровська області, м. Київ).

Доведено, що сучасна державна політика розвитку легкої промисловості потребує вдосконалення та визначення пріоритетних напрямків державної стратегії розвитку легкої промисловості.

Необхідність формування комплексного довгострокового соціально-економічного прогнозу розвитку легкої промисловості, створення привабливих умов для реалізації потенціалу підприємств легкої промисловості на регіональному рівні, формування нових стандартів виробництва товарів легкої промисловості в умовах євроінтеграції, стимулювання до

інноваційного розвитку промисловості в Україні та покращення її конкурентоспроможності обумовили необхідність розробки ефективних напрямів удосконалення механізму державного регулювання легкої промисловості на державному та регіональному рівні (підвищення конкурентоспроможності галузі, підвищення інвестиційної привабливості галузі, формування ефективних зовнішньоекономічних відносин в умовах євроінтеграції, забезпечення сталого розвитку регіонів).

Реалізація зазначених напрямів державного регулювання легкої промисловості забезпечить підвищення конкурентоспроможності легкої промисловості, інноваційний та інвестиційний розвиток галузі, підвищення інвестиційної привабливості легкої промисловості на національному та міжнародному ринку.

**Ключові слова:** державне регулювання, механізм, легка промисловість.

**Аннотация.** Определено понятие «государственное регулирование легкой промышленности» и основную его цель – формирование перспективного и конкурентоспособного отечественного производства. Доказано, что государственная политика в соответствии с возложенными задачами обеспечивает контроль недопущения монополизации рынков, охваченных интегрированными производственными системами легкой промышленности; контроль соблюдения всеми участниками финансово-промышленной группы экологических стандартов и норм; контроля соблюдения налогового, хозяйственного и трудового законодательства. Оценка динамики развития промышленности Украины показала, что несмотря на прирост промышленного производства в Украине в течение трех последних лет, объем промышленного производства сокращается. На основе регионального анализа определены лидеры по производству продукции легкой промышленности (Львовская, Житомирская, Харьковская, Днепропетровская области, г. Киев).

Доказано, что современная государственная политика развития легкой промышленности требует совершенствования и определения ее приоритетных направлений.

Необходимость формирования комплексного долгосрочного социально-экономического прогноза развития легкой промышленности, создание привлекательных условий для реализации потенциала предприятий легкой промышленности на региональном уровне, формирование новых стандартов производства товаров легкой промышленности в условиях евроинтеграции, стимулирование к инновационному развитию промышленности в Украине и улучшения ее конкурентоспособности обусловили необходимость разработки эффективных направлений совершенствования механизма государственного регулирования легкой промышленности на государственном и региональном уровне (повышение конкурентоспособности отрасли, повышение инвестиционной привлекательности отрасли, формирование эффективных внешнеэкономических отношений в условиях евроинтеграции, обеспечения устойчивого развития регионов).

Реализация указанных направлений государственного регулирования легкой промышленности обеспечит повышение конкурентоспособности легкой промышленности, инновационный и инвестиционный развитие отрасли, повышение инвестиционной привлекательности легкой промышленности на национальном и международном рынке.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, механизм, легкая промышленность.

**Summary.** In the article it is defined the concept «government regulation of light industry» and its main purpose – formation of perspective and competitive domestic production are defined. It is added that the government policy in accordance with the assigned tasks provides control over the prevention of monopolization of the markets covered by integrated production systems of light industry; monitoring compliance by all participants of the financial and industrial group with environmental standards and norms; control of compliance with tax, economic and labor laws. An assessment of the dynamics of industrial development in Ukraine has shown that, despite the growth of industrial production in Ukraine over the last three years, the volume of industrial production is declining. On the basis of the regional analysis, it were identified leaders in the production of light industry (Lviv, Zhytomyr, Kharkiv, Dnipropetrovsk, Kiev).

It is proved that the modern government policy of light industry development requires improvement and definition of its priority directions and the priority directions of the government strategy of light industry development are determined.

The need to formulate a comprehensive long-term socio-economic forecast for light industry development, to create attractive conditions for realizing the potential of light industry enterprises at the regional level, to form new standards for the production of light industry goods in the context of European integration, to stimulate innovative development of industry in Ukraine and to improve its competitiveness effective directions for improving the mechanism of government regulation are light industry at national and regional levels (increasing the competitiveness of the industry, increasing investment attractiveness of the industry, development of effective foreign relations in the context of European integration, sustainable development of regions).

Implementation of the mentioned directions of government regulation of light industry will provide increase of competitiveness of light industry, innovative and investment development of the industry, increase of investment attractiveness of light industry on national and international market.

**Key words:** government regulation, mechanism, easy fishing.

**П**остановка проблеми. Легку промисловість можна віднести до основних галузей соціального спрямування, розвиток якої є необхідною умовою

покращення рівня життя населення. За останні роки в Україні практично не відбулось суттєвих зрушень у формуванні і реалізації пріоритетів в розвитку легкої

промисловості, а спостерігається зменшення обсягів виробництва, моральне і фізичне старіння технологічного обладнання, відбувається відтік фінансових ресурсів та висококваліфікованих кадрів з галузі.

В умовах інтеграційних процесів розвиток легкої промисловості потребує структурних перетворень та формування такого механізму державного регулювання легкої промисловості, який би включав галузеві особливості ринку та забезпечував розвиток інноваційної діяльності підприємств. Удосконалення механізму державного регулювання легкої промисловості в Україні дозволить досягти стабільного функціонування галузі, конкурентоспроможності вітчизняних товарів на міжнародних ринках, стабільного добробуту населення, залучити фінансові ресурси для оновлення технологічного парку та створення нових виробничих потужностей.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з розвитком легкої промисловості розглядаються у працях Бродюк І. В. [1], Гавриленко Т. В. [1], Гончарова Ю. В. [2], Дейнеко Л. В. [3], Касьян Л. Е. [4] та ін. У дослідженнях вітчизняних і закордонних авторів наведені визначення основних понять, пов'язаних з державним регулюванням промисловості, у тому числі легкої промисловості, сформовані й обґрунтовані принципи оцінки й аналізу розвитку відповідних механізмів. Однак визначення пріоритетних напрямків державної політики розвитку легкої промисловості залишаються недостатньо вивченими у вітчизняній літературі.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення пріоритетних напрямків державної політики розвитку легкої промисловості в Україні для підвищення конкурентоспроможності галузі в умовах євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Державне регулювання і підтримка легкої промисловості являє собою систему заходів економічного, науково-технічного, правового, соціального і організаційного характеру. Основна мета державної підтримки, як елемента державного регулювання легкої промисловості, полягає в формуванні перспективного і конкурентоспроможного вітчизняного виробництва.

Державна політика відповідно до покладених завдань забезпечує контроль недопущення монополізації ринків, охоплених інтегрованими виробничими системами легкої промисловості; визначення й контроль дотримання законодавчо встановлених мінімально припустимих соціальних параметрів (соціальних пільг, заробітної плати й ін.); регулювання зовнішніх ефектів діяльності та їх наслідків для навколишнього середовища; контроль дотримання всіма учасниками фінансово-промислової групи екологічних стандартів і норм; контролю дотримання податкового, господарського й трудового законодавства.

Незважаючи на приріст промислового виробництва в Україні впродовж трьох останніх років,

промислове виробництво в Україні в 2018 році скоротилося на 3,5% в порівняно з 2017 роком, зменшився його темп і порівняно із листопадом та склав 98,3%. У регіональному розрізі у 2018 році приріст промислового виробництва зафіксовано у 16, падіння — у 9 областях. Найкращі показники на Сумщині та Івано-Франківщині, де приріст досяг 10,0% [5].

Найістотніше скоротилося промислове виробництво у Луганській області — на 18,0%. До регіонів, яким у минулому році не вдалося спинити промисловий спад належать також Житомирська, Одеська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Херсонська, Чернігівська області та місто Київ [5].

За регіональним рейтингом виробництва продукції легкої промисловості 2017 році перше місце з досить вагомим, найуспішнішим проривом 14,4% займає Львівський регіон, Житомирська область — 8,7%, Харківська — 8,5%, Дніпропетровська — 7%. П'ятірку лідерів завершує Київ, де виробництво легкої промисловості становить 6,9% від загального виробництва в країні [5].

Найменша кількість реалізованої продукції легкої промисловості спостерігається в Херсонській, Донецькій областях. Нестабільна суспільно-політична ситуація та терористичні акти на Сході країни, а саме у Донецькій та Луганській областях, призвели до спаду промислового виробництва. Ураховуючи, що вклад цих регіонів становить близько 16% загального по Україні валового регіонального продукту, негативні тенденції у цих областях, анексія Автономної Республіки Крим та нестабільна загальна соціально-економічна ситуація посилює загальні негативні тенденції розвитку регіонів та країни в цілому [6].

Законодавство у сфері регіонального розвитку, яке було сформоване протягом 1991–2018 рр., повинно було створити цілісну та взаємоузгоджену систему, що визначає перелік стратегічних і планувальних документів у сфері регіонального розвитку, визначає інституції, що формують і реалізують державну регіональну політику та проекти регіонального розвитку, а також визначити та закріпити джерела фінансування регіонального розвитку. Проте, чинні на сьогодні закони та нормативно-правові акти уряду і Президента України не є гармонізованими між собою. Вони побудовані на різних концепціях, містять різні пріоритети та способи правового регулювання.

Таким чином, сучасна державна політика розвитку легкої промисловості потребує вдосконалення та визначення її пріоритетних напрямків. До основних пріоритетних напрямків державної стратегії розвитку легкої промисловості можна віднести: високий рівень інтеграції науки, технології і виробництва; створення рівних умов для конкуренції; впровадження світових стандартів якості продукції та сертифікації; промислова, фінансова і торговельна інтеграція капіталу; раціональне використання

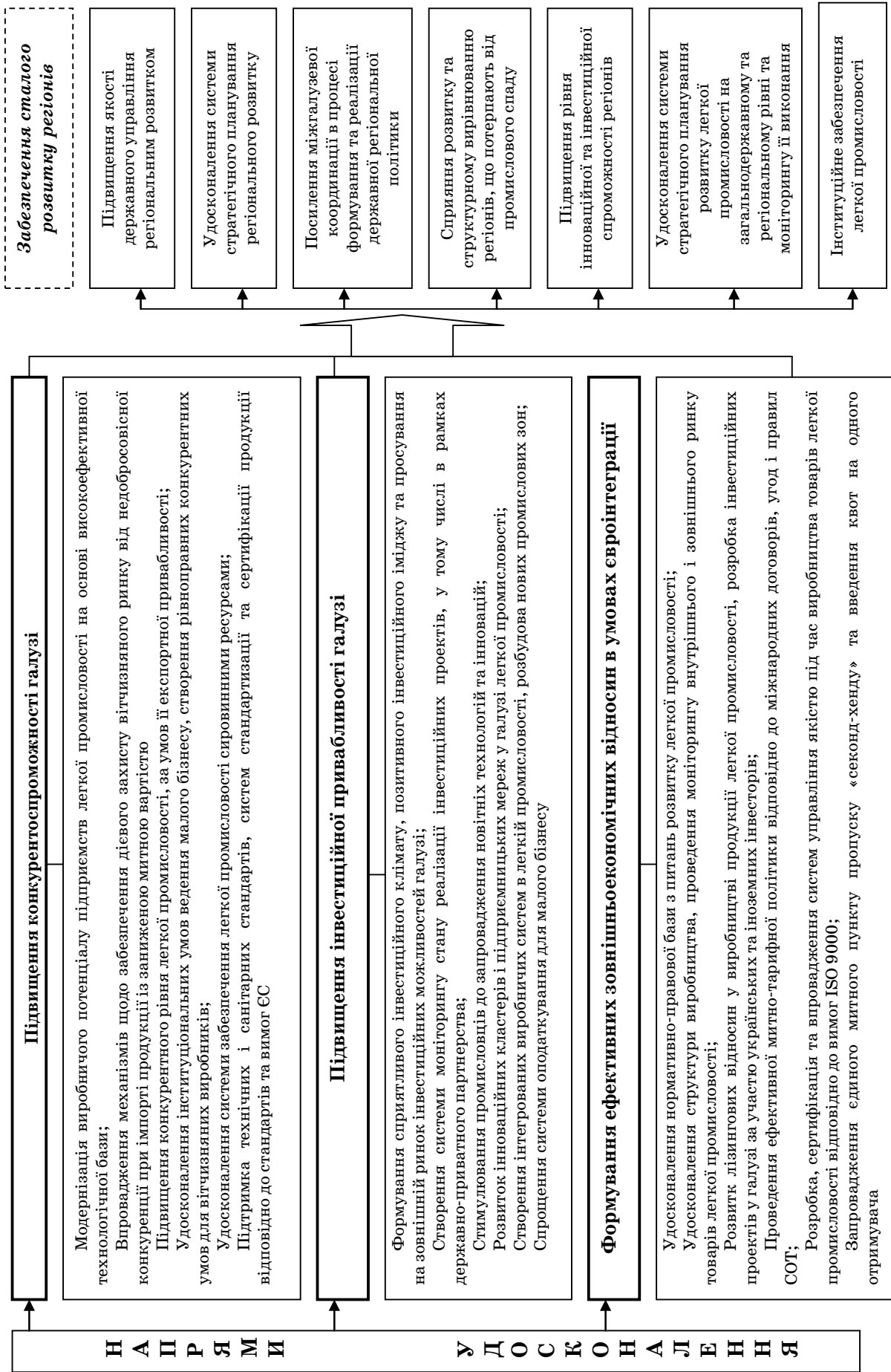


Рис. 1. Напрямами удосконалення механізму державного регулювання легкої промисловості в Україні



енергетичних і матеріальних ресурсів; використання інформаційних технологій; формування конкурентного середовища адекватного світовим вимогам і підвищення конкурентних можливостей промислового потенціалу.

Необхідність формування комплексного довгострокового соціально-економічного прогнозу розвитку легкої промисловості, створення привабливих умов для реалізації потенціалу підприємств легкої промисловості на регіональному рівні, формування нових стандартів виробництва товарів легкої промисловості в умовах євроінтеграції, стимулювання до інноваційного розвитку промисловості в Україні та покращення її конкурентоспроможності обумовили необхідність розробки ефективних напрямів удосконалення механізму державного регулювання легкої промисловості на державному та регіональному рівні: підвищення конкурентоспроможності галузі, підвищення інвестиційної привабливості галузі, формування ефективних зовнішньоекономічних відносин в умовах євроінтеграції, забезпечення сталого розвитку регіонів (рис. 1).

Розроблені напрями удосконалення механізму державного регулювання легкої промисловості визначені шляхом дослідження та моніторингу стратегічного та євроінтеграційний векторів розвитку галузі. Реалізація зазначених напрямів державного регулювання легкої промисловості забезпечить підвищення конкурентоспроможності легкої промисло-

вості, інноваційний та інвестиційний розвиток галузі, формування ефективної вітчизняної зовнішньоекономічної політики в умовах євроінтеграції та підвищення інвестиційної привабливості легкої промисловості на національному та міжнародному ринку.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Дослідження основних принципів формування механізму державного регулювання легкої промисловості в Україні, особливостей державного регулювання легкої промисловості в умовах євроінтеграції, стратегій регіонального управління легкою промисловістю в Україні, дозволило розробити напрями удосконалення механізму державного регулювання легкої промисловості в Україні, які охоплюють основні елементи нормативно-правового, економічного та фінансового механізму державного регулювання легкої промисловості на державному та регіональному рівні та враховують стратегічний та євроінтеграційний вектор розвитку промисловості України. Формування, удосконалення, впровадження та реалізація механізму державного регулювання легкої промисловості в Україні є перспективним напрямком розвитку державної промислової політики країни, що надасть змогу вирішити ключові проблеми розвитку промислового комплексу, сприятиме виходу легкої промисловості з кризи, підвищенню її конкурентоспроможності на внутрішньому та світовому ринках.

#### Література

1. Гавриленко Т., Бродюк І. В. Перспективи розвитку легкої промисловості України в умовах нестабільного зовнішнього середовища. *Економічні горизонти*. 2018. № 1. С. 28–34.
2. Гончаров Ю. В. Легка промисловість України: теоретико-методологічні засади управління розвитком в умовах інтеграції до СОТ. Київ: КНУТД, 2011. 332 с.
3. Дейнеко Л. В. Розвиток промисловості для забезпечення зростання та оновлення української економіки: науково-аналітична доповідь / за ред. Дейнеко Л. В. Київ: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України», 2018. 158 с.
4. Касьян Л. Е. Стан та перспективи розвитку легкої промисловості України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6(1). С. 147–150.
5. Промислове виробництво в Україні у 2018 році. *Економічний дискусійний клуб*. URL: <http://edclub.com.ua/analityka/promyslove-vyrobnytvo-v-ukrayini-u-2018-roci>
6. Черних В. В. Сучасні тенденції регіонального розвитку та транскордонного співробітництва в Європі і Україні. *Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право*. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/view/6860/7674>

#### References

1. Gavrilenko, T., & Brodyuk, I. V. (2018). Perspectives of development of light industry of Ukraine in the conditions of unstable environment, *Economic horizons*, 1, 28–34.
2. Goncharov, Yu. V. (2011). *Lehka promyslovist' Ukrainy: teoretyko-metodolohichni zasady upravlinnia rozvytkom v umovakh intehratsii do SOT* [Light Industry of Ukraine: Theoretical and methodological principles of development management in the context of WTO integration], KNUVD, Kyiv: Ukraine.
3. Dayneko, L. V. (2018), *Rozvytok promyslovosti dlia zabezpechennia zrostannia ta onovlennia ukrains'koi ekonomiky: naukovo-analitychna dopovid'* [Industry Development for Growth and Renewal of the Ukrainian Economy: Scientific and Analytical Report], in Dayneko, L. V. (ed), NAS of Ukraine, State Institution «Inst. and predicted. NAS of Ukraine, Kiev, Ukraine.

4. Kasyan, L.E. (2016). Status and prospects of light industry in Ukraine, Scientific Bulletin of Uzhgorod National University, 6 (1), 147–150.

5. The official site of Economic Discussion Club (2018), «Industrial production in Ukraine in 2018», available at: <http://edclub.com.ua/analytika/promyslove-vyrobnnytvo-v-ukrayini-u-2018-roci> (Accessed 31 July 2019).

6. Chernykh, V.V. (2018), Current trends in regional development and cross-border cooperation in Europe and Ukraine. Ukraine's Development Strategy [Online], available at: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/view/6860/7674> (Accessed 31 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 02.08.2019

УДК 354: 378.11

**Грень Лариса Миколаївна**

*кандидат педагогічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник наукового відділу  
з проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру  
Національний університет цивільного захисту України*

**Грень Лариса Николаевна**

*кандидат педагогических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник научного отдела  
по проблемам государственной безопасности учебно-научно-производственного центра  
Национальный университет гражданской обороны*

**Hren Larysa**

*Candidate of Pedagogic Sciences, Leading Scientific Worker of the  
Science Department on Problems of State Security of the Training-Scientific-Production Centre  
National University of Civil Defense of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-4466-6018

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5160

**КОМПЛЕКСНЕ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЮ ОСВІТОЮ**

**КОМПЛЕКСНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

**COMPREHENSIVE APPLICATION OF STATE  
MANAGEMENT MECHANISMS  
IN VOCATION-AND-TECHNICAL TRAINING**

**Анотація.** Доведено, що проблематика змісту та практики використання механізмів державного управління освітою завжди знаходиться у колі наукових інтересів вітчизняних і зарубіжних дослідників. Серед питань, на які слід звернути увагу, є питання комплексного застосування механізмів державного управління професійно-технічною освітою (ПТО). Обґрунтування ефективності комплексного застосування механізмів державного управління ПТО є метою нашого дослідження. Доведено, що комплексний механізм державного управління ПТО може складатися з таких видів механізмів за функціональним призначенням: нормативно-правового, фінансово-економічного, кадрово-мотиваційного, організаційного, які, об'єднуючись в систему засобів правового, фінансового, мотиваційного характеру, мають використовуватись у комплексі. Визначено правовий механізм державного управління як систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується нормативність суспільних відносин [14, с. 50], і що законодавство є основним інструментом впливу на систему ПТО. Відмічено, що для ефективного функціонування ПТО в Україні важливого значення набуває проблема вдосконалення її нормативно-правової бази, а застосування нормативно-правового механізму державного управління ПТО є необхідністю. Доведено, що найбільш оптимальним шляхом фінансування закладів професійної освіти є змішане фінансування – за кошти державного бюджету, місцевих органів влади, роботодавців, інвесторів, тих, що навчаються тощо» [17, с. 157] і що тільки співробітництво з регіональними органами влади, виробництвом і бізнесом ПТНЗ у змозі забезпечити підготовку кваліфікованого робітника. Обґрунтована провідна роль у цьому процесі фінансово-економічного механізму державного управління ПТО.

Доведено, що запровадження кадрово-мотиваційних механізмів стимулювання професійної діяльності та розвитку педагогічних працівників (удосконалення системи підвищення кваліфікації педагогічних працівників із залученням до освітнього процесу висококваліфікованих працівників виробництва та сфери послуг, започаткування сертифікації пе-

дагогічних працівників у сфері професійної (професійно-технічної) освіти; підвищення соціального статусу педагогічних працівників закладів професійної (професійно-технічної) освіти) [18]; запровадження багатоканального фінансування надасть можливість для їх додаткового фінансового стимулювання. Отже, застосування кадрово-мотиваційного механізму управління ПТО підсилить мотивацію педагогічних працівників до виконання своїх безпосередніх обов'язків, що, у свою чергу сприятиме підвищенню якості навчання, оволодіння учнівською молоддю практичними навичками.

Визначено організаційний механізм як «сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі управління, що має розгалужену систему – від міністерства до управлінь та відділів освіти на різних рівнях; навчальні заклади; їх взаємозв'язки» [3]. Розкрито повноваження департаменту професійної освіти, який в окремих випадках виступає самостійним суб'єктом владного впливу у розвитку й функціонуванні ПТО. Доведено, що дія вищезазначених механізмів державного управління ПТО тільки у взаємопов'язаному, комплексному застосуванні спроможна призвести до синергетичного ефекту у розвитку ПТО.

**Ключові слова:** механізм, державне управління, професійно-технічна освіта.

**Аннотація.** Доказано, что проблематика содержания и практики использования механизмов государственного управления образованием всегда находится в кругу научных интересов отечественных и зарубежных исследователей. Среди вопросов, на которые следует обратить внимание, является вопрос комплексного применения механизмов государственного управления профессионально-техническим образованием (ПТО). Обоснование эффективности комплексного применения механизмов государственного управления ПТО является целью нашего исследования. Доказано, что комплексный механизм государственного управления ПТО может состоять из таких видов механизмов по функциональному назначению: нормативно-правового, финансово-экономического, кадрово-мотивационного, организационного, которые, объединяясь в систему средств правового, финансового, мотивационного характера, применяются в комплексе. Определен правовой механизм государственного управления как систему правовых средств, с помощью которых обеспечивается нормативность общественных отношений [14, с. 50], и законодательство является основным инструментом воздействия на систему ПТО. Отмечено, что для эффективного функционирования ПТО в Украине важное значение приобретает проблема совершенствования ее нормативно-правовой базы, а применение нормативно-правового механизма государственного управления ПТО является необходимостью. Доказано, что наиболее оптимальным путем финансирования учреждений профессионального образования является смешанное финансирование – за счет государственного бюджета, местных органов власти, работодателей, инвесторов, обучающихся и т.д.» [17, с. 157] и только сотрудничество с региональными органами власти, производством и бизнесом ПТУ в состоянии обеспечить подготовку квалифицированного рабочего. Обоснована ведущая роль в этом процессе финансово-экономического механизма государственного управления ПТО.

Доказано, что введение кадрово-мотивационных механизмов стимулирования профессиональной деятельности и развития педагогических работников (совершенствование системы повышения квалификации педагогических работников с привлечением к образовательному процессу высококвалифицированных работников производства и сферы услуг, начало сертификации педагогических работников в сфере профессиональной (профессионально-технического) образования, повышение социального статуса педагогических работников учреждений профессионального (профессионально-технического) образования) [18]; введение многоканального финансирования предоставит возможность для их дополнительного финансового стимулирования. Таким образом, применение кадрово-мотивационного механизма управления ПТО усилит мотивацию педагогических работников к выполнению своих непосредственных обязанностей, что, в свою очередь будет способствовать повышению качества обучения, овладения учащейся молодежью практическими навыками.

Определен организационный механизм как «совокупность различных по своей природе конкретных организационных элементов в механизме управления, имеет разветвленную систему – от министерства до управлений и отделов образования на разных уровнях; образовательные учреждения; их взаимосвязи» [3]. Раскрыты полномочия департамента профессионального образования, который в отдельных случаях выступает самостоятельным субъектом властного влияния в развитии и функционировании ПТО. Доказано, что действие вышеупомянутых механизмов государственного управления ПТО только во взаимосвязанном, комплексном применении способно привести к синергетическому эффекту в развитии ПТО.

**Ключевые слова:** комплексный механизм, государственное управление, профессионально-техническое образование.

**Summary.** It has been proved that the problematics of content and practices of applying mechanisms of education's state management has always remained within the circle of scientific interest of both native and foreign researchers. Among the issues to be addressed to is that of comprehensive application of vocation-and-technical training's state management mechanisms. The substantiation of efficiency in comprehensive application of vocation-and-technical training's (VTT) state management mechanisms is the goal of our research. It has been proved that the comprehensive mechanism of VTT's state management can be composed of the following kinds of mechanisms by functional designation: normative-legal, financial-economic, personnel-motivational, organizing, which when combined into the system of means of legal, financial, motivational character are to be used as a complex. There has been determined the state management legal mechanism as a system of legal means through which normatively of social relations is ensured [14, p. 50], and which is legislatively the main instrument of influencing the VTT

system. It has been noted that for VTT's efficient functioning in Ukraine, of great importance is the problem of its normative-legal base improvement, and that the application of normative-legal mechanism of VTT's state management is needed. It has been proved that the most optimal way of financing VTT facilities is the mixed financing through the means of state budget, local authorities, employers, investors, trainees, and so on [17, p. 157] and that only in cooperation with regional authorities, production, and business are VTT institutions capable of ensuring a qualified worker's training. The leading role of financial-economic mechanism of VTT's state management in this process has been substantiated.

It has been proved that the introduction of personnel-motivational mechanisms to stimulate teaching workers' professional activity and development (upgrading of teaching workers' qualification improvement system with involvement of highly-qualified workers of production and services into the training process, introduction of teaching workers' certificating in vocational (vocation-and-technical) training; raising social status of teaching workers at vocational (vocation-and-technical) training institutions) [18] along with the introduction of the multichannel financing will enable to ensure their additional financial stimulation. Thus, the application of the personnel-motivational mechanism of VTT management will strengthen the teaching workers' motivation to performing their immediate duties, which in its turn will enhance to raising the quality of training, and mastering practical skills by the training youth.

The organizing mechanism has been defined as «totality of different by their nature specific organizational elements within the management mechanism, which has a ramified system – from the ministry to offices and department of education at various levels; training institutions; their interconnections» [3]. There have been exposed the plenary powers of a vocational training department that in certain cases acts as an independent factor subject of power impact in development and functioning of VTT. It has been proved that the action of the aforementioned mechanisms of state management of VTT can only lead to synergic effect in VTT's development in their interrelated, comprehensive application.

**Key words:** comprehensive mechanism state management, vocation-and-technical training, synergic effect.

**Постановка проблеми.** Розвиток і функціонування системи професійно-технічної освіти є важливим завданням усіх країн світу як відповідь на виклики глобалізації, і Україна не є виключенням із цього процесу. На 2019 рік на навчання у професійно-технічних закладах освіти в Україні було «виділено 123 315 бюджетних місць, завдяки яким вступники можуть безоплатно отримати професійну освіту. З них 109 249 місць — це регіональне замовлення, 14 066 місць — державне замовлення, зокрема 7 287 місць — за професіями загальнодержавного значення. До ТОП-5 областей, які отримали найбільшу кількість заяв на навчання за кошти регіонального замовлення, увійшли: Львівська — 3570 учнів (36%); Дніпропетровська — 3248 учнів (36%); Одеська — 2407 учнів (44%); Харківська — 2392 учні (42%); Запорізька — 2389 учнів (46%) (у % — від загальної кількості замовлення), а до ТОП-5 областей, які отримали найбільшу кількість заяв на навчання за кошти державного замовлення для підготовки кадрів за професіями загальнодержавного значення, увійшли: Донецька — 625 учнів (63%); Дніпропетровська — 588 учнів (43%); Запорізька — 550 учнів (71%); Полтавська — 481 учень (39%); Львівська — 380 учнів (32%) (у % — від загальної кількості замовлення) [1]. Знання вступників про професії, за якими можна навчатись у закладах регіону і їх затребуваність серед роботодавців, майбутня зарплата після закінчення навчального закладу, можливість кар'єрного зростання матимуть позитивні наслідки для професійного вдосконалення здобувачів професійно-технічної освіти, соціально-економічного розвитку регіонів і держави. Комплексне застосування механізмів державного управління професійно-технічною освітою надасть можливість

нашій державі бути в авангарді розвинутих країн світу, а випускникам професійно-технічної освіти — затребуваними на світовому й вітчизняному ринку праці й послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика змісту та практики використання механізмів державного управління освітою завжди знаходиться у колі наукових інтересів вітчизняних вчених: дослідження С. Домбровської («Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України»: проаналізовано теоретичні аспекти формування нових механізмів впливу держави на реформування вищої освіти України, методи подолання бюрократизму в науці та в управлінні нею. Запропонований механізм упровадження наукових результатів в освітянські стандарти, який сприятиме вдосконаленню навчального процесу) [2], Н. Зелінської («Реформування в галузі освіти: механізми здійснення»: приділено увагу дослідженню механізмів державного управління впровадження реформ в освітній галузі України, виявленню їх недоліків та позитивних сторін; на основі проведеного аналізу внесено пропозиції щодо вдосконалення зазначених механізмів на сучасному етапі) [3], В. Мороза, С. Мороз, Л. Грень («Концептуалізація категорії «механізми державного управління» через призму аналізу змісту феномена «механізм» в економічних, юридичних і технічних науках»: розглянуто підходи до визначення змісту категорії «механізм» в рамках економічних, юридичних і технічних наук; за результатами аналізу сформульованих узагальнень щодо змісту феномена «механізм» запропоновано авторське визначення категорії «механізм державного управління»; наведено результати порівняльного аналізу змісту категорій

«механізм держави» і «державний механізм») [4] та інших свідчать про неабияку увагу науковців до покращення її стану на державно-освітньому рівні.

Популярними серед зарубіжних вчених за відповідним напрямом є роботи Сюепін У., Іцюнь Е. «Management of Technical and Vocational Education» («Управління технічною і професійною освітою»; Китай: йдеться про те, що реалізація мети технічної і професійної освіти можлива за умови проектування, організації, координації і контролю адміністраторами безліч факторів, таких як людські, матеріальні, фінансові ресурси, час, простір, інформація, відповідно до цілей і принципів технічної і професійної освіти, щоб навчальна і викладацька робота могла виконуватися безперервно, стабільно, впорядковано і ефективно; мета — в оптимізації безлічі чинників за допомогою наукового управління) [5]; Прайс Н., Кабоверде К. «Technical-Vocational Education and Training for Business Process Management: Challenges and Potential» («Техніко-професійна освіта і підготовка кадрів для управління бізнес-процесами: проблеми і можливості»; Філіппіни: доведено, що управління бізнес-процесами (IT-BPM) є одним з найсильніших рушіїв економічного зростання й зайнятості Філіппін; обґрунтовано, що одним із потенційних факторів, що сприяють IT-BPM, є програма технічної та професійної освіти та навчання (TVET), що управляється внутрішньо TESDA та іншими технічними професійними установами (TVI); також розглянуто можливість TVET щодо підвищення продуктивності працівників та підготовки їх до сектору IT-BPM; розглянуто проблеми, які обмежують роль TVET у підготовці працівників до потенційної зайнятості в секторі IT-BPM: обмеженість даних про якість та ефективність навчання, прогалини у володінні англійською мовою, розриви у компетенції обмежують доступ до можливостей, доступних у секторі IT-BPM, для багатьох філіппінців, а відсутність навичок загрожує працівникам з нижчою кваліфікацією, які можуть бути ліквідовані через автоматизацію; доведено, що уряд, IT-BPM фірми та ТВІ можуть вирішити ці проблеми, зосередившись на кращій координації та комунікації, а також на покращенні моніторингу та забезпечення якості навчання, і зробити програми TVET більш гнучкими до технологічних змін; завдяки кращій координації та довгостроковій відданості викладанню м'яких навичок та компетенцій TVET може стати більш ефективним інструментом для досягнення спільного процвітання [6].

Механізм державного управління професійно-технічною освітою присвячені і наші попередні публікації [7; 8].

Не дивлячись на високий рівень наукової уваги до розв'язання проблематики розвитку професійно-технічної освіти, окремі питання залишаються відкритими для наукових пошуків. Серед таких питань слід звернути увагу, у тому числі, на питання

комплексного застосування механізмів державного управління професійно-технічною освітою.

**Мета статті:** обґрунтувати ефективність комплексного застосування механізмів державного управління професійно-технічною освітою.

**Виклад основного матеріалу.** У дослідженнях науковців механізм державного управління зазвичай визначається як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Енциклопедія державного управління трактує механізми державного управління як «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління» [9, с. 375]. «Механізм державного управління є структурованою єдністю суб'єктів державного управління та їх впливів (алгоритми і процедури реалізації функцій управління, технології управління, методи і інструменти формування і реалізації управлінських рішень) на об'єкти державного управління з метою реалізації функцій держави і досягнення цілей його функціонування» [4, с. 18]. На думку науковців, «механізми державного управління забезпечують зв'язок та взаємообумовленість управлінських рішень, виконують регуляторну та мобілізаційну функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їхніх цільових настановок» [10, с. 302].

«Механізми державного управління освітою — це сукупність практичних заходів (рішень, важелів, стимулів, методів, процесів), за допомогою яких суб'єкти управління, впливаючи на сферу освіти з метою досягнення поставлених цілей, забезпечують її функціонування і розвиток. Згідно з характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. Вони виконують роль суспільного самоуправління за схемою заходу (мета — рішення) — впливи — дії — результати, можуть мати організаційний і правовий характер, потребують кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення, нормативно-правового регулювання (закони, підзаконні акти)» [11, с. 407].

За основу візьмемо визначення механізму державного управління, надане С. Мороз: «Механізм державного управління являє собою інституційно оформлену, організаційно структуровану і суспільно схвалену (визнану суспільством) систему суб'єктів та об'єктів державного управління в їх сукупності з методами, інструментами, формами і способами взаємодії (нормативно-правові, організаційно-адміністративні, інформаційно-технологічні елементи), а також конкретними діями по досягненню

суспільно значущих цілей. Іншими словами, система механізму державного управління може бути розглянута через призму діалектичної єдності суб'єктів державного управління (органи державної влади та їх посадові особи), технологій формування та реалізації управлінських рішень, а також необхідних для цього інструментів та ресурсів (правові, фінансові, адміністративні, людські і т.д.)» [4, с. 17,18].

«Залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності» [12, с. 421]. Традиційно комплексний механізм державного управління представляє систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових компонентів, кожен з яких у контексті порушеної нами проблематики заслуговує на увагу. У межах цієї публікації ми зосередимося на розгляді комплексного застосування механізмів державного управління професійно-технічною освітою і з'ясуємо синергетичний ефект від їх дії.

На думку С. Домбровської, «необхідність осмислення всіх складових, ключових характеристик та умов функціонування механізмів державного управління в українській освітній системі, а особливо управління розвитком освіти, пояснюється комплексом істотних факторів. Вони пов'язані із загальними трансформаціями в суспільстві, появою нових парадигм управління, зміною ролі освіти в українському суспільстві й новою якістю освітньої системи» [13, с. 11]. Комплексний механізм державного управління ПТО може складатися з таких видів механізмів за функціональним призначенням: нормативно-правового, фінансово-економічного, кадрово-мотиваційного, організаційного, які, об'єднуючись в систему засобів правового, фінансового, мотиваційного характеру, мають використовуватись у комплексі.

Правові відносини у сфері ПТО охоплюють велику кількість учасників, які належать як до об'єктів, так і до суб'єктів державного управління. Щодо терміну «правовий механізм», то в державно-управлінській науці єдиного підходу до визначення цього поняття немає.

Концептуалізація змісту наукових поглядів щодо змісту дефініції «правовий механізм державного управління» дозволив нам визначити його як систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується нормативність суспільних відносин [14, с. 50].

Держава впливає на розвиток і функціонування професійно-технічної освіти (ПТО) у різних напрямках, використовуючи різні інструменти впливу. Основною метою такого впливу є забезпечення конституційної гарантії громадянам — доступності безкоштовної професійно-технічної освіти. Рівень державного управління ПТО в Україні визначає державна освітня політика як «планомірно органі-

зована діяльність та відповідно цілісна, комплексна система заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку в суспільстві [15].

Законодавство є основним інструментом впливу на систему ПТО. Закони України «Про професійно-технічну освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», Концепція «Нова українська школа», Проект концептуальних засад реформування професійної освіти України «Сучасна професійна освіта» сукупно із системами законодавчих актів створили необхідні умови для вирішення проблем «розмежування повноважень у сфері управління та забезпеченні фінансування розвитку професійної освіти; підняття рівня управлінської культури у сфері професійної освіти керівників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та закладів освіти; мотиваційного стимулювання розвитку соціального партнерства; ліквідації невідповідності якості та напрямів професійної підготовки, рівнів кваліфікації здобувачів професійної освіти потребам ринку праці та запитам особистості; підняття рівня престижності робітничих професій та професійних кваліфікацій» [16].

«Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки» спрямовує на розроблення, створення або удосконалення «механізмів реалізації державної політики в галузі освіти», які безпосередньо стосуються ПТО:

- правових та економічних механізмів стимулювання та заохочення бізнесу, роботодавців та інвесторів, фізичних і юридичних осіб до участі в розвитку системи ПТО; у зміцненні навчально-матеріальної бази системи ПТО, розвитку ПТНЗ та відновленні трудових ресурсів країни;
- механізмів взаємодії органів управління освітою, сім'ї, освітніх установ, молодіжних громадських організацій у напрямі розвитку, виховання і соціалізації молоді;
- механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти, належної оплати праці педагогічних працівників та майстрів виробничого навчання;
- механізму формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства.

Механізмами реалізації Національної стратегії розвитку освіти, професійно-технічної зокрема, є: оновлення нормативно-правової бази системи освіти; удосконалення структури системи освіти; модернізація змісту освіти; забезпечення національного виховання і соціалізації молоді; інформатизація освіти; посилення кадрового потенціалу системи освіти.

У таблиці 1 наведено перелік актуальних на цей час нормативно-правових документів, зміст яких регламентує функціонування та розвиток системи ПТО.

Таблиця 1

**Нормативно-правова база професійної (професійно-технічної) освіти України  
(квітень 2011 р. — серпень 2019 р.) [8, с. 115]**

№ п/п	Законодавчі акти, постанови, накази, розпорядження
1.	Закон України від 2017, № 38–39 -ВР «Про освіту».
2.	Закон України від 10.02.1998 р. № 3/98-ВР «Про професійно-технічну освіту».
3.	«Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки» від 07.06.2011 № 541.
4.	Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій».
5.	Наказ МОНмолодьспорт від 30.12.2011 № 1593 «Про систему рейтингового оцінювання діяльності професійно-технічних навчальних закладів у 2011/2012 навчальному році».
6.	Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 р. № 306 «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів».
7.	Наказ МОН України від 22.07.2011 р. № 862 «Про затвердження Типової базисної структури навчальних планів для здійснення професійно-технічного навчання, перепідготовки або підвищення кваліфікації за робітничими професіями».
8.	Наказ МОН України від 14.05.2013 р. № 499 «Про затвердження Типових правил прийому до професійно-технічних навчальних закладів України», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 29 травня 2013 р. за № 823/23355.
9.	Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 373 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів».
10.	Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 373 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів».
11.	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.07.2016 р. № 408 «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2016 році».
12.	Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 818 «Про затвердження переліку професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету».
13.	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 1077-р «Про затвердження плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016–2020 роки».
14.	Постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 505 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підготовки кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення»
15.	Проект Закону від 20 вересня 2018 «Про професійну (професійно-технічну) освіту» України
16.	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 419-р «Концепція реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року
17.	Національна стратегія розвитку інклюзивної освіти на 2020–2030 роки від 26 липня 2019 року (на стадії обговорення)

Нещодавно запропоновані до громадського обговорення Проект Закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту» України від 20 вересня 2018 р., Національна стратегія розвитку інклюзивної освіти на 2020–2030 роки від 26 липня 2019 року є підтвердженням того, що процес інституціонального оформлення нормативно-правових актів щодо розвитку системи ПТО триває, і це є свідченням неабиякої уваги держави до подальшого її розвитку і функціонування.

Таким чином, для ефективного функціонування професійно-технічної освіти в Україні важливого значення набуває проблема вдосконалення її нормативно-правової бази, а застосування нормативно-правового механізму державного управління ПТО є необхідністю.

Перш, ніж перейти до розгляду фінансово-економічного механізму державного управління ПТО, скористаємося авторським визначенням змісту дефініції «економічний механізм державного управління», розробленим на основі концептуалізації наукових поглядів: «економічна система (підсистема та її основні елементи), в основі якої сукупність інструментів, важелів і методів, що реалізуються під впливом регулюючих функцій держави» [7, с. 29]. Важливо підкреслити, що ПТО належить ключова роль у динамічному розвитку країни і відтворенні її виробничого потенціалу. В умовах ринкових відносин професійно-технічні навчальні заклади (ПТНЗ) не можуть бути економічно незалежними суб'єктами господарювання. Історія розвитку



і становлення системи професійної освіти в країні свідчить про посилення її суспільної значущості, і, як наслідок, необхідності державної підтримки і державного впливу на діяльність ПТНЗ. Основним джерелом фінансування ПТО є кошти з Державного бюджету. Проте через незадовільне її фінансування «останніми роками значно активізувалася діяльність професійно-технічних закладів щодо отримання позабюджетних коштів. Досвід розвинених країн засвідчує, що найбільш оптимальним шляхом фінансування закладів професійної освіти є змішане фінансування — за кошти державного бюджету, місцевих органів влади, роботодавців, інвесторів, тих, що навчаються тощо» [17, с. 157]. Європейська та світова практика переконує у необхідності фінансування підготовки робітників за рахунок визначених законодавством обов'язкових відрахувань з доходів підприємств. Тому, без підтримки та тісного співробітництва з регіональними органами влади, виробництвом і бізнесом ПТНЗ не в змозі забезпечити підготовку кваліфікованого, обізнаного на новітніх технологіях робітника.

На переконання С. Домбровської, «пріоритетна увага держави до освіти, її повноцінна бюджетна підтримка повинні відповідати реальним потребам сучасної та майбутньої України» [13, с. 14].

Важливою складовою державного управління реформування системи ПТО є кадрово-мотиваційний механізм. Законом України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, Законом України «Про професійну (професійно-технічну) освіту від 10.02.1998 № 103/98-ВР, Концепцією реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 419-р, та іншими нормативно-правовими актами визначаються права, обов'язки та соціальні гарантії педагогічних працівників закладів та установ ПТО. Зокрема, у Концепції йдеться про запровадження мотиваційних механізмів стимулювання професійної діяльності та розвитку педагогічних працівників: удосконалення системи підвищення кваліфікації педагогічних працівників із залученням до освітнього процесу висококваліфікованих працівників виробництва та сфери послуг, започаткування сертифікації педагогічних працівників у сфері професійної (професійно-технічної) освіти; підвищення соціального статусу педагогічних працівників закладів професійної (професійно-технічної) освіти [18].

Запровадження багатоканального фінансування надасть можливість для додаткового фінансового стимулювання викладачів ПТНЗ і майстрів виробничого навчання, що сприятиме росту їх зовнішньої мотивації. Серед зовнішніх мотиваторів чільне місце займає рівень заробітної плати викладачів і майстрів виробничого навчання. «Можливість використання фондів додаткового фінансування для фінансового

стимулювання викладачів може стати ефективним інструментом удосконалення кадрово-мотиваційного механізму управління системою вищої освіти в Україні» [19], і педагогічних працівників професійно-технічної освіти зокрема.

Отже, розробка кадрово-мотиваційного механізму управління ПТО підсилить мотивацію педагогічних працівників до виконання своїх безпосередніх обов'язків, що, у свою чергу сприятиме підвищенню якості навчання, оволодіння практичними навичками учнівської молоді.

Організаційний механізм представляє «сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі управління. Цей механізм в Україні має на сьогодні достатньо розгалужену систему — від міністерства до управлінь та відділів освіти на різних рівнях; навчальні заклади; їх взаємозв'язки» [3]. Згідно вітчизняного законодавства діяльність Міністерства освіти і науки України (МОН України) спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Центральний апарат МОН України утворюють 9 департаментів, одним з яких є департамент професійної освіти. Структуру вище згаданого департаменту складають: відділ організаційно-педагогічної діяльності та соціальних питань, відділ змісту та організації навчального процесу, відділ взаємодії з соціальними партнерами та виробництвом, відділ позашкільної освіти та захисту прав дитини. Департамент здійснює моніторинг показників професійної освіти; координує роботу з підвищення кваліфікації педагогічних працівників; визначає пріоритетні напрями розвитку змісту професійно-технічної освіти, розробляє державні вимоги до її рівнів і обсягів; організує співпрацю з Федерацією роботодавців України, місцевими органами публічної адміністрації, виробничими підприємствами. Департамент професійної освіти у межах своїх повноважень не лише опосередковано сприяє адміністративно — правовому забезпеченню діяльності закладів освіти, яке часто реалізується у відповідних адміністративних заходах і прийнятті наказів МОН України, але й в окремих випадках виступає самостійним суб'єктом владного впливу.

Вищезазначені нами механізми державного управління ПТО тільки при взаємопов'язаному, комплексному застосуванні спроможні призвести до синергетичного ефекту від своєї дії: «адже чітко прописаний та, навіть, затверджений нормативно-правовий акт, без політичної волі та організаційного забезпечення його втілення, сам по собі нічого не вартий. Можна безкінечно продукувати закони, декларуючи бажання проведення реформи і нічого, або майже нічого, у цьому напрямку не робити в дійсності, втрачаючи при цьому час, ресурси, довіру громадськості до владних структур та їх представників» [3].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Характеристика нормативно-правового, фінансово-економічного, кадрово-

мотиваційного, організаційного механізмів державного управління ПТО може бути подана через призму таких узагальнень:

- 1) механізм державного управління є структурованою єдністю суб'єктів державного управління та їх впливів на об'єкти державного управління з метою реалізації функцій держави і досягнення цілей його функціонування;
- 2) визначені нами нормативно-правовий, фінансово-економічний, кадрово-мотиваційний та організаційний механізми державного управління ПТО у комплексному застосуванні сприяють ефективному розвитку й функціонуванню цієї важливої складової вітчизняної системи освіти;

- 3) для ефективного функціонування професійно-технічної освіти в Україні важливого значення набувають питання подальшого вдосконалення вищезазначених механізмів державного управління ПТО, а отже, можуть бути доповнені у межах інших напрямів наукових пошуків.

Серед перспективних напрямів щодо розгляду порушеної вище проблематики, на нашу думку, є особливості державного управління професійно-технічною освітою України на державному та регіональному рівнях у вітчизняній і зарубіжній практиці.

### Література

1. До закладів профосвіти вже подали заяви понад 48,5 тис вступників — зарахування завершиться у вересні. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/do-zakladiv-profosviti-vzhe-podali-zayavi-ponad-485-tis-vstupnikiv-zarahuvannya-trivatime-do-veresnya>.
2. Домбровська С. М. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/2/01.pdf>.
3. Зелінська Н. С. Реформування в галузі освіти: механізми здійснення. URL: [http://scienceandeducation.pdpu.edu.ua/doc/2011/7\\_2011/11.pdf](http://scienceandeducation.pdpu.edu.ua/doc/2011/7_2011/11.pdf).
4. Мороз С. А. Концептуалізація категорії «механізми державного управління» через призму аналізу содержания феномена «механізм» в економічних, юридических и техніческих науках / С. А. Мороз, Л. Н. Грень, В. М. Мороз // Научный журнал Академии государственного управления Республики Армения «Публичное управление». 2019. № 1. С. 10–19.
5. Wu X., Ye Y. (2018) Management of Technical and Vocational Education. In: Technical and Vocational Education in China. Springer, Singapore. PP. 241–275.
6. Price, Nicholas Andrew and Caboverde, Christopher Ed, Technical-Vocational Education and Training for Business Process Management: Challenges and Potential (July 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3003856> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3003856>.
7. Грень Л. М. Економічний механізм державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти / Л. М. Грень // Публічне управління та митне адміністрування. № 2 (21), 2019. С. 26–35.
8. Грень Л. М. Нормативно-правовий механізм управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти: історична ретроспектива / Л. М. Грень // Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. Харків. Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 3 (8). 542 с. (Серія «Державне управління»). С. 106–117.
9. Енциклопедія державного управління [Текст]: [у 8 т.]. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. кол.: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
10. Семенець-Орлова І. А. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України і США / І. А. Семенець-Орлова // Університетські наукові записки. 2015. № 1 (53). С. 302–311.
11. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.
12. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
13. Домбровська С. М. Інноваційні державні механізми формування якісної системи освіти в Україні / С. М. Домбровська // Вища освіта України. 2013. № 3 (дод. 2): Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: тематичний вип. К. 2013. С. 10–14.
14. Грень Л. М. Нормативно-правовий механізм державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти / Л. М. Грень // «Державне управління в Україні: виклики та перспективи»: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 трав. 2019 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. 116 с. С. 49–53.
15. Державне управління у сфері освіти: глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю «Державне управління в сфері освіти» / авт. кол.: Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Г. Протасової. К.: НАДУ, 2013. 48 с.

16. Проект концептуальних засад реформування професійної освіти України «Сучасна професійна освіта». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-rozrobilo-proekt-konceptualnih-zasad-reformuvannya-profesijnoyi-osviti-ukrayini-suchasna-profesijna-osvita>).

17. Реформування освіти в Україні: державно управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Лужовий, Ю. О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Г. Протасової. К.; Львів: НАДУ, 2012. 456 с., С. 157–162.

18. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року. Розпорядження від 12 червня 2019 р. № 419-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-koncepciyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-profesijnoyi-profesijno-tehnichnoyi-osviti-suchasna-profesijna-profesijno-tehnichna-osvita-na-period-do-2027-roku-i120619>

19. Карапетян А. О. Удосконалення кадрово-мотиваційного механізму державного управління системою вищої освіти в Україні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/5/03.pdf>.

## References

1. Do zakladiv profosvity vzhe podaly zaiavy ponad 48,5 tys vstupnykiv — zarahuvannya zavershytsia u veresni. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/do-zakladiv-profosviti-vzhe-podali-zayavi-ponad-485-tis-vstupnykiv-zarahuvannya-trivatime-do-veresnya>

2. Dombrovska S. M. Teoretychni aspekty formuvannya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia u reformuvanni vyshchoi osvity Ukrainy. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/2/01.pdf>.

3. Zelinska N. S. Reformuvannya v haluzi osvity: mekhanizmy zdiisnennia URL: [http://scienceandeducation.pdpu.edu.ua/doc/2011/7\\_2011/11.pdf](http://scienceandeducation.pdpu.edu.ua/doc/2011/7_2011/11.pdf)[in Ukraine].

4. Moroz S. A. Kontseptualyzatsiya katehoryy «mekhanyzmy hosudarstvennoho upravleniya» cherez pryzmu analiza sodержanyia fenomena «mekhanyzm» v ekonomycheskykh, yurydycheskykh y tekhnicheskyykh naukakh / S. A. Moroz, L. N. Gren', V. M. Moroz // Nauchnyi zhurnal Akademyy hosudarstvennoho upravleniya Respublyky Armeniya «Publychnoe upravlyeniye». 2019. № 1. S. 10–19 [in Ukraine].

5. Wu X., Ye Y. (2018) Management of Technical and Vocational Education. In: Technical and Vocational Education in China. Springer, Singapore, pp. 241–275.

6. Price, Nicholas Andrew and Caboverde, Christopher Ed, Technical-Vocational Education and Training for Business Process Management: Challenges and Potential (July 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3003856> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3003856>.

7. Hren L. M. Ekonomichni mekhanizm derzhavnoho upravlinnia rozvytkom profesiinoi (profesiino-tehnichnoi) osvity / L. M. Hren // Publichne upravlinnia ta mytne administruvannya. № 2 (21), 2019. S. 26–35 [in Ukraine].

8. Hren L. M. Normatyvno-pravovyi mekhanizm upravlinnia rozvytkom profesiinoi (profesiino-tehnichnoi) osvity: istorychna retrospektyva / L. M. Hren // Visnyk Natsionalnoho universytetu tsvylnoho zakhystu Ukrainy: zb. nauk. pr. Kh.: Vyd-vo NUTsZU, 2018. Vyp. 3 (8). 542 s. (Serii «Derzhavne upravlinnia»). P. 106–117 [in Ukraine].

9. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Tekst]: [u 8 t.]. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kol. Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. K.: NADU, 2011. T. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kol.: Yu. P. Surmin (spivholova), P. I. Nadolishnii (spivholova) ta in. 2011. 692 s. [in Ukraine].

10. Semenets-Orlova I. A. Derzhavne upravlinnia osvity zminy: naukovy katehoryi, metodolohiia ta aktualna problematyka doslidzhen na osnovi dosvidu Ukrainy i SShA / I. A. Semenets-Orlova // Universytetski naukovy zapysky. 2015. № 1 (53). S. 302–311 [in Ukraine].

11. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. K.: NADU, 2011. T. 4: Haluzeve upravlinnia / nauk.-red. kolehiia: M. M. Izha (spivholova), V. H. Bodrov (spivholova) ta in. 2011. 648 s. [in Ukraine].

12. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. K.: NADU, 2010. 820 s. [in Ukraine].

13. Dombrovska S. M. Innovatsiini derzhavni mekhanizmy formuvannya yakisnoi systemy osvity v Ukraini / S. M. Dombrovska // Vyscha osvita Ukrainy. 2013. № 3 (dod.2): Yevropeiska intehratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v konteksti Bolonskoho protsesu: tematychnyi vyp. K. 2013. S. 10–14. [in Ukraine].

14. Hren L. M. Normatyvno-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia rozvytkom profesiinoi (profesiino-tehnichnoi) osvity / L. M. Hren // «Derzhavne upravlinnia v Ukraini: vyklyky ta perspektyvy»: Materialy Mizhnarodnoi naukovy-praktychnoi konferentsii, m. Zaporizhzhia, 10–11 travnia 2019 r. Zaporizhzhia: Klasychnyi pryvatnyi universytet, 2019. 116 s. S. 49–53 [in Ukraine].

15. Derzhavne upravlinnia u sferi osvity: hlosarii z dystsyplin mahisterskoi prohramy za spetsialnistiu «Derzhavne upravlinnia v sferi osvity» / avt. kol.: N. H. Protasova, V. I. Luhovyi, Yu. O. Molchanova ta in.; za zah. red. N. H. Protasovoi. K.: NADU, 2013. 48. [in Ukraine].

16. Projekt kontseptualnykh zasad reformuvannya profesiinoi osvity Ukrainy «Suchasna profesiina osvita». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-rozrobilo-proekt-konceptualnih-zasad-reformuvannya-profesijnoyi-osviti-ukrayini-suchasna-profesijna-osvita>).

17. Reformuvannia osvity v Ukraini: derzhavno upravlinskyi aspekt: navch.-nauk. vyd. / N. H. Protasova, V. I. Luho-vyi, Yu. O. Molchanova ta in.; za zah. red. N. H. Protasovoi. K.; Lviv: NADU, 2012. 456 s., S. 157–162.

18. Pro skhvalennia Kontseptsii realizatsii derzhavnoi polityky u sferi profesiinoi (profesiino-tekhnichnoi) osvity «Suchasna profesiina (profesiino-tekhnichna) osvita» na period do 2027 roku. Rozporiadzhennia vid 12 chervnia 2019 r. № 419-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-realizaciyi-derzhavnoi-politiki-u-sferi-profesijnoy-profesijno-tehnichnoy-osviti-suchasna-profesijna-profesijno-tehnichna-osvita-na-period-do-2027-roku-i120619> [in Ukraine].

19. Karapetian A. O. Udoskonalennia kadrovo-motyvatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia systemoiu vyshchoi osvity v Ukraini. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/5/03.pdf> [in Ukraine].

Стаття надійшла до редакції 25.08.2019

УДК 35.078.3: 316.776 (477), 330.131.7

**Дабіжа Віра Василівна**

*аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом*

**Дабіжа Вера Васильевна**

*аспірант кафедры публичного администрирования  
Межрегиональной академии управления персоналом*

**Dabizha Vera**

*Graduate Student of the Department of Public Administration of the  
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-7000-4635

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-6085

## **РИЗИКОНОМИКА КОМУНИКАТИВНИХ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

## **РИСКЭКОНОМИКА КОММУНИКАТИВНЫХ СИСТЕМ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## **RISKONOMICS OF COMMUNICATIVE SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Анотація.** Розглядаються істотні ризики, що впливають на адекватність сприйняття населенням важливих відомостей адміністративного характеру, які виникають внаслідок інформаційних трансформацій і зовнішніх впливів в спеціальних комунікаційних системах публічного управління при підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень.

Обґрунтовується актуальність методологічного підходу до управління публічними та державними ризиками не в координатах ризик-менеджменту, а як ризик-комунікації. Це комунікативний процес, націлений на організацію взаємодії різних акторів, інститутів і практик як державного управління, так і громадянського суспільства, в рамках якого здійснюється обмін інформацією про різноманітні ризики, розробляються механізми прийняття управлінських рішень по мінімізації невизначеності ризиків, підвищенню їх передбачуваності та керованості на основі механізмів маркетингових комунікацій.

Стаття пропонує переосмислення залучення некомерційних маркетингових комунікацій як необхідного механізму публічного управління, як такого, що надає послугу управлінню кризовими рішеннями та інформацією органам влади через консультаційні служби в області охорони навколишнього середовища, безпеку, економіку та соціальну політику на національному рівні.

У системному вимірі наводяться суттєві і загальні ознаки маркетингових комунікацій, спрямовані на перспективу розвитку і вдосконалення, що підтверджує їх роль і значення як механізму управління. Аналіз різних джерел виникнення таких ризиків і загроз у внутрішньому та зовнішньому середовищі розробки і реалізації рішень органів влади дав можливість визначити, описати і встановити ступінь їх впливу на характер і зміст публічних повідомлень.

**Ключові слова:** інформаційні ризики, публічне управління, маркетингові комунікації, управлінські рішення, мас-медіа.

**Аннотация.** Рассматриваются существенные риски, влияющие на адекватность восприятия населением важных сведений административного характера, возникающие в результате информационных трансформаций и внешних воздействий в специальных коммуникационных системах публичного управления при подготовке, принятии и реализации управленческих решений.

Обосновывается актуальность методологического подхода к управлению публичными и государственными рисками не в координатах риск-менеджмента, а как риск-коммуникации. Это коммуникативный процесс, нацеленный на организацию взаимодействия различных актеров, институтов и практик как государственного управления, так и гражданского общества, в рамках которого осуществляется обмен информацией о различных рисках, разрабатываются механизмы принятия управленческих решений по минимизации неопределенности рисков, повышению их предсказуемости и управляемости на основе механизмов маркетинговых коммуникаций.

Статья предлагает переосмысление привлечения некоммерческих маркетинговых коммуникаций как необходимого механизма публичного управления, как такового, что предоставляет услугу по управлению кризисными решениями и информацией органам власти через консультационные службы в области охраны окружающей среды, безопасности, экономики и политики на национальном уровне.

В системном измерении приводятся существенные и общие признаки маркетинговых коммуникаций, направленных на перспективу развития и совершенствования, подтверждающие их роль и значение как механизма управления. Анализ различных источников возникновения таких рисков и угроз во внутренней и внешней среде разработки и реализации решений органов власти позволил определить, описать и установить степень их влияния на характер и содержание публичных сообщений.

**Ключевые слова:** информационные риски, публичное управление, маркетинговые коммуникации, управленческие решения, масс-медиа.

**Summary.** It deals with all significant risks having effect on the public perceiving adequately important information of administrative nature that arise due to information transformation and external impact in special communication systems of public management upon preparing, making and implementing managerial decisions.

The methodological approach topicality to public and state risk management is substantiated not in the coordinates of risk management, but as risk communication. It is a communicative process aimed at organizing the interaction of various actors, institutions and practices of both public administration and civil society, in which information is exchanged on various risks, management decision-making mechanisms are developed to minimize risk uncertainty, increase their predictability and manageability. mechanisms of marketing communications.

The article proposes a rethinking of non-commercial marketing communications involvement as a necessary mechanism of public administration, as one that provides a service for crisis management and information to the authorities through advisory services in the field of environment, security, economy and social policy at the national level.

The study of active role and significance of marketing communications in the public management has made it possible to find out their features to mitigate certain risks that are inherent in direct and feedback connections available in management systems. After an analysis was carried out of various sources of such risks and threats in internal and external environment where governmental decisions are prepared and implemented, it is now possible to identify, describe and establish a degree to which they affect the nature and contents of public communications.

**Key words:** information risks, public administration, marketing communications, management decisions, mass media.

**Постановка проблеми.** Проблеми виникнення ризиків в процесах інформаційних трансформацій в системах маркетингових комунікацій публічного управління виникають під час підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Це явище потребує аналізу причин загроз, які ведуть до перекручувань і деформацій суті та змісту інформації про вжиті управлінські рішення при їх реалізації у зовнішньому середовищі в відкритих соціальних системах.

Саме з процесами реалізації управлінських рішень пов'язане використання некомерційних маркетингових комунікацій в органах влади, і в цьому сенсі вони виступають одним з важливих і необхідних механізмів публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі моменти взаємодії між владою і суспільством, застосування маркетингових комунікацій і принципів маркетингової діяльності в своїх дослідженнях піднімають Кіслов Д. В. [1; 2] та колеги Романенко Є. О. й Чаплай І. В. [3], закордонний досвід впровадження ризик-менеджменту в державне управління відображений у Кулик Г. Ю. [4] або Казаковцева М. В. [5]. Отнюкова М. та Федорова А. розглядають теоретико-методологічні засади рефлексивних комунікацій в ситуації соціально-економічної та політичної кризи [6].

Цікаві погляди й Ліза Д. Еліс на необхідність ефективних стратегій комунікації відносно ризиків у інформаційному середовищі [7] або Murakami M. [8].

Як механізм ефективного управління державними ризиками комунікацією опікуються Бурганова Л. А. та Исхакова Е. І. [9]. А так з огляду на досвід застосування ризик-менеджменту в державному секторі як «Помаранчева книга», що була переглянута у жовтні 2004 року і перейменована на — «Помаранчева книга. Управління ризиками: принципи та основні положення» то корисним для вивчення проблеми ризикономіки комунікаційних систем публічного управління залишається ознайомлення і понині. Тим більше щорічно доповнену на вимогу викликам дає базове уявлення з її концепціями, розробки та впровадження процесів управління ризико-комунікацією в державних організаціях [12].

**Мета статті (постановка завдання).** На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в тому, що у складних умовах сучасних загроз і негативних впливів, інформаційних війн, недоброякісної конкуренції, безпосередній дезінформації виникають особливі вимоги до збереження і перетворення інформації, необхідної для всіх внутрішніх управлінських процесів в органах влади, яке залишатиметься мале ефективно без залучення

некомерційних маркетингових комунікацій як необхідного механізму публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** За допомогою використання демпіруючих властивостей маркетингових комунікацій можливо домагатися певною мірою нейтралізації ризиків перекручування інформаційних потоків в каналах управління. Маркетингові комунікації в публічному управлінні повинні повноцінно виконувати роль інформаційного механізму стабілізації і регулювання балансу в системах прямих і зворотніх зв'язків влади і суспільства. У підсумку — бути засобом позитивного впливу на населення. Такий механізм інформаційного управління розглядається як система послідовних реалізацій дій, які ґрунтуються на принципах цільової орієнтації.

#### **Маркетингові та дискурсивні ризики мас-медіа**

Маркетингові прийоми реалізації управлінських рішень за допомогою засобів масової інформації мають свої особливості, які потребують окремого аналізу. Співвідношення маркетингових комунікацій в публічному управлінні та засобів масової інформації та комунікацій з точки зору запобігання і нейтралізації ризиків і загроз сторонніх впливів повинно базуватися на системному підході.

Різноманітність видів маркетингових комунікацій розглядається як в комплексі, який може представляти єдину систему, так і у вигляді окремих елементів узагальненого механізму всіх рівнів публічного управління.

Як механізм публічного управління некомерційна система маркетингових комунікацій крім загальноновідомих функцій повинна виконувати ще й такі:

- здійснювати рекламу державних намірів, проектів і починань;
- підтримувати маркетинг територій країни;
- покращувати і посилювати новими прийомами імідж-маркетинг країни;
- підвищувати ефективність зворотніх зв'язків і технологій піару;
- формувати і застосовувати нові публічні символічні бренди;
- підтримувати рівень і значення військово-політичного маркетингу в інтересах обороноздатності країни;
- розвивати засоби протидії і нейтралізації агресивних впливів інформаційних воєн, терористичних загроз та інших негативних впливів;
- вивчати і своєчасно вживати інноваційні технології інтегрованого маркетингу і здійснювати розробку його перспективних форм.

Система маркетингових комунікацій у такому виконанні — це механізм реалізації управлінських рішень держави та інформаційного впливу на населення країни з метою досягнення взаєморозуміння між владою, мас-медіа та соціумом для розвитку постійних цивілізаційних відносин.

Маркетингові засоби організації політичного дискурсу спрямовані на аналіз, вибір, формуван-

ня і поширення інформації відповідно до інтересів і вимог громадян-споживачів. Формування такого інформаційного продукту має базуватися на попередньому системному аналізі політичного ринку і на системному підході до його креативного створення, здатності до ефективної генерації і цільовому поширенню. Головними принципами системності при цьому виступають цілісність (максимальне обмеження розбіжностей елементів системи) і узгодженість щодо загальних методів функціонування засобів масової інформації різного політичного спрямування.

Комунікативний або дискурсивний розгляд політичних проблем репрезентує методологічний поворот від класичних парадигм філософії і політології до сучасних посткласичних і постмодерністських поглядів як на роль і значення масових комунікацій для розвитку суспільства, так і на вплив політичних процесів сучасності. При цьому виникла потреба у використанні інституціональних підходів при з'ясуванні та аналізі ролі сучасних масових комунікацій як інституційних систем в організації політичних дискусій і дискурсів.

Політичний дискурс, як різновид політичних комунікацій, спрямований на обмін думками при всебічному розгляді будь-яких проблем життєдіяльності суспільства, націлений на пошук оптимальних шляхів вирішення цих проблем. При цьому суб'єкти політичного дискурсу повинні дотримуватися деяких загальноприйнятих принципів організації дискусій такого типу. Це, зокрема, толерантність, неупередженість, демократичність, об'єктивність, публічність. З цього випливає нормативність поведінки, аргументації, підготовки і демонстрації використовуваної наочної інформації та доказової бази різними учасниками дискурсу, які, як правило, об'єднуються в групи прихильників тієї чи іншої точки зору. Таким чином, формується інституційний характер всього інформаційно-комунікаційного простору кожного конкретного дискурсу, що відповідно вимагає застосування інституційного підходу до аналізу дискурсивних форм реалізації рішень через системи мас-медіа. Політичний дискурс розглядається як сукупність мовних актів, здійснюваних в політичній сфері з метою висловлювання, відстоювання і поширення певних уявлень [11, с. 219].

Історично політичне позиціонування преси виникло тому, що на політичному ринку вони спочатку виконували роль органів партійної преси. При цьому засоби масової інформації постійно розширювали свої читацькі аудиторії, збільшували газетно-журнальні тиражі. Поступово в процесі розвитку в XIX і XX столітті ці друковані засоби отримали значний суспільний авторитет, привчили населення більшості країн відчувати себе учасниками соціальних процесів і усвідомлювати свою причетність до державних справ і до політики. При цьому під впливом зворотного зв'язку, процесів обміну інформацією вони самі також трансформувалися. Поступово світова практика проде-

монструвала і довела, що масові комунікації взагалі не можуть бути в наш час повністю підконтрольними ні державі, ні суспільству, ні навіть своїм безпосереднім власникам, хоча і виконують частково безпосередні завдання всіх цих інституцій. Сучасні ЗМІ і PR, незважаючи на відсутність політичного нейтралітету, залишаються і залишатимуться ще надовго таким же звичайним для мас інститутом політичної соціалізації, як церковні конфесії, сім'я, система освіти. Реально сучасні засоби масової інформації одночасно вписані або включені в різні системи соціальних відносин і це сприяє їх особливому становищу як інституту з відносно можливими: а) самостійністю діяльності, б) невідконтрольністю тільки одному суб'єкту впливу.

Оскільки мас-медіа нарівні і одночасно з іншими функціями виконують в кожній країні також і управлінську функцію, то вони є елементом політичної влади або підсистемою публічного управління. Наприклад, американська наукова школа «критичного спрямування» (М. Сміт, М. Херман, Г. Шиллер і інші) розглядає засоби масової інформації як потужний інструмент цілеспрямованого конструювання політичних порядків, як ефективний засіб розвитку необхідних владі зв'язків і відносин з суспільством [12, с. 135]. З таких позицій їх роль маркетингових комунікацій у формуванні політичного дискурсу втілюється в продовженні політики уряду, і тоді вони виступають як інститут, що повністю вбудований в держструктуру. Але така однозначна позиція вступає в суперечність із самою природою масових комунікацій і з деякими іншими визначеннями їх багатофункціональності в соціумі. Збалансувати ці розбіжності покликані методи і принципи соціально-етичного маркетингу в частині реалізації управлінських рішень за допомогою мас-медіа у зовнішньому соціально-економічному середовищі [13, с. 106].

Розвиток комплексу інститутів політичного дискурсу має спиратися не на одну, хоча і домінуючу функціональну ознаку (управлінська), а на деяку сукупність взаємопов'язаних функцій. Серед них відзначимо такі, як: представницька, конструктивно-критикуюча, прогнозно-діагностична, просвітницька та ринкова.

Представницька функція є по своїй суті сигнальною. З її допомогою сигналізують суспільству про наявність соціальних, політичних, релігійних, загальних або локальних конфліктів. Одночасно вона повинна попереджати населення про методи захисту

від загроз такого типу конфліктних ситуацій, розкривати їх характер, природу, розмах. У разі політичного забарвлення конфлікту, який зображують, коментують або оцінюють політичні журналісти для підтримки політичного дискурсу навколо нього, іноді виникають і внутрішні загрози. Це відбувається тоді, коли політичні оглядачі, ведучі політичних шоу, під час діалогу з владою підмінюють собою як громадськість, так і її представництва (партії, рухи, громадські організації). Крім того, вони ж самі створюють і поширюють через мас-медіа деяку політичну міфологію, що спонукає певні верстви населення до дій, які зовсім не відповідають їх справжнім інтересам.

Критико-конструктивна функція в організації та формуванні політичного дискурсу безпосередньо впливає з представницької функції і є, по суті, її продовженням. Якщо засоби масової інформації прагнуть висвітлити ті чи інші інтереси або очікування громадян (окремих прошарків, груп), то вони неодмінно впливають на певні позиції влади і змушені виступати з критичним аналізом останніх. Це відбувається тому, що, включаючись в гру з розгляду конфлікту з боку тієї чи іншої групи, вони, хоча і тимчасово, але стають на позиції цих груп, а іноді і індивідів, які, як правило, мають своє вузьке і обмежене бачення проблеми.

**Висновок.** Феномен виникнення зон трансформаційних ризиків при прямих і зворотніх переходах в системах: інформація — знання — інформація повинні стати предметом міжгалузевих досліджень і практичних напрацювань з урахуванням новітніх досягнень, перш за все, теорії інформації, комунікології, психології, маркетингології і соціології. Досвід проблем виникнення і наявності інформаційно-управлінських ризиків може, в тому числі, спиратися на методологію, принципи і способи взаємин і взаємозв'язків влади з населенням країни, засновані на теорії соціально-етичного маркетингу, що визначає оптимальне співвідношення прийнятих рішень зі сприятливими умовами і факторами їх сприйняття у зовнішньому соціальному середовищі.

При цьому слід постійно мати на увазі, що роль масових комунікацій, а, отже, ефект від маркетингових комунікацій в країні в будь-яких національних заходах, особливо соціально-політичного змісту, безпосередньо корелюється зі ступенем довіри населення як до них самих, так і до влади.

#### Література

1. Кіслов Д. В. Система державних маркетингових комунікацій: теорія і практика: монографія / Д. В. Кіслов. Київ: «Леся», 2015. 407 с.
2. Кіслов Д. В. Системність криз та кризи управлінських систем / Д. В. Кіслов // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2013. № 2. С. 23–29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_5)
3. Кіслов Д. В. Маркетингова комунікологія як механізм реалізації державної політики / Д. В. Кіслов, Е. О. Романенко, І. В. Чаплай. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 412 с. URL: <http://vadnd.org.ua/app/uploads/2018/01/5-1.pdf>.
4. Кулик Г. Ю. Государственное управление / Г. Ю. Кулик // Электронный вестник. 2013. № 37. С. 32–44.



5. Казаковцева М. В. Внедрение методов риск-менеджмента как основа повышения качества государственного управления / М. В. Казаковцева // Вестник Марийского государственного университета: экономические науки. Йошкар-Ола: МарГУ, 2014. № 2 (14). С. 54–59. DOI: 10.30914/2072-6783.
6. Федорова А. В. Рефлексивные коммуникации и риски в контексте процессов организационного управления / А В Федорова, М. С. Отнюкова // Вестник Поволжского института управления. 2017. Том 17. С. 79–86. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/refleksivnye-kommunikatsii-i-riski-v-kontekste-protsesov-organizatsionnogo-upravleniya/viewer>. DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-79-86
7. Ellis, L. The need for effective risk communication strategies in today's complex information environment. // Harvard T. H. Chan School of Public Health, Executive. URL: [www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies](http://www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies)
8. Murakami M. Building risk communication capabilities among professionals: Seven essential characteristics of risk communication. / Michio Murakami, Atsushi Kumagai, Akira Ohtsuru // Radiation Protection Dosimetry, 182 (1), PP. 120–127. URL: <https://doi.org/10.1093/rpd/ncy140>
9. Бурганова Л. А. Риск-коммуникация как механизм эффективного управления рисками. / Л. А. Бурганова, Э. И. Исхакова // Вестник экономики, права и социологии. Казань: 2019. № 1. С. 132–135
10. Mark Ripley The Orange Book: Management of Risk — Principles and Concepts. HM Government. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/866117/6.6266\\_HMT\\_Orange\\_Book\\_Update\\_v6\\_WEB.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF)
11. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.) та ін. К: Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
12. Кіслов Д. В. Роль ЗМІ у формуванні політичного дискурсу як засіб державного маркетингу / Д. В. Кіслов // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 1. С. 133–137.
13. Соціально-етичний маркетинг» / за заг. ред. А. А. Мазаракі, Є. В. Ромата. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 372 с.

#### References

1. Kislov D. V. Sistema derzhavnih marketingovih komunikacij: teoriya i praktika: monografiya / D. V. Kislov. Kiyiv: «Lesya», 2015. 407 s.
2. Kislov D. V. Sistemnist kriz ta krizi upravlinських sistem / D. V. Kislov // Visnik Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini. 2013. № 2. S. 23–29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_5)
3. Kislov D. V. Marketingova komunikologiya yak mehanizm realizaciyi derzhavnoyi politiki / D. V. Kislov, E. O. Romanenko, I. V. Chaplaj. Kiyiv: DP «Vid. dim «Personal», 2018. 412 s. URL: <http://vadnd.org.ua/app/uploads/2018/01/5-1.pdf>.
4. Kulik G. Yu. Gosudarstvennoe upravlenie / G. Yu. Kulik // Elektronnyj vestnik. 2013. № 37. S. 32–44.
5. Kazakovceva M. V. Vnedrenie metodov risk-menedzhmenta kak osnova povysheniya kachetsva gosudarstvennogo upravleniya / M. V. Kazakovceva // Vestnik Marijskogo gosudarstvennogo universiteta: ekonomicheskie nauki. Joshkar-Ola: MarGU, 2014. № 2 (14). S. 54–59. DOI: 10.30914/2072-6783
6. Fedorova A. V. Refleksivnye kommunikacii i riski v kontekste processov organizacionnogo upravleniya / A V Fedorova, M. S. Otnyukova // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2017. Tom 17. S. 79–86. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/refleksivnye-kommunikatsii-i-riski-v-kontekste-protsesov-organizatsionnogo-upravleniya/viewer>. DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-79-86
7. Ellis, L. The need for effective risk communication strategies in today's complex information environment. // Harvard T. H. Chan School of Public Health, Executive. URL: [www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies](http://www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies)
8. Murakami M. Building risk communication capabilities among professionals: Seven essential characteristics of risk communication. / Michio Murakami, Atsushi Kumagai, Akira Ohtsuru // Radiation Protection Dosimetry, 182 (1), PP. 120–127. URL: <https://doi.org/10.1093/rpd/ncy140>
9. Burganova L. A. Risk-kommunikaciya kak mehanizm effektivnogo upravleniya riskami. / L. A. Burganova, E. I. Ishakova // Vestnik ekonomiki, prava i sociologii. Kazan: 2019. № 1. S. 132–135
10. Mark Ripley The Orange Book: Management of Risk — Principles and Concepts. NM Government. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/866117/6.6266\\_HMT\\_Orange\\_Book\\_Update\\_v6\\_WEB.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF)
11. Politichna enciklopediya / redkol.: Yu. Levenec (gol.), Yu. Shapoval (zast. gol.) ta in. K: Parlamentske vidavnicтво, 2011. 808 s.
12. Kislov D. V. Rol ZMI u formuvanni politichnogo diskursu yak zasib derzhavnogo marketingu / D. V. Kislov // Naukovi zapiski In-tu zakonodavstva Verhovnoyi Radi Ukrayini. 2015. № 1. S. 133–137.
13. Socialno-etichnij marketing» / za zag. red. A. A. Mazaraki, Ye. V. Romata. 2-ge vid., pererob. i dopov. K.: Kiyiv. nac. torg.-ekon. un-t, 2017. 372 s.

УДК 351.329:336.58

**Малигіна Ірина Вікторівна**

*аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

**Малыгина Ирина Викторовна**

*аспірант кафедры социальной и гуманитарной политики*

*Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

**Malygina Iryna**

*PhD Student of the Department of Social and Humanitarian Policy of the National Academy of  
Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-1492-4330

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5155

**КАДРОВА ПОЛІТИКА В СФЕРІ  
ЗАГАЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМ  
«НОВОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ШКОЛИ»**

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ  
ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМ  
«НОВОЙ УКРАИНСКОЙ ШКОЛЫ»**

**STAFF POLICY IN THE SPHERE  
OF UKRAINE'S GENERAL EDUCATION IN CONDITIONS  
OF THE REFORM OF «NEW UKRAINIAN SCHOOL»**

**Анотація.** В статті розкрито вплив кадрових процесів на розвиток системи загальної середньої освіти з урахуванням запровадження у 2017/18 навчальному році програми Нової української школи. Визначено умови, які сприяють відтворенню кадрового потенціалу у сфері освіти, до яких відносяться: цілеспрямованість, продуманість, наукова обґрунтованість і ефективність державної кадрової політики загалом, контроль за реалізацією державної кадрової політики, регулювання кадрової діяльності в сфері освіти на національному, регіональному, місцевому рівнях. Показано, що кадровий процес в системі загальної освіти є результатом взаємодії державної кадрової політики та кадрової діяльності органів управління освітою, органів місцевого самоврядування, втіленням яких повинен стати сформований кадровий потенціал цієї системи.

**Ключові слова:** кадрова політика, кадрові процеси, кадрові ресурси, кадровий потенціал, державна політика, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, Нова українська школа.

**Аннотация.** В статье раскрыто влияние кадровых процессов на развитие системы общего среднего образования с учетом введения в 2017/18 учебном году программы Новой украинской школы. Определены условия, способствующие воспроизводству кадрового потенциала в сфере образования. К таким относятся: целеустремленность, продуманность, научная обоснованность и эффективность государственной кадровой политики в целом, контроль за реализацией государственной кадровой политики, регулирование кадровой деятельности в сфере образования на национальном, региональном, местном уровнях. Показано, что кадровый процесс в системе общего образования является результатом взаимодействия государственной кадровой политики и кадровой деятельности органов управления образованием, органов местного самоуправления, воплощением которых должен стать сформированный кадровый потенциал этой системы.

**Ключевые слова:** кадровая политика, кадровые процессы, кадровые ресурсы, кадровый потенциал, государственная политика, органы государственного управления, органы местного самоуправления, Новая украинская школа.

**Summary.** The article reveals the impact of personnel processes on the development of the system of general secondary education, taking into account the introduction of the New Ukrainian School program in the 2017/18 school year. The conditions conducive to the reproduction of human resources in the field of education are determined. These include determination,

*thoughtfulness, scientific validity and effectiveness of the state personnel policy in general, control over the implementation of the state personnel policy, regulation of personnel activities in the field of education at the national, regional, local levels. It is shown that the personnel process in the general education system is the result of the interaction of the state personnel policy and the personnel activities of education management bodies, local authorities, the embodiment of which should be the formed personnel potential of this system.*

**Key words:** *personnel policy, personnel processes, human resources, human potential, state policy, government, local governments, New Ukrainian School.*

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що в умовах розвитку української державності та демократизації суспільства кадрова політика у сфері освіти в умовах реформування державного управління освітою і подальшої модернізації як на національному, так і на регіональному рівнях залишаються мало вивченими і недостатньо прогнозованими. Аналіз ходу перебудови, реформування та модернізації системи освіти як своєрідних соціальних експериментів впродовж періоду після здобуття суверенітету свідчить про часто спонтанний і незавершений характер таких змін. У палітрі причин — причини економічного, демографічного, гуманітарного, політичного характеру. Крім того, в історичній ретроспективі повторюються відкинуті суспільством концепції на попередніх історичних етапах масштабних реформаций і нововведень, які негативно позначилися на формуванні та затребуваності кадрового потенціалу системи української загальної освіти. У підсумку, це позначається на зниженні довіри суспільства до державної політики щодо трансформації системи освіти, у тому числі й кадрової її складової.

**Ступінь наукової розробленості проблеми дослідження.** Фокус уваги до питання необхідності реформування системи освіти України утримується вже багато років. На цьому наголошують провідні науковці, громадські діячі, політики, учителі, журналісти. Не лише кадрові, а й нормативно-правові, організаційні, питання реформування системи освіти України потребують вирішення. Особливо слід зауважити, що нерозв'язаними упродовж цих років залишаються фінансові проблеми освіти, які безпосередньо впливають на кадрове забезпечення дошкільної, загальної середньої освіти й професійної освіти. Кадрову політику в сфері освіти упродовж трьох десятиків років досліджують як окремі науковці, так і колективи науково-дослідних установ та закладів вищої освіти. Зупинимось на огляді кількох таких, які, на наш погляд, мають важливе значення для виконання наших завдань.

Колектив кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України досліджує проблему у контексті соціальної і гуманітарної політики та управління соціогуманітарним розвитком на національному та місцевому рівні. Питання кадрових процесів у контексті державного управління, у тому числі в сфері освіти розглядають М. В. Кравчен-

ко, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова, О. М. Петроє, Н. Г. Протасова, П. К. Ситник, В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський [9; 12; 26; 27; 30; 31; 33; 35]. У їхніх працях наголошується на проблемних питаннях соціогуманітарного розвитку та реформування соціальної політики в Україні, аналізуються основні проблеми та перспективи реалізації. Сучасний стан державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні розкрито у працях Л. А. Гаєвської [4; 5], зокрема, також і з фокусом уваги на проблемах її кадрового забезпечення. На основі аналізу поглядів науковців щодо проблем та перспектив розвитку демократичного управління (такі, як Єльнікова Г., Крисюк С., Лікарчук І., Майборода В., Пастушенко Р., Рогова В., Сікорський П.) Л. А. Гаєвська пропонує шляхи розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні [4; 5]. Проаналізовано досвід освітніх реформ Європейського Союзу щодо формування політики в галузі освіти, зокрема, питання підвищення якості освіти та розвитку системи професійної підготовки, формування європейської освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку, в основу чого покладено такі критерії, як прийняття нормативних актів, що суттєво вплинули на державну освітню політику з погляду її впливу на соціально-економічний розвиток країни, та принципи, на яких вона формувалась [5]. Значну увагу питанню підготовці кваліфікованих кадрів та науковому дослідженню демографічних проблем приділяє Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України під керівництвом академіка Е. М. Лібанової [13; 15; 16; 32]. Окрім наукових монографій під її керівництвом підготовлено також і серію навчальних посібників з економіки ринку праці та соціальної політики, зокрема, перший в Україні підручник зі статистики ринку праці, зокрема, з аналізом кадрової проблеми у сфері освіти.

В Інституті менеджменту освіти Національної академії педагогічних наук України серед численних досліджень варто зауважити на окремих результатах колективу таких авторів, як В. І. Маслов, О. С. Бондар, К. В. Гораш, щодо наукових основ та технологій компетентного управління загальноосвітнім навчальним закладом, де розкрито провідні тенденції, які притаманні освіті України на сучасному етапі державотворення, їх вплив на зміст на стратегію управління навчальними закладами [18; 34]. Особливо детально аналізуються зв'язки між

тенденціями та закономірностями суспільного розвитку з кадровими процесами, надана систематизація цих процесів. У цих працях приділено увагу також і змісту закономірностей, їх прояву в управлінні закладами освіти. Окрім того, Г. В. Єльнікова, В. І. Куценко, В. І. Маслов та ін., — також колектив вказаної вже установи — здійснили розробку теоретичних, методичних та технологічних засад підготовки керівників загальноосвітніх навчальних закладів та установ загальної середньої освіти до оцінювання результатів діяльності шкіл [34]. Розробка математичного апарату оцінювання здійснена ними на основі кваліметричного підходу, визначення змісту оцінювання — на основі компетентнісного підходу. У дослідженні розглядається система підготовки керівників до оцінювання результатів діяльності загальноосвітніх навчальних закладів, яка розкриває її зміст (опис змістового модуля), структуру: дві очні сесії (установча і підсумкова), етап дистанційного навчання та технологію їх здійснення [34, с. 123–187]. У монографіях Г. А. Дмитренко, О. Л. Ануфрієвої, О. А. Брусенцевої, Т. І. Бурлаєнко, Д. С. Горбенко, Н. С. Горбенко, М. С. Діденко, В. М. Колпакова, В. В. Медведь, М. Е. Морозової, С. В. Мудри, О. В. Мурашко, Л. М. Савчук, В. Т. Солодкова, А. О. Чаусова, О. Г. Шевчика, В. П. Яковець [7; 14] розглядається унікальний підхід до модернізації чинної низькоефективної моделі державного управління, яка «працює» без зворотного зв'язку за кінцевими результатами діяльності владних структур, що призвело до суттєвого відчуження їх інтересів більшості громадян. Обґрунтовується «Новий управлінський курс» України, який базується, по-перше, на ідеології людиноцентризму, по-друге, ключовій стратегії її реалізації на основі формування культури цільового управління за кінцевими результатами у структурах державного управління, по-третє, на унікальній технології здійснення цієї стратегії шляхом чіткої орієнтації структур державної влади на підвищення якості життя громадян сіл, селищ, міст. Крім того, Г. В. Федоровим розглянуто актуальні питання управління сучасним навчальним закладом в ринкових умовах на основі системного підходу. У роботі розглянуто теоретичні основи управління освітою в умовах демократизації суспільства, новітні форми та технології управління діяльністю керівника сучасної школи [36]. Т. В. Новаченко представлено результати дослідження авторитету керівника в державному управлінні, здійсненого в контексті методології архетипіки [23]. Застосований підхід ґрунтується на ідеях К. Г. Юнга [37] про колективне несвідоме, що забезпечує цілісність психосоціальної реальності як специфічними — внутрішніми за своєю природою патернами, так і звичайними властивостями — універсальністю й типовою регулярністю, що повторюється протягом багатьох сторіч. Проаналізований зазначеним автором із застосуванням вітчизняного теоретико-методологічного

концепту «універсальний соціальний цикл» генезис авторитету керівника дозволив виділити архетипні особливості розвитку феномену авторитету в реалізованих людством трьох циклах суспільної історії, які попарно: Грецька — Римська античність, Відродження — Просвітництво, Модерн — Постмодерн. У роботі визначено також шляхи розвитку авторитету керівника в сучасному українському суспільстві, що має важливе наукове значення і в контексті досліджуваної нами проблеми розвитку кадрової політики у сфері державного управління освітою [23, с. 23–89]. Інноваційна модель організації навчального процесу в інститутах післядипломної педагогічної освіти представлена у науковій розробці за редакцією Л. М. Ващенко [4], де основна увага приділяється питанням інноваційного розвитку післядипломної педагогічної освіти, обґрунтуванню наукових основ підвищення кваліфікації керівних, педагогічних, науково-педагогічних працівників. Авторами запропоновано концептуальний підхід до формування інноваційного середовища в закладах післядипломної педагогічної освіти, а також розкрито можливості трансформації європейського досвіду освітніх реформ вищої школи у вітчизняній системі післядипломної педагогічної освіти.

Опубліковано чимало наукових робіт, які представляють різноплановий зміст розвитку кадрових процесів в системі освіти. Вони містять теоретичні обґрунтування дослідження процесів і впливу системи освіти на розвиток соціальних процесів в умовах реформ. Однак, відсутність цілісного вивчення кадрових процесів в сфері освіти, слабка теоретична розробленість досліджуваної проблеми загалом щодо зазначених вище теоретичних і практичних аспектів, складність вирішення кадрових проблем в системі освіти визначили мету нашого дослідження.

**Мета дослідження** — полягає у тому, щоб на основі розгляду процесів реформування української системи загальної середньої освіти визначити управлінські особливості модернізації української освіти, які впливають на кадрову політику у сфері загальної освіти, розглянути дію механізмів регулювання кадрових процесів в системі загальної освіти. Основні завдання дослідження: виявити теоретико-методологічні особливості вивчення і регулювання кадрових процесів в системі освіти в умовах її реформування і модернізації; розкрити системний підхід до дослідження проблем реформування освіти; проаналізувати стан кадрових процесів в системі освіти України в умовах реформ; дослідити вплив кадрової політики на розвиток системи загальної освіти.

**Виклад основного змісту.** Система освіти розглядається як взаємопов'язаний комплекс суб'єктів, об'єктів, процедур і представлена сукупністю державних освітніх стандартів, відповідних їм навчальних програм, а також мережі установ різних організаційно-правових форм, типів і видів, які реалізують дані освітні програми [10]. Інший аспект

питання — кадровий потенціал навчальних закладів, система органів управління освітою й ресурсне її забезпечення. Відповідно до такого бачення системи освіти, реформи розглядаються як перетворення, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Останнім часом насамперед відбувається оновлення змісту освіти відповідно до сучасних умов — «це довготермінова реформа, яка розпочнеться вже зараз, але сьогоднішні школярі також повинні відчувати зміни й отримати кращу якість освіти» [28]. Але ці процеси реформування і модернізації є масштабними соціальними експериментами, які проводяться в системі освіти [21]. У пріоритетному порядку доцільно виділити завдання аналізу кадрових процесів в системі освіти в Україні не тільки в контексті загальних перетворень в українському суспільстві, а й розглядати вплив соціальних експериментів (як, зокрема, Нова українська школа — НУШ, як «ключова реформа Міністерства освіти і науки України» на рівні шкільної освіти, «головна мета якої створити школу, у якій буде приємно навчатись і яка даватиме учням не тільки знання, як це відбувається зараз, а й вміння» [21]. Сьогодні відбувається впровадження в систему державної освіти в Україні нової структури, що потребує нових форм соціальної організації. Отже, ця нова освітня політика держави формує нову соціальну ситуацію для отримання нової інформації, що збагачує соціальну практику, змінює ситуацію не тільки в освіті, але й у суспільстві.

Як зазначається у різних програмних документах, «реформа НУШ розрахована на роки, адже неможливо швидко змінити освітню традицію, що плекалася в Україні протягом десятків років» [28]. Проте, у вересні 2017 року було прийнято новий Закон України «Про освіту» [10], який регулює основні засади нової освітньої системи. На черзі — ухвалення нового проекту Закону України «Про

повну загальну середню освіту» [29], в якому буде більш детально розкрито зміни, та затвердження нового державного стандарту початкової освіти.

Як засвідчує ситуація у початковій школі України, саме цей Державний стандарт початкової освіти у 2017/2018 навчальному році апробували у 100 школах по всій Україні [25]. А з 2018/2019 навчального року по-новому вчать всі першокласники України.

Список компетентностей, яких набуватимуть учні, складено з урахуванням рекомендацій Європейського Парламенту та Ради Європи щодо формування ключових компетентностей освіти впродовж життя та закріплено Законом України «Про освіту» [10]. Перелік цих компетентностей нами відображено на рисунку «Перелік ключовий компетентностей освіти впродовж життя».

Оскільки основа нового Стандарту — це «опанування» дітьми знань та навичок через діяльність, висловлювання своїх думок і почуттів, слухання інших, новий Стандарт початкової освіти передбачає, що «вчителі працюватимуть за іншими підходами», тому вже у 2017 році розпочалося навчання вчителів, які вчитимуть перші класи. Заходи з підготовки тренерів з усіх областей України розпочалися у 2017 році, які навчатимуть учителів, а також створюється онлайн-курс для підсилення очного навчання, що забезпечить кадровий ресурс для реалізації завдань експерименту на рівні базових загальноосвітніх навчальних закладів.

Таким чином, сучасна кадрова політика, як процес, характеризує сукупність послідовних дій з досягнення певного результату в реалізації державного управління. Середовище розгортання кадрової політики в сфері освіти пов'язане з поняттями «людські ресурси», «кадрові ресурси», «педагогічні кадри», які мають загальні і конкретні характеристики. Зокрема, є відповідні маркери цих процесів — щорічні, кварталні, місячні статистичні показники,

вільне володіння державною мовою

інноваційність іноземними мовами

математична компетентність

екологічна компетентність

компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій

навчання впродовж життя

культурна компетентність



здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами

підприємливість та фінансова грамотність

інформаційно-комунікаційна компетентність

здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами

громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей

Рис. 1. Перелік ключових компетентностей освіти впродовж життя [10]

тощо [3; 24]. Зокрема, сукупність таких показників дозволяє визначити кадровий стан системи освіти України. Так, у системі дошкільної освіти на кінець 2017 р. кількість посад за штатним розписом налічувалась 327,9 тис., з яких педагогічний персонал — 144,6 тис., технічний персонал — 183,3 тис. осіб. Разом з тим, кількість фактично зайнятих посад була 317,7 тис. осіб, з яких педагогічний персонал — 140,2 тис., технічний персонал — 177,5. Отже, забезпеченість кадрами складала на той час 97%. Кількість вчителів у закладах загальної середньої освіти України на початок 2017/18 н.р. складала 439,7 тис. осіб. За офіційними даними незаповнені вакансії відсутні. Разом з тим, за інформацією кадрових служб впродовж останніх двох років періодично оприлюднюються запити на вчителів інформатики, фізики, біології та постійно існує потреба у вчителях з англійської мови.

Концептуальне бачення ролі учителя у цій реформі таке, що учитель — «це людина, на якій тримається реформа» [28]. Тому один з головних принципів НУШ — «умотивований учитель». Отже, щоб досягти результатів, слід сприяти його професійному та особистому зростанню, а також підвищувати його соціальний статус. Щоб навчати по-новому, вчитель повинен отримати свободу дій — обирати навчальні матеріали, імпровізувати та експериментувати. Отже, очевидно, що навіть з врахуванням такого майже стовідсоткового кадрового забезпечення у системі загальної освіти, професійна структура кадрового складу має змінитися відповідно до того, що Міністерство освіти і науки України пропонує типові навчальні програми, проте будь-який учитель чи авторська група зможуть їх доповнювати або створювати свої. По-суті, учитель тепер обмежений лише Державним стандартом, де йдеться про результати навчання — тобто, що мають знати та вміти учні, закінчивши певний етап навчання, але як дійти до цих результатів, учитель визначатиме самостійно.

Кадровий процес в системі загальної освіти представлений як результат взаємодії державної кадрової політики та кадрової діяльності органів управління освітою, втіленням яких повинен стати сформований кадровий потенціал освітніх установ системи загальної освіти [22, с. 89–91]. Як зазначається у концептуальних настановах НУШ, «учитель, який отримав свободу навчати, має отримати й свободу навчатися» [28]. І ця свобода теж передбачена реформою, адже «половину обов'язкових годин підвищення кваліфікації вчитель зможе проходити не в Інститутах післядипломної педагогічної освіти — а там, де обере сам» [28]. Є лише дві вимоги: за п'ять років підвищення кваліфікації має скласти 150 годин, і навчання має відбуватись щорічно. Позитивним моментом у цьому є ще й те, що МОН України забезпечить можливість, за якою бюджетні кошти, що виділяються на підвищення кваліфікації вчителів, можна було спрямовувати громад-

ським та приватним організаціям, отже, можливість учителям самостійно визначати траєкторію свого професійного розвитку. Також передбачається мотивувати вчителів фінансово — на основі процедури сертифікації. Хоч це й добровільна перевірка, але її проходження надасть учителям 20% надбавку до посадового окладу та звільнить від атестації, що є поширеною світовою практикою.

Закон України «Про освіту» [10] передбачає кадрову автономію. Тепер директор школи може самостійно призначати своїх заступників, приймати на роботу та звільняти педагогічних працівників. Окрім того, керівники шкіл (як і вчителі) уже приймаються на роботу за строковим контрактом. Директор школи обирається за конкурсом. Одна людина зможе бути на цій посаді не більше двох термінів по 6 років (якщо особа призначається на цю посаду вперше, перший термін складатиме 2 роки). Після ця людина зможе обіймати інші посади в цій школі або ж брати участь у конкурсі директорів в іншій школі.

Разом з тим, аналіз процесів та результатів цього першого етапу реформування системи освіти свідчить про певні проблеми та перспективи оптимізації кадрових процесів і відносин в системі освіти. На нашу думку, реалізація цілей і завдань реформи освіти ускладнена двома факторами: недостатністю кадрових ресурсів, які б відповідали вимогам реформи та ефективно вирішували її завдання (характер і специфіка діяльності кадрового корпусу системи освіти залежить від змісту і спрямованості реформ, здійснюваних у сфері освіти України) і відсутністю нормативно-правових і організаційних механізмів впровадження реформи (не прийнято закон про загальну середню освіту) [29]. Масштаби трансформацій в сфері освіти поки не підвищують якість освіти, оскільки правильна амбітна мета досить часто програє реаліям переповнених міських класів, що не сприяє удосконаленню якості навчання в початковій школі, без створення необхідних умов для ефективної організації навчально-виховного процесу.

До напрямів оптимізації процесів реформування, на нашу думку, належать: завершення створення нормативно-правової бази регулювання кадрових процесів і відносин в системі освіти; вибір ефективних методів регулювання кадрових процесів, підвищення ролі економічних методів управління освітою, які включають мотивацію і стимулювання праці педагогів, встановлення гарантій їх професійного розвитку, створення умов для творчої роботи, реалізації здатності та компетентності, розробка соціальних стандартів для сфери освіти і показників її розвитку, підвищення соціального статусу педагогів та престижності педагогічної професії шляхом розширення діапазону моральних і матеріальних стимулів, посилення адресності і диференціації соціальної підтримки працівників сфери освіти,

визнання суспільної значущості педагогічної праці на рівні держави; оптимізація організаційних і посадових структур органів управління освітою з визначенням конкретного функціоналу та відповідальності в поєднанні з правами, залученням професіоналів до управлінської діяльності, вдосконалення методів підбору і розстановки кадрів управління освітніми установами, створення системи підготовки менеджерів освіти через навчання і «вирощування» в процесі стажувань із застосуванням діагностики організаторських здібностей та управлінських умінь, формування довіри до діяльності педагогічних колективів в поєднанні з державним контролем якості навчання та громадським контролем функціонування освітньої установи.

**Висновки.** Таким чином, кадрова політика у сфері освіти України — це соціальні процеси функціонування і розвитку як системи освіти, які представляють об'єктивно обумовлені і послідовні зміни кадрового потенціалу української освітньої системи, так і суспільства. Відбувається модифікація кількісних і якісних параметрів, які сприяють відтворенню педагогічних кадрів і є результатом впливу суб'єктивних факторів у вигляді організованого регулювання кадрових відносин і взаємодій навчальних закладів з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Як свідчать зміни у системі освіти України, відбуваються суспільні процеси функціонування й розвитку системи, які представляють об'єктивно обумовлені і послідовні зміни кадрового потенціалу освітньої системи України, модифікації його кількісних і якісних параметрів, які сприяють

відтворенню педагогічних кадрів і є результатом впливу суб'єктивних факторів у вигляді організованого регулювання кадрових відносин і взаємодій навчальних закладів з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Ефективність кадрового потенціалу системи освіти України може бути посилена цілеспрямованістю, продуманістю, науковою обґрунтованістю і ефективністю державної кадрової політики. Також регулюванням кадрової діяльності її суб'єктів по відношенню до освітніх установ освіти. Ми вважаємо, що це може бути закріплено в спеціально розробленому і прийнятому Кодексі законів про освіту, що передбачає законодавче визначення стратегії і перспектив освіти в напрямку оптимізації фінансування, включаючи бюджет, податки і фінансові механізми; рівень оплати та соціальні гарантії для вчителів; обмеження нерівності можливостей в отриманні освіти; кардинального поліпшення змісту освіти.

Також є необхідність провести соціальну експертизу нововведень, спрямованих на реформування та модернізацію української освіти, встановивши реальне ставлення суспільства і учасників освітнього процесу до змісту і форм перетворень; розробити стратегію і механізми відтворення кадрового потенціалу системи освіти, забезпечити реалізацію кадрової політики в освіті; вивчити практику розробки і виконання регіональних програм розвитку освіти з метою узагальнення і поширення передового досвіду реформування, науково-методичного обґрунтування шляхів вдосконалення управління системою освіти.

### Література

1. Билинская М. Н. Человекоцентристская парадигма в государственном управлении средним образованием Украины. Подготовка кадров для государственной и муниципальной службы в условиях реформ: диалог власти, науки и образования: материалы междунар. науч.-практ. конф., Новосибирск, 23–25 апр. 2009 г. Новосибирск, 2009. С. 278–283.
2. Бобрицька В. І. Європейські виміри державної кадрової політики України у підготовці працівників для системи освіти. Вісник Національного авіаційного університету. Серія Педагогіка. Психологія. 1(6) К.: Вид-во Нац. авіац. ун-ту «НАУ-друк», 2015. С. 30–35.
3. Вища освіта в Україні у 2018 році. Статистична інформація. Державна служба статистики України. Київ, 2019. URL: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publosvita\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm) (дата звернення 03.08.2019).
4. Інноваційна модель організації навчального процесу в інститутах післядипломної педагогічної освіти: наук.-метод. посіб. [Л. М. Ващенко, А. І. Чміль, В. Ф. Паламарчук, Л. А. Гаєвська, І. І. Драч]. НАПН України, Ун-т менеджм. освіти. К. Пед. думка, 2012. 138 с.
5. Гаєвська Л. А. Шульга Н. Д. Досвід Європейського Союзу щодо формування й реалізації освітньої політики як головного важеля соціально-економічного розвитку країн. Вісник післядипломної освіти. Серія: Управління та адміністрування. 2017. Вип. 4–5. С. 9–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpoupra\\_2017\\_4-5\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpoupra_2017_4-5_4) (дата звернення 03.08.2019).
6. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. К. НАДУ. 2012. 72 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografiy/08295121-aecf-499c-a114-9a08b5d8841c.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/08295121-aecf-499c-a114-9a08b5d8841c.pdf). (дата звернення: 06.08.2019).
7. Дмитренко Г. А., Медведь В. В., Мудра С. В. Управління якістю професійної освіти: підготовка конкурентоспроможних випускників. Монографія. К. Севастополь: «Мистец», 2013. 336 с.

8. Дубич К. В. Механізми державного управління соціальними послугами: зарубіжний досвід та українські реалії. Монографія. К. НАДУ при Президентові України, 2015. 386 с.
9. Європейські стандарти соціогуманітарного розвитку: сутність та можливості застосування в Україні: наук. розробка / авт. кол.: В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, П. К. Ситник та ін. Київ. НАДУ, 2015. 48 с.
10. Закон України «Про освіту». Про освіту: Закон України № 2145-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст. 380). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 06.08.2019).
11. Календар реформи. Нова Українська Школа. URL: <https://nus.org.ua/about/> (дата звернення 06.08.2019).
12. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: моногр. Київ. Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
13. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу. К.: КНЕУ, 2008. 330 с.
14. Людиноцентрична система державного управління в Україні: утопія чи шанс. Монографія [за загальною редакцією Г. А. Дмитренка]. Київ. ДКС-Центр. 2014. 240 с.
15. Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір: монографія [відп. ред. Е. М. Лібанова]. Київ. Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. 316 с.
16. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз [відп. ред. Е. М. Лібанова]. К. Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. 311 с.
17. Малигіна І. В. Кадрова політика у сфері освіти України в умовах реформ. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ. НАДУ, 2019. Т. 2. С. 78–80.
18. Маслов В. І., Боднар О. С., Гораш К. В. Наукові основи та технології компетентного управління загальноосвітнім навчальним закладом: Монографія. Тернопіль. 2012. 320 с.
19. Мельничук Л. М. Державне управління соціальним розвитком регіонів. Монографія. Луцьк. 2018. 440 с.
20. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1021 «Про організаційні питання запровадження Концепції Нової української школи у загальноосвітніх навчальних закладах І ступеня». URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/nakaz.pdf> (дата звернення: 07.08.2019).
21. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1187 від 16.08.2017 року «Про затвердження експериментального навчального плану початкової школи експериментальних загальноосвітніх навчальних закладів, які працюють в межах дослідно-експериментальної роботи всеукраїнського рівня за темою «Розроблення і впровадження навчально-методичного забезпечення початкової освіти в умовах реалізації нового Державного стандарту початкової загальної освіти». URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/nakaz-1181.pdf> (дата звернення: 07.08.2019).
22. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні. Київ. НАПН України. Педагогічна думка. 2016. 448 с.
23. Новаченко Т. В. Архетипова парадигма авторитету керівника в державному управлінні: монографія. Ніжин. Київ. 2013. 320 с.
24. Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н.р. ДНУ «Інститут освітньої аналітики». Київ, 2018. 210 с.
25. Перелік учасників всеукраїнського експерименту з пілотування нового Державного стандарту початкової загальної освіти затверджений Наказом МОН України від 13.07.2017 № 1028. URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/perelik.pdf> (дата звернення: 07.08.2019).
26. Петрос О. М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії: монографія. К. НАДУ, 2012. 304 с.
27. Петрос О. М. Соціальний діалог як інструмент формування корпоративної соціальної політики. Монографія. Київ. 2008. 162 с.
28. Програма всеукраїнського експерименту за темою «Розроблення і впровадження навчально-методичного забезпечення початкової освіти в умовах реалізації нового Державного стандарту початкової загальної середньої освіти» на базі загальноосвітніх навчальних закладів на 2017–2022 роки, затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України від 13.07.2017 № 1028. URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/programma.pdf> (дата звернення: 07.08.2019).
29. Проект Закону України «Про повну загальну середню освіту». URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65784](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65784) (дата звернення: 07.08.2019).
30. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. Київ. Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
31. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. [авт. кол. В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.]. Львів: НАДУ, 2012. 368 с.
32. Смертність населення України у трудоактивному віці: кол. монографія [відп. ред. Е. М. Лібанова]. Київ. Ін-т демографії та соц. дослідж. НАНУ, 2007. 211 с.



33. Соціальний захист населення України: монографія [авт.кол.: І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова та ін.]. Київ. НАДУ, 2009. 184 с.
34. Теоретико-методичні основи підготовки керівників до оцінювання результатів діяльності загальноосвітнього навчального закладу: монографія [Сльникова Г. В., Куценко В. І., Маслов В. І. та ін. Київ. УМО, Педагогічна думка, 2012. 220 с.
35. Трощинський В. П., Петроє О. М., Кравченко М. В. Управління соціогуманітарним розвитком на місцевому рівні. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. Київ. НАДУ, 2014. С. 29–32.
36. Федоров Г. В. Системний підхід до управлінської діяльності керівника начальних закладів у ринкових умовах. Монографія. Київ. «Дорадо-Друк», 2012. 240 с.
37. Юнг К. Г. Архетип и символ. Москва. Ренессанс, 1991. 343 с.

### References

1. Bilinskaya M. N. (2009) Chelovekotsentristskaya paradigma v gosudarstvennom upravlenii srednim obrazovaniem Ukrainy [Human-centric paradigm in public administration of secondary education in Ukraine]. Podgotovka kadrov dlya gosudarstvennoy i munitsipalnoy sluzhby v usloviyakh reform: dialog vlasti, nauki i obrazovaniya: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf., Novosibirsk, 23–25 apr. 2009 g. Novosibirsk [in Russia].
2. Bobryc'ka V. I. (2015). Jevropejs'ki vymiry derzavnoji kadrovoji polityky Ukrainy u pidhotovci pracivnykiv dlja systemy osvity [European Dimensions of the State Personnel Policy of Ukraine in the Preparation of Workers for the Education System]. Visnyk Nacional'noho aviacijnogo universytetu. Serija Pedagogika. Psykologija. 1(6) K.: Vyd-vo Nac. aviac. un-tu «NAK-druk». S. 30–35 [in Ukraine].
3. Vyšča osvita v Ukraini u 2018 roci. Statystyčna informacija [Higher education in Ukraine in 2018] (2019). Derzavna sluzhba statystyky Ukrainy. Kyjiv. URL: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publosvita\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm) (data zvernennja 03.08.2019) [in Ukraine].
4. Innovacijna model' orhanizaciji navčal'noho procesu v instytutax pisljadyplomnoji pedahohičnoji osvity [Innovative model of organization of educational process in institutes of postgraduate pedagogical education: scientific-method. tool]: nauk.-metod. posib. (2012). [L. M. Vaščenko, A. I. Čmil', V. F. Palamarčuk, L. A. Hajevs'ka, I. I. Drač]. NAPN Ukrainy, Un-t menedžm. osvity. K. Ped. dumka. 138 s. [in Ukraine].
5. Hajevs'ka L. A. Šul'ha N. D. (2017). Dosvid Jevropejs'koho Sojuzu šodo formuvannja j realizaciji osvitn'oji polityky jak holovnoho važelja social'no-ekonomičnoho rozvytku krajyn [The experience of the European Union on the formation and implementation of education policy as a major lever of socio-economic development of countries]. Visnyk pisljadyplomnoji osvity. Serija: Upravlinnja ta administruvannja. Vyp. 4–5. S. 9–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpoupra\\_2017\\_4-5\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpoupra_2017_4-5_4) (accessed 03/08/2019) [in Ukraine].
6. Derzavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy [State personnel policy in Ukraine: state, problems and prospects of development: Sciences] rozvytku: nauk. dop. / avt. kol.: (2012). Ju. V. Kovbasjuk, K. O. Vaščenko, Ju. P. Surmin ta in. K. 72 s. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografij/08295121-ae-cf-499c-a114-9a08b5d8841c.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografij/08295121-ae-cf-499c-a114-9a08b5d8841c.pdf). (accessed 06/08/2019) [in Ukraine].
7. Dmytrenko H. A., Medved' V. V., Mudra S. V. (2013). Upravlinnja jakistju profesijnoji osvity: pidhotovka konkurentospromožnyx vypusnykiv [Quality Management in Vocational Education: Preparing Competitive Graduates]. Monohrafija. K. Sevastopol': «Myste». 336 s. [in Ukraine].
8. Dubyč K. V. (2015). Mexanizmy derzavnoho upravlinnja social'nymy posluhamy: zarubižnyj dosvid ta ukrajins'ki realiiji [Mechanisms of state management of social services: foreign experience and Ukrainian realities]. Monohrafija. K. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. 386 s. [in Ukraine].
9. Jevropejs'ki standarty sociohumanitarnoho rozvytku: sutnist' ta možlyvostizastosuvannja v Ukraini [European standards of socio-humanitarian development: the essence and opportunities application in Ukraine: Sciences. development] (2015).: nauk. rozrobka / avt. kol.: V. P. Troščyns'kyj, V. A. Skurativs'kyj, P. K. Sytnik ta in. Kyjiv. 48 s. [in Ukraine].
10. Zakon Ukrainy «Pro osvitu». Pro osvitu [The Law of Ukraine «On Education». On Education] (2019).: Zakon Ukrainy # 2145-VIII (Vidomosti Verxovnoji Rady (VVR), 2017, # 38–39, st.380). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (accessed 06/08/2019). [in Ukraine].
11. Kalendar reformy. Nova Ukrajins'ka Škola [Reform calendar. New Ukrainian School] (2019). URL: <https://nus.org.ua/about/> (accessed 06/08/2019).
12. Kravčenko M. V. (2012). Systema social'noho zaxystu naseleennja jak objekt derzavnoji polityky: metodologija ta praktyka: monohr [Social protection system as an object of public policy: methodology and practice: monogr]. Kyjiv. Inform.-analit. ahentstvo. 451 s. [in Ukraine].
13. Libanova E. M. (2008). Bidnist' naseleennja Ukrainy: metodologija, metodyka ta praktyka analizu [Poverty of the Ukrainian population: methodology, methodology and practice of analysis]. K.: KNEU. 330 s.
14. Ljudynocentryčna systema derzavnoho upravlinnja v Ukraini: utopija čy šans [The Human-Centered System of Public Administration in Ukraine: Utopia or Chance] (2014). Monohrafija [za zahal'noju redakcijeju H. A. Dmytrenka]. Kyjiv. DKS-Centr. 240 s. [in Ukraine].

15. Ljuds'kyj rozvytok v Ukraini: innovacijnyj vymir: monohrafija [Human development in Ukraine: an innovative dimension: a monograph] (2008). [vidp. red. E. M. Libanova]. Kyjiv. In-t demohrafiji ta social'nyx doslidžen' NAN Ukrainy. 316 s. [in Ukraine].

16. Ljuds'kyj rozvytok rehioniv Ukrainy: analiz ta prohnoz [Human Development of Ukrainian Regions: Analysis and Forecast] (2007). [vidp. red. E. M. Libanova]. K. In-t demohrafiji ta social'nyx doslidžen' NAN Ukrainy. 311 s. [in Ukraine].

17. Malyhina I. V. (2019). Kadrova polityka u sferi osvity Ukrainy v umovax reform [Personnel policy in the sphere of education of Ukraine in the conditions of reforms. Institutionalization of public administration in Ukraine in the face of European integration and globalization challenges: materials annually]. Instytucionalizacija public'noho upravlinnja v Ukraini v umovax jevrontehracijnyx ta hlobalizacijnyx vyklykiv: materialy ščorič. Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mižnar. učastju (Kyjiv, 24 trav. 2019 r.); u 5 t. / za zah. red. A. P. Savkova, M. M. Bilyns'koji, O. M. Petroje. Kyjiv. T. 2. S. 78–80. [in Ukraine].

18. Maslov V. I., Bodnar O. S., Horaš K. V. (2012). Naukovi osnovy ta texnologiji kompetentnoho upravlinnja zahal'noosvitnim navčal'nyx zakladom: Monohrafija [Scientific Foundations and Technologies of Competent Management of Comprehensive Educational Institution: Monograph.]. Ternopil'. 320 s. [in Ukraine].

19. Mel'nyčuk L. M. (2018). Deržavne upravlinnja social'nym rozvytkom rehioniv. Monohrafija [State management of social development of regions. Monograph]. Luc'k. 440 s. [in Ukraine].

20. Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy # 1021 «Pro orhanizacijni pytannja zaprovadžennja Konceptiji Novoji ukrajins'koji školy u zahal'noosvitnix navčal'nyx zakladax I stupenja» [] (2017). URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/nakaz.pdf> (accessed 06/08/2019). [in Ukraine].

21. Nakaz Ministertva osvity i nauky Ukrainy # 1187 vid 16.08.2017 roku «Pro zatverdžennja eksperymental'noho navčal'noho planu počatkovoji školy eksperymental'nyx zahal'noosvitnix navčal'nyx zakladiv, jaki pracjujuť v mežax doslidno-eksperymental'noji roboty vseukrajins'koho rivnja za temoju «Rozroblennja i vprovadžennja navčal'no-metodyčnoho zabezpečennja počatkovoji osvity v umovax realizaciji novoho Deržavnogo standartu počatkovoji zahal'noji osvity» [Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 1187 dated 16.08.2017 «On approval of the experimental curriculum of the elementary school of experimental general educational establishments working within the framework of the experimental-experimental work of the nation-wide level on the topic» Development and implementation of educational and methodological support of elementary education in the conditions of implementation of the new State standard of elementary general education»] (2017). URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/nakaz-1181.pdf> (accessed 06/08/2019). [in Ukraine].

22. Nacional'na dopovid' pro stan i perspektyvy rozvytku osvity v Ukraini [National report on the state and prospects of development of education in Ukraine] (2016). Kyjiv. NAPN Ukrainy. Pedahohična dumka. 448 s. [in Ukraine].

23. Novačenko T. V. (2013). Arxetypova paradyhma avtorytetu kerivnyka v deržavnomu upravlinni: monohrafija [The archetypal paradigm of authority of the head in public administration: a monograph]. Nižyn. Kyjiv. 320 s. [in Ukraine].

24. Osvita v Ukraini: bazovi indykatory [Education in Ukraine: basic indicators. Information and statistical bulletin of the results of activity of the branch of education in 2017/2018] (2018). Informacijno-statystyčnyj bjuleten' rezul'tativ dijəl'nosti haluzi osvity u 2017/2018 n.r. DNU «Instytut osvitynoji analityky». Kyjiv. 210 s. [in Ukraine].

25. Perelik učasnykiv vseukrajins'koho eksperymentu z pilotuvannja novoho Deržavnogo standartu počatkovoji zahal'noji osvity [The list of participants of the all-Ukrainian piloting experiment on the new State standard of elementary general education was approved by Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine] (2017). Zatverdženyj Nakazom MON Ukrainy vid 13.07.2017 # 1028. URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/perelik.pdf> (accessed 06/08/2019). [in Ukraine].

26. Petroje O. M. Social'nyj dialoh u deržavnomu upravlinni: jevropejs'kyj dosvid ta ukrajins'ki realiji: monohrafija [Social dialogue in public administration: European experience and Ukrainian realities: a monograph] (2012). K. 304 s. [in Ukraine].

27. Petroje O. M. (2008). Social'nyj dialoh jak instrument formuvannja korporativnoji social'noji polityky. Monohrafija [Social dialogue as a tool for forming corporate social policy. Monograph]. Kyjiv. 162 s. [in Ukraine].

28. Prohrama vseukrajins'koho eksperymentu za temoju «Rozroblennja i vprovadžennja navčal'no-metodyčnoho zabezpečennja počatkovoji osvity v umovax realizaciji novoho Deržavnogo standartu počatkovoji zahal'noji seredn'oji osvity» na bazi zahal'noosvitnix navčal'nyx zakladiv na 2017–2022 roky [The program of all-Ukrainian experiment on the theme «Development and implementation of educational and methodological support of primary education in the conditions of implementation of the new State standard of primary general secondary education» on the basis of comprehensive educational institutions for 2017–2022] (2017), zatverdžena Nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 13.07.2017 # 1028. URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/programma.pdf> (accessed 06/08/2019). [in Ukraine].

29. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro povnu zahal'nu serednju osvitu» [Draft Law of Ukraine «On complete general secondary education»] (2019). URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65784](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65784) (accessed 06/08/2019). [in Ukraine].

30. Reformuvannja osvity v Ukrajinі: deržavno-upravlins'kyj aspekt [Reform of education in Ukraine: state-administrative aspect: educational-sciences] (2012): navč.-nauk. vyd. N. H. Protasova, V. I. Luhovyj, Ju. O. Molčanova ta in. Kyjiv. L'viv: 456 s. [in Ukraine].
31. Reformuvannja social'noji polityky v Ukrajinі: problemy ta perspektyvy [Reforming Social Policy in Ukraine: Problems and Prospects: Educational Sciences] (2012): navč.-nauk. vyd. [avt. kol. V. A. Skurativs'kyj, V. P. Troščyns'kyj, P. K. Sytnyk ta in.]. L'viv: 368 s. [in Ukraine].
32. Smertnist' naselennja Ukrajinu u trudoaktyvnomu vici [Mortality of the population of Ukraine in working age]: kol. monohrafija [vidp. red. E. M. Libanova]. Kyjiv. In-t demohrafiji ta soc. doslidž. NANU, Kyjiv, 2007. 211 s.
33. Social'nyj zaxyst naselennja Ukrajinu: monohrafija [Social protection of the population of Ukraine] (2009). [avt. kol.: I. F. Hnybidenko, M. V. Kravčenko, O. F. Novikova ta in.]. Kyjiv. 184 s. [in Ukraine].
34. Teoretyko-metodyčni osnovy pidhotovky kerivnykiv do ocinjuvannja rezul'tativ dijal'nosti zahal'noosvitn'oho navčal'noho zakladu: monohrafija [Theoretical and methodological bases of preparation of managers for evaluating the results of the activity of a comprehensive educational institution] (2012). [Jel'nykova H. V., Kucenko V. I., Maslov V. I. ta in. Kyjiv. UMO, Pedahohična dumka 220 s.
35. Troščyns'kyj V. P., Petroje O. M., Kravčenko M. V. (2014). Upravlinnja sociohumanitarnym rozvytkom na miscevomu rivni. Misceve samovrjaduvannja v Ukrajinі: sučasnyj stan ta osnovni naprjamy modernizaciji [Management of social and humanitarian development at the local level. Local self-government in Ukraine: current state and main directions of modernization: sciences]: nauk. dop. Kyjiv. S. 29–32. [in Ukraine].
36. Fedorov H. V. (2012). Systemnyj pidxid do upravlins'koji dijal'nosti kerivnyka načal'nyx zakladiv u rynkovyx umovax. Monohrafija [Systematic approach to managerial activity of the head of primary institutions in market conditions]. Kyjiv. «Dorado-Druk. 240 s. [in Ukraine].
37. Junh K. H. (1991). Arxetip y simvol [Archetype and symbol]. Moskva. Renessans. 343 s. [in Russia].

Стаття надійшла до редакції 17.08.2019

УДК 351: 334(477)

**Орлова Наталія Сергіївна**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Київський національний торговельно-економічний університет*

**Орлова Наталья Сергеевна**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
професор кафедры публичного управления и администрирования  
Киевский национальный торгово-экономический университет*

**Orlova Nataliia**

*Dr. Sc. (Public Administration), Professor,  
Professor of the Department of Public Administration and Administration  
Kyiv National University of Trade and Economics*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5111

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МАЛОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

## МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА В УКРАИНЕ

## MECHANISMS OF GOVERNMENT REGULATION OF SMALL BUSINESS' DEVELOPMENT IN UKRAINE

**Анотація.** У статті виділено суб'єкти державної підтримки малого підприємництва (загальнодержавні, регіональні та місцеві органи влади) та інструменти державного регулювання: економічні механізми (механізми державного управління банківською, податковою, грошово-валютною діяльністю); інформаційні механізми (надання інформації, створення інформаційно-телекомунікаційних мереж); правові механізми (закони Верховної Ради України, Укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України). Проаналізовано динаміку розвитку малого підприємництва в Україні та особливості регіонального розвитку малого бізнесу.

На підставі дослідження позиції України в рейтингу оцінки ділового клімату Annual Business Climate Assessment, рейтингу Світового банку «Doing Business» доведено, що умови розвитку бізнесу покращуються, кількість малих та середніх підприємств збільшується. Зважаючи на позитивні реформи уряду, виділено основні проблеми розвитку малого бізнесу в Україні: неплатоспроможність суб'єктів господарювання, високі ставки податків та складне адміністрування податків, часті зміни економічного законодавства, високий регуляторний тиск та корупція, низький рівень довіри бізнесу до державної політики, низький рівень зайнятості населення України; зростання бідності населення країни; відсутність взаємної соціальної відповідальності у підприємців і найманих робітників; відсутність соціальної захищеності суб'єктів малого підприємництва та ін.

З метою створення сприятливих умов для підприємницької діяльності визначено пріоритети державної підтримки бізнесу (зменшення кількості документів, необхідних для ведення підприємницької діяльності, спрощення податкового адміністрування та полегшення доступу до законодавчої інформації щодо ведення бізнесу через створення єдиного інформаційного ресурсу, соціалізація малого підприємництва). Розвиток механізмів підвищення рівня соціалізації малого підприємництва допоможе сформувати потужний середній клас в економіці України.

**Ключові слова:** державне регулювання, малий бізнес, соціалізація малого підприємництва.

**Аннотация.** В статье выделены субъекты государственной поддержки малого предпринимательства (общегосударственные, региональные и местные органы власти) и инструменты государственного регулирования: экономические механизмы (механизмы государственного управления банковской, налоговой, денежно-валютной деятельностью); информационные механизмы (предоставление информации, создание информационно-телекоммуникационных сетей); правовые механизмы (законы Верховной Рады Украины, Указы Президента, постановления Кабинета Министров

України). Проаналізована динаміка розвитку малого підприємництва в Україні і особливості регіонального розвитку малого бізнесу.

На основі дослідження позиції України в рейтингу оцінки делового клімату *Annual Business Climate Assessment*, рейтингу Всесвітнього банку «*Doing Business*» доведено, що умови розвитку бізнесу покращуються, кількість малих і середніх підприємств зростає. Незважаючи на позитивні реформи уряду, виділені основні проблеми розвитку малого бізнесу в Україні: неплатієздатність суб'єктів господарювання, високі ставки податків і складне адміністрування податків, часті зміни економічного законодавства, високий регуляторний тиск і корупція, низький рівень довіри бізнесу до державної політики, низький рівень зайнятості населення України; зростання бідності населення країни; відсутність взаємної соціальної відповідальності у підприємств і найманих працівників; відсутність соціальної захищеності суб'єктів малого підприємництва і др.

З метою створення сприятливих умов для підприємницької діяльності визначені пріоритети державної підтримки бізнесу (зменшення кількості документів, необхідних для ведення підприємницької діяльності, спрощення податкового адміністрування і полегшення доступу до законодавчої інформації по веденню бізнесу через створення єдиного інформаційного ресурсу, соціалізація малого підприємництва). Розвиток механізмів підвищення рівня соціалізації малого підприємництва допоможе сформувати потужний середній клас в економіці України.

**Ключеві слова:** державне регулювання, малий бізнес, соціалізація малого підприємництва.

**Summary.** In the article identified subjects of small business' government support (national, regional and local authorities) and there are highlighted instruments of government regulation: economic mechanisms (mechanisms of government management of banking, tax, monetary and currency activities); information mechanisms (providing information, creation of information and telecommunication networks); legal mechanisms (laws of the Verkhovna Rada of Ukraine, Decrees of the President, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine). It is analyzed the dynamics of the development of small business in Ukraine and features of the regional development of small business.

Based on a study of Ukraine's position in the *Annual Business Climate Assessment* rating, the World Bank *Doing Business* rating, it is proved that business development conditions are improving, the number of small and medium-sized entrepreneurs is increasing. Despite positive government reforms, the main problems of small business development in Ukraine are highlighted: insolvency of business entities, high tax rates and complex tax administration, frequent changes in economic legislation, high regulatory pressure and corruption, low level of business confidence in government policies, low level of employment in Ukraine; increasing poverty of the population; lack of mutual social responsibility among businessmen and employees; lack of social protection of small businesses, etc.

In order to create favorable conditions for entrepreneurial activities, it was established the priorities for government support of business (reducing the number of documents necessary for doing business, simplifying tax administration and facilitating access to legislative information on doing business through creating a single information resource, socializing small businesses). The development of mechanisms for improving the level of socialization of small business will help to create a powerful middle class in the economy of Ukraine.

**Key words:** government regulation, financial market, small business, socialization of small business

**Постановка проблеми.** В умовах реформування економіки України значної ролі набуває стимулювання розвитку малого підприємництва, завдяки чому стає можливим досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку як регіонів, так і країни в цілому: створення нових робочих місць, підвищення рівня доходів, формування на місцевих ринках конкурентного середовища щодо пропозиції товарів та послуг, підвищення їх якості.

У зв'язку з тим, що мале підприємство за своєю економічною природою представляє діалектичну єдність двох сторін: загальноекономічного змісту і соціальної форми, стає необхідним визначити механізми соціалізації малого підприємництва, як одного з інструментів державного економічного розвитку країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню розвитку малого підприємництва, питанням державної підтримки малого бізнесу присвячено роботи

багатьох вчених серед яких Стегней М. І., Бошинда І. М. [1], Сабіна Н. Ю., Верьовіна І. М. [2], Колісниченко П. Т. Однак, в сучасних умовах реформування економіки України виникає необхідність поглибленого дослідження механізмів державного регулювання малого підприємництва, що дозволить визначити напрямки підвищення його ефективності та розвитку.

**Метою статті** є визначення особливостей державного регулювання розвитку малого бізнесу та напрямів його соціалізації в Україні для забезпечення економічного зростання і стабільності країни.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно ст. 55 Господарського кодексу України під малими підприємствами (МП) розуміються — фізичні особи, зареєстровані в установленому законом порядку як фізичні особи — підприємці або юридичні особи — суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік)

не перевищує 50 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 10 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України [4].

Державне регулювання та підтримка розвитку малого підприємництва в Україні здійснюється відповідними загальнодержавними, регіональними та місцевими органами влади з метою узгодження інтересів держави і сектору малого підприємництва. Державна підтримка малого підприємництва на місцевому рівні здійснюється в рамках впровадження регіональних і місцевих програм відповідно до Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва» [5]. Державне управління суб'єктів малого підприємництва та об'єктів інфраструктури підтримки малого підприємництва включає економічні механізми (механізми державного управління банківською, податковою, грошово-валютною діяльністю); інформаційні механізми (надання інформації, створення інформаційно-телекомунікаційних мереж); правові механізми (закони Верховної Ради України, Укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України) [5].

За даними Державної служби статистики на кінець 2017 року в Україні налічувалось 322,9 тис. суб'єктів МП (проти 291,1 тис. в попередньому році). Підприємства з кількістю найманих працівників менше 250 осіб становили понад 99% всіх підприємств в економіці підприємництва, на їх долю припадало 61% загальної зайнятості в підприємстві, 54% загального обсягу реалізованої продукції та 47% створеної у підприємстві доданої вартості. 89% усіх підприємств працюють у секторі послуг, і на них припадає майже 45% зайнятості, а також вони генерують 56% доданої вартості [6–7].

В Київській області у 2017 році налічувалося 18403 малих підприємств, а на 2018 рік їх вже налічувалося 19045 одиниць, що складає 95% від загальної кількості підприємств регіону. У 2018 році 14% підприємств всієї економіки були розташовані у столиці — Києві, і на них було зайнято 24% робочої сили (87766 малих підприємств). Крім цього, у Києві було зосереджено 11% приватних підприємців та 25% загальної кількості юридичних осіб. На останні припадало 30% робочої сили і 40% обсягу реалізованої продукції всієї економіки України [6–7].

Однією із пріоритетних реформ Уряду є створення сприятливих умов для ведення бізнесу. Згідно щорічної оцінки ділового клімату Annual Business Climate Assessment, Центральний індекс дослідження, «Індекс ділового клімату», зріс на 5 пунктів, порівняно з 2015 роком. Він свідчить, що оптимізм малих та середніх підприємців щодо розвитку свого бізнесу у найближчі півроку зріс. Разом із цим, оптимізм щодо зростання бізнесу у найближчі 2 роки дещо зменшився.

Підвищення позиції України у рейтингу Світового банку «Doing Business» є одним з ключових

стратегічних індикаторів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» [8]. В 2019 році Україна займає 76 місце в загальному рейтингу, підвищивши позиції в порівнянні з 2018 роком (80 місце). При підвищенні загального рейтингу на 5 позицій, Україна продемонструвала зростання за шістьма індикаторами: міжнародна торгівля; забезпечення виконання контрактів; захист інвесторів; отримання дозволів на будівництво; врегулювання питання щодо неплатоспроможності; реєстрація власності [9–10].

Рівень довіри бізнесу до державної політики залишається низьким. Підприємці довіряють більшою мірою представникам приватного сектору, ніж органам державної влади та громадським організаціям. Створення сприятливих умов для підприємницької діяльності є більш важливим для опитаних МП, ніж пряма державна підтримка бізнесу. Підприємства очікують від держави конкретних заходів для сприяння бізнесу. Серед пріоритетів — зменшення кількості документів, необхідних для ведення підприємницької діяльності, спрощення податкового адміністрування та полегшення доступу до законодавчої інформації щодо ведення бізнесу через створення єдиного інформаційного ресурсу.

Особливості регулювання економічних процесів та сучасного стану малого підприємництва, дозволяють визначити проблемні соціально-економічні фактори, які негативно впливають на розвиток малого підприємництва в Україні: низький рівень зайнятості населення України; зростання бідності населення країни; відсутність взаємної соціальної відповідальності у підприємців і найманих робітників; зниження значущості інтелектуального потенціалу у процесі розвитку економіки; відсутність середнього класу, основи економічного розвитку країни; відсутність соціальної захищеності суб'єктів малого підприємництва.

Виступаючи особливим сектором економіки, малі підприємства здатні оперативно реагувати на динаміку попиту і насичувати ринок необхідними товарами та послугами, створювати робочі місця, забезпечувати швидку окупність витрат, ефективно протидіяти свавіллю монополій.

Під «соціалізацією малого підприємництва» слід розуміти процес розвитку підприємницької діяльності на основі забезпечення та узгодження соціальних інтересів усіх зацікавлених груп учасників (працівників, власників, соціальних організацій) для отримання очікуваних результатів у відповідності з суспільними та економічними можливостями країни [2].

Соціалізація малого підприємництва дає можливість сформулювати напрями соціалізації економіки країни в цілому. Розвиток механізмів підвищення рівня соціалізації малого підприємництва допоможе сформувати потужний середній клас в економіці України (рис. 1.).

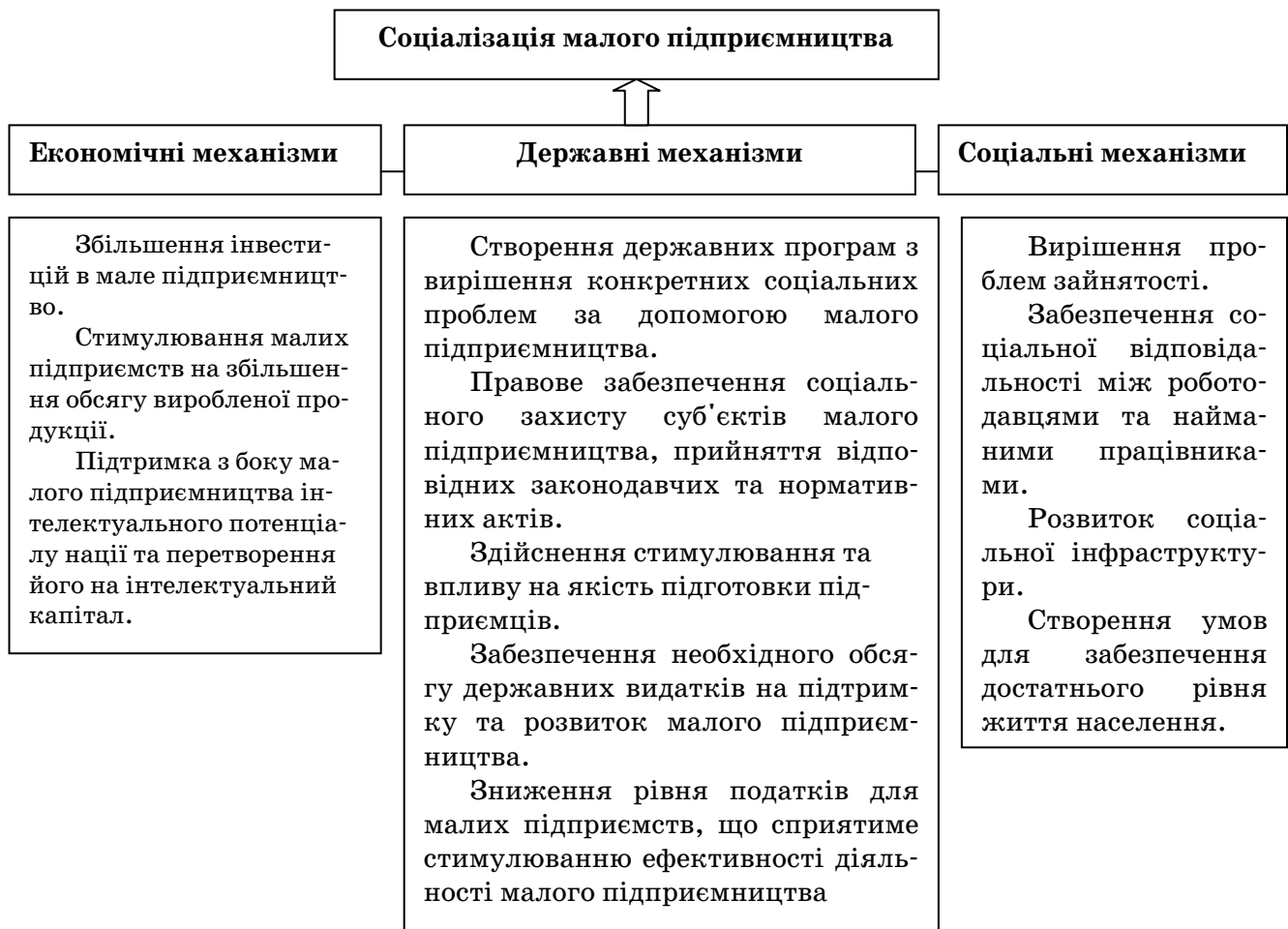


Рис. 1. Механізми підвищення рівня соціалізації малого підприємництва  
Джерело: розробка автора

Певні покращення в регуляторному середовищі малого бізнесу держава здійснила, однак залишаються проблеми з податковим механізмом (спрощення податкового адміністрування), інформаційним механізмом (створення єдиного інформаційного ресурсу), правовим механізмом (створення рівних умов для всіх суб'єктів малого бізнесу).

Дотримання регуляторних вимог малими та середніми підприємствами супроводжується значними витратами, насамперед пов'язаними з реєстраційними процедурами, ліцензуванням, технічним регулюванням, санітарно-гігієнічним контролем та перевітками. Зміни у регуляторному середовищі України за останні 2 роки мають позитивну динаміку. Підприємці позитивно відгукуються про зміни у процедурі реєстрації бізнесу, початку користування приміщеннями та зменшення кількості перевірок.

Завдяки спільним проектам з місцевими органами влади українські підприємці можуть залучати ресурси зі ставками, значно нижчими за середньоринковий рівень. Так, підприємці міста Києва вже отримують

кредит на інвестиційні цілі під процентну ставку 7,5%. Це стало можливим завдяки співпраці з Київською міською владою — саме за рахунок коштів місцевого бюджету, компенсується 50% від вартості кредиту [11].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Розвиток та розширення сектору МП задекларовано одним із пріоритетів державної економічної політики в Україні. Основними напрямками підвищення ефективності малого підприємництва виділено: надання розвитку малого підприємництва статусу реального пріоритету в державній та регіональній політиці країни, формування необхідної інституційної інфраструктури підтримки малого підприємництва; розвиток регуляторного середовища, сприятливого для соціалізації малого підприємництва; створення системи активізації інвестиційно-інноваційної діяльності. Реалізація цих напрямів сприятиме підвищенню ефективності малого підприємництва, соціалізації економіки та підвищенню темпів економічного розвитку країни.

### Література

1. Стегней М. І., Бошинда І. М. Сучасний стан малого бізнесу: європейський досвід, національні реалії та регіональні особливості. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 495–499.
2. Орлова Н. С., Сабіна Н. Ю., Верьовіна І. М. Соціальні аспекти економічного розвитку України: монографія. Донецьк: Вид-во «Нолідж» 2014. 201 с.
3. Колісниченко П. Т. Стан і тенденції розвитку малого та середнього підприємництва в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 77–85.
4. Господарський кодекс України. Суб'єкти Господарювання // Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/paran380#n380>.
5. Про державну підтримку малого підприємництва // Закон України № 4618-VI від 22.03.2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.
6. Збірник статистики підприємництва в Україні:2018 // OECD. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Compendium-Entreprise-Statistics-Ukraine-2018-Ukrainian.pdf>
7. Кількість підприємств за їх розмірами за регіонами у 2018 році // Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» // Указ Президента України від 12.01.2015 № 5. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
9. Doing Business // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness>
10. BUSINESS CLIMATE: Doing Business Index 2018: How business-friendly is Ukraine? // Business Ukraine. URL: <http://bunews.com.ua/opinion/item/business-climate-doing-business-index-2018-how-business-friendly-is-todays-ukraine>
11. Малі підприємства з великим впливом: як і чому у світі підтримують малий та середній бізнес // Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/05/15/636754/>

### References

1. Stegney, M.I. & Boschida, I.M. (2018), «The current state of small business: European experience, national realities and regional peculiarities», *Economics and Society*, 16, 495–499.
2. Orlova, N.S., Sabina, N. Yu. & Veryovina, I.M. (2014), *Sotsial'ni aspekty ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Social aspects of economic development of Ukraine]*, Nulledzh, Donetsk, 2014. 201 p.
3. Kolisnichenko, P.T. (2017), «Status and trends of small and medium enterprises in Ukraine», *Economics and Society*, 11, 77–85.
4. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2019), «Economic Code of Ukraine. Subjects of management», available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/paran380#n380> (Accessed 14 July 2019).
5. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Law of Ukraine «About state support of small business» № 4618-VI of March 22, 2012, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17> (Accessed 14 July 2019).
6. OECD (2018), «Collection of statistics on entrepreneurship in Ukraine: 2018», available at: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Compendium-Entreprise-Statistics-Ukraine-2018-Ukrainian.pdf> (Accessed 14 July 2019).
7. The official site of State Statistics Service of Ukraine (2018), «Number of enterprises by their size by region in 2018», available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 14 July 2019).
8. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2015), «Decree of the President of Ukraine «About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020» dated January 12, 2015, available at: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 14 July 2019).
9. The official site of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2019), «Doing Business», available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=en-USA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness> (Accessed 14 July 2019).
10. Business Ukraine (2018), «BUSINESS CLIMATE: Doing Business Index 2018: How business-friendly is Ukraine?», available at: <http://bunews.com.ua/opinion/item/business-climate-doing-business-index-2018-how-business-friendly-is-todays-ukraine> (Accessed 14 July 2019).
11. Economical Truth (2018), «Small Businesses with Great Influence: How and Why the Small and Medium Businesses Support the World», available at: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/05/15/636754/> (Accessed 14 July 2019).



УДК 351.85.072:338.48

**Тимошенко Тетяна Олександрівна**  
*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики  
Національної академії державного управління при Президенті України*

**Тимошенко Татьяна Александровна**  
*аспирантка кафедры социальной и гуманитарной политики  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

**Tymoshenko Tetiana**  
*Postgraduate of Department of Social and Humanitarian Policy of  
National Academy for public administration under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-3-5193

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

## НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТУРИЗМА НА ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

## WAYS TO IMPROVE PUBLIC MANAGEMENT OF TOURISM DEVELOPMENT ON THE BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

**Анотація.** У статті розкриваються пріоритетні напрями удосконалення публічного управління розвитком туризму. Обґрунтовано потребу впровадження новітніх інструментів державного управління, серед яких особливу увагу приділено вивченню можливостей використання механізму державно-приватного партнерства. Проаналізовано особливості застосування інструменту діалогу між представниками державного та приватного секторів в управлінні галуззю туризму України при її реформуванні. Доведено необхідність вивчення кращих міжнародних практик налагодження ефективних комунікацій між публічним та приватним партнерами в процесі інвестування коштів в розбудову туристичної інфраструктури. Здійснено оцінку можливостей імплементації кращого міжнародного досвіду використання інструментів державно-приватного партнерства в Україні. А також приділено увагу розробці рекомендацій щодо удосконалення системи управління галуззю туризму України, у тому числі, через використання непрямих інструментів впливу і стимулювання розвитку галузі.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, туристична послуга, туристичні продукти, державне управління галуззю туризму, сталий розвиток туризму.

**Аннотация.** В статье раскрываются приоритетные направления усовершенствования публичного управления развитием туризма. Обоснована необходимость внедрения новейших инструментов государственного управления, среди которых особое внимание уделено изучению возможностей использования механизма государственно-частного партнерства. Проанализированы особенности применения инструмента диалога между представителями государственного и частного секторов в управлении отраслью туризма Украины при ее реформировании. Доказана необходимость изучения лучших международных практик построения эффективных коммуникаций между публичным и частным партнерами в процессе инвестирования средств в развитие туристической инфраструктуры. Осуществлена оценка возможностей имплементации лучшего международного опыта использования инструментов государственно-частного партнерства в Украине. А также уделено внимание разработке рекомендаций по усовершенствованию системы управления отраслью туризма Украины, в том числе, с помощью использования инструментов косвенного влияния и стимулирования развития отрасли.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, туристическая услуга, туристические продукты, государственное управление отраслью туризма, устойчивое развитие туризма.

**Summary.** The article reveals the priority areas for improving public management of tourism development. Implementation of leading public administration tools is justified, among which the possibility of using the mechanism of public-private partnership. The features of using the dialogue tool between representatives of the public and private sectors in managing the tourism industry of Ukraine during its reform are analyzed. The necessity of studying the best international practices of building effective communications between public and private partners in the process of investing in the development of tourism infrastructure is proved. The possibility of implementing the best international experience in using public-private partnership instruments in Ukraine has been assessed. Also, recommendations for improving the management system of the tourism industry in Ukraine, including indirect influence and stimulating tools for the development of the industry has been developed

**Key words:** public-private partnership, tourism service, tourism products, public management of the tourism industry, sustainable tourism development.

**Постановка проблеми.** Туристична галузь України має цілий ряд проблем, що гальмують її розвиток: відсутність цілісної системи державного управління туризмом у регіонах; недостатність методичної, організаційної, інформаційної та матеріальної підтримки суб'єктів підприємництва туристичної галузі з боку держави; невідповідність переважної більшості туристичних закладів міжнародним стандартам; незадовільний стан туристичної, сервісної та інформаційної інфраструктури в зонах автомобільних доріг та міжнародних транспортних коридорів; недостатня забезпеченість туристичної галузі висококваліфікованими спеціалістами; недосконалість бази даних стосовно об'єктів туристичної сфери. Отже, система управління галуззю туризму України потребує здійснення комплексу організаційних, фінансових, управлінських та інших заходів як складових ефективного реалізації державної політики. Саме завдяки цьому розумінню маємо можливість представити структуру механізмів державного управління галуззю туризму на засадах державно-приватного партнерства (далі — ДПП) у вигляді набору інституціональних і технологічних взаємопов'язаних у своїй дії блоків (комплексних інструментів), що створені виходячи із стратегічних цілей та напрямів України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблеми державно-приватного партнерства, теоретичних та прикладних аспектів відносно розбудови ефективних і результативних відносин державного та приватного секторів у контексті вирішення суспільно важливих проблем в Україні присвячено чимало наукових досліджень українських та зарубіжних учених, а саме Т. Б. Лебеди [1] та І. В. Запатріної [1; 2], Т. І. Єфименко [3], К. В. Павлюк [4], Є. Л. Черевикова [3] та ін., які розглядають державно-приватне партнерство у контексті проблематики державного регулювання економіки. В цьому аспекті представляє неабиякий інтерес вивчення та узагальнення європейського досвіду (як на рівні керівних органів ЄС, так і на рівні рішень національних органів окремих країн) щодо налагодження ефективних механізмів співпраці між публічним та приватним партнером, запровадження практики саморегулювання в галузі, делегування владних повноважень

в регуляторній сфері, активізації інвестиційного та інноваційного забезпечення розвитку галузі туризму і курортів.

Водночас необхідно зауважити, що питанням використання новітніх інструментів державного управління, стимулювання налагодження ефективних комунікацій між публічним та приватним секторами, як дієвого механізму управління галуззю туризму України приділено недостатньо уваги.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** У цьому зв'язку актуалізується необхідність формування рекомендацій щодо реалізації результативної державної політики, спрямованої на підтримку галузі туризму, стимулювання залучення системних інвестицій та інновацій в галузь на засадах державно-приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу.** У недалекій перспективі основним пріоритетом розвитку галузі туризму за висновками міжнародних експертів є формування єдиного віртуального туристичного ринку, звуження спеціалізації, індивідуалізація надання туристичних послуг, підвищення вимог до їх якості, як наслідок зростаючої конкуренції на світовому ринку. Іноземний туризм є важливою складовою надходжень валюти до країни, тому більшість держав нині проводять політику максимального сприяння розвитку туристичної галузі шляхом пільгового оподаткування, надання безвідсоткових кредитів, державного субсидування оновлення туристичної інфраструктури тощо.

Інноваційний шлях розвитку туристичної галузі України повинен розглядатися не лише в технічному плані, але і як суспільно-політичний і соціально-економічний процес. У Манільській декларації зі світового туризму відмічається, що «економічна рентабельність туризму, якою б значною вона не була, не може являти собою єдиний критерій визначення сприяння, яке повинні надавати держави цьому виду діяльності. Право на відпустку, можливість для громадянина ознайомитися з тим, що його оточує, посилення його національної свідомості і та солідарність, яка зв'яже його з співгромадянами, почуття приналежності до певної культури і народу є вкрай важливими причинами заохочення його участі в національному і міжнародному туризмі шляхом доступу до відпусток і подорожей» [1].

Провідні туристичні держави світу інвестують чималі ресурси в програми та проекти розвитку туризму, так, наприклад, Туреччина в розвиток власної туристичної сфери щороку вкладає понад 80 млн. доларів, Греція — близько 120 млн., регіон Аджарія у Грузії витрачає на розбудову та промоцію свого туристичного продукту в середньому 3 млн. доларів щорічно. Для багатьох країн світу і ЄС туризм є важливим чинником міжнародної торгівлі послугами і, відтак, має позитивний вплив на торговельний баланс країни: так в Іспанії частка надходжень від експорту туристичної послуги складає 25,7%, у Франції — 24,5%, в Австрії — 8,2%, у Швейцарії — 8,0%, в Нідерландах — 8,0%, в середньому серед країн — членів ЄС частка складає 21,2%. Це співвідношення дає нам уявлення про важливість в'їзного туризму для торгівлі послугами [2].

На противагу цьому, фінансування підтримки розвитку туристичної галузі в Україні вкрай недостатнє. Було внесено зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» та передбачено фінансування Мінекономрозвитку на реалізацію заходів у сфері туризму у розмірі 31 640,00 тис. грн [3]. В Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [4] на фінансування видатків за програмою «Фінансова підтримка розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» було передбачено 30 486,00 тис. грн, відповідно у 2018 році ці видатки склали 27 886,00 тис. грн. [5], а на 2019 рік заплановано — 17 886,00 тис. грн. [6]. Тобто фінансування туристичної галузі в 2018 році скоротились майже на 10%, а у 2019 році вже на 35%.

За даними Євростату майже в кожній країні витрати на внутрішній туризм вносять значний внесок у розвиток економіки і, отже, є ключовим компонен-

том TSA (системи сателітних рахунків в туризмі). Він включає витрати резидентів, подорожуючи в межах своєї країни та витрати, пов'язані з виїздом, але понесені в країні проживання, наприклад тарифи на поїздку за кордон, але сплачуються перевізнику в країні походження або покупку нової валізи перед поїздкою. Базові роки відрізняються, але найбільшу цифру зафіксували у Франції (91,352 мільйони євро у 2014 році або 31% загальних внутрішніх витрат, далі йдуть Нідерланди (51 927 млн. євро у 2014 році) та Іспанія (48 070 млн. євро в 2011 році) [2].

Враховуючи, що внутрішній туризм є більш важливим, ніж в'їзний туризм для багатьох країн, витрати на внутрішній туризм склали високу частку (у середньому 59%) витрат на внутрішній туризм у всіх країнах-учасниках, натомість 41% витрат припадає на в'їзний туризм.

Щоб продемонструвати перспективи розвитку в'їзного та внутрішнього туризму та вплив на показники валового внутрішнього продукту в країну в перспективі. Світова Рада з туризму та подорожей World Travel & Tourism Council (WTTC) [7] у своїй щорічній економічній доповіді у 2018 році, сфера моніторингу якої охоплює 185 країн та 25 регіонів світу, з метою аналізу показників діяльності за 2017 рік, а також розробляючи унікальні 10-річні прогнози щодо потенціалу галузі, зазначає, що в Україні в 2017 р. внутрішні витрати на проїзд становили 66,5% прямих доходів до ВВП від подорожей та туризму проти 33,5% доходів від іноземних відвідувачів (тобто витрат, які понесли іноземні відвідувачі або міжнародні туристські надходження) [7 (рис. 1.)].

Водночас, за прогнозами експертів WTTC очікується, що витрати на внутрішні перевезення в 2018 році збільшаться на 6,3% до 92,2 млрд. грн., а в 2028 р. зростуть на 2,2% до 115,0 млрд. грн. При цьому доходи від експорту туристичних послуг від



Рис. 1. Структура доходів від туризму та їх вплив на ВВП України, 2017 рік  
Джерело: складено автором за даними World Travel & Tourism Council (WTTC) [7]

іноземних відвідувачів зросте до 9,8% в 2018 р., що становитиме 48,0 млрд. грн., а протягом наступних десяти років до 2028 р. — зростатиме на 4,5% щорічно, і становитиме 74,7 млрд. грн.

Також в звіті зазначається, що споживання послуги внутрішнього туризму було найвищим у Швейцарії, Австрії та Нідерландах (всього більше 4000 євро на одного мешканця).

В умовах обмеженості фінансових ресурсів українських підприємств туристичного комплексу особливої актуальності набуває питання пошуку джерел їх фінансування. Для забезпечення діяльності підприємств туристичної галузі можливі різні варіанти фінансування. В даний час передбачаються такі джерела фінансування діяльності підприємств сфери туризму: 1) власні кошти організацій, 2) бюджетні кошти, 3) кошти державних позабюджетних фондів, 4) вільні кошти громадян, 5) позикові кошти, 6) іноземні інвестиції. В умовах значного дефіциту Державного бюджету України в майбутньому слід очікувати продовження незначного фінансування державної політики розвитку туризму, що неадекватно швидко зростаючим потребам індустрії туризму.

При реалізації державної політики підтримки розвитку туризму дуже важлива тісна співпраця органів державної влади з приватним сектором. Іноземний досвід доводить, що ДПП в сфері туризму може стати ефективним механізмом залучення додаткових фінансових джерел. Фактично, ДПП є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством за допомогою залучення як інститутів державного, так і приватного секторів економіки.

ДПП має багато переваг для застосування в туристичній сфері. Головною перевагою є те, що, з одного боку, багато об'єктів природно-рекреаційного комплексу не можуть бути приватизовані у зв'язку із стратегічною, економічною та соціально-політичною значимістю. Проте, з іншого боку, в державному бюджеті немає достатніх коштів, що дозволили б забезпечити належне функціонування цих об'єктів. Саме для того щоб вирішити цю суперечність, можна успішно використовувати концепцію ДПП, яке виступає альтернативою приватизації стратегічно важливих об'єктів державної власності. Також ДПП дозволяє додатково залучити ресурси та технології, оптимізувати ризики, запобігти виникненню корупційних факторів.

В туристичній галузі механізм ДПП можна використовувати найбільш ефективно, оскільки вітчизняна туристична інфраструктура є дуже зношеною, а реконструкцію чи будівництво нових об'єктів у відносно короткі строки можна здійснити лише при умові залучення приватного капіталу. В Україні розвитку ДПП в сфері туризму перешкоджає, переважно, законодавча неузгодженість відносин між державним та приватним секторами економіки. Фінансування проектів в рамках ДПП може здійс-

нюватися за рахунок фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством.

Державна підтримка здійснення ДПП може надаватися шляхом надання державних гарантій; шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами або в інших формах, передбачених законом.

Органи державної влади, окрім співпраці з приватним сектором, повинні активно працювати над можливостями залучення фінансових ресурсів міжнародних організацій, що фінансують інвестиційні проекти. Такими організаціями є Європейський інвестиційний банк, Європейський фонд регіонального розвитку, Міжнародна асоціація розвитку (група Світового банку [8]), та інші. Було б доцільно проведення переговорів з міжнародними фінансовими установами щодо можливості відкриття «кредитних ліній» на фінансування пріоритетних проектів туристичної індустрії за прикладом програми фінансові та консультативної підтримки для представників малого та середнього бізнесу та кредитні лінії від Європейського банку реконструкції та розвитку [9].

Для розвитку системи кредитування в туризмі органами державної та місцевої влади повинні розроблятися різноманітні програми для зниження процентних ставок по банківському кредитуванню підприємств туризму; реалізації проектів отримання кредитів на пільгових умовах для фінансування рекреаційно-туристичних об'єктів, які мають найбільш високий потенціал, зокрема, для будівництва засобів розміщення для потреб соціального туризму, у тому числі в сільській місцевості.

Також на рівні держави необхідно створення спеціального Національного Туристичного Фонду на підтримку туристичної галузі, а також Регіональних Туристичних Фондів із джерелами надходження у вигляді цільових коштів, отриманих за рахунок сплати туристичного збору, коштів міжнародної технічної допомоги, добровільні внески фізичних та юридичних осіб, кошти державного та місцевих бюджетів тощо.

Актуальним також залишається питання запровадження фінансових інструментів підтримки підприємств туристичної галузі. В умовах нестабільності економіки ефективним способом кредитування об'єктів туристичної інфраструктури може стати іпотечне кредитування, яке є ефективним способом захисту інтересів кредиторів. Одним з ефективних джерел фінансового забезпечення удосконалення матеріально-технічної бази туризму може стати лізинг. Лізинг допоможе вирішити основну задачу туристичного комплексу — експлуатацію основних засобів на безпосереднє придбання яких він не має коштів. Перспективним джерелом фінансування

об'єктів туристичної галузі можуть бути фінансові ресурси небанківських фінансово-кредитних установ — страхових компаній, кредитних спілок, недержавних пенсійних фондів та ін. Також, подальшого розвитку в якості джерела інвестування має стати вивчення питання залучення тимчасово вільних коштів державних фондів соціального страхування та пенсійного фонду, які у всьому світі вважаються найбільшими інвесторами у всі сфери економіки. Зважаючи на інвестиційні потреби сфери туризму та потенційні інвестиційні можливості страхових компаній та фондів, необхідно розробити ефективні схеми інвестування на основі використання фінансових інструментів (акцій та облігацій суб'єктів туристичної діяльності). Крім того, частину страхових резервів можна було б спрямувати на мікрокредитування суб'єктів зеленого туризму.

Одним з актуальних механізмів залучення коштів приватних індивідуальних інвесторів в світі є різні моделі спільного інвестування та солідарної участі у інвестиційних проектах, в тому числі в сфері відпочинку та рекреації. Так, в якості прикладів таких проектів можемо назвати: співфінансування за системою «timesharing» (за якою індивідуальний інвестор в результаті отримує в якості інвестиційного результату право володіння та користування туристичною інфраструктурою (апартаменти, гостьовий будинок, кондомініум тощо) на певний визначений період на рік відповідно до розміру інвестиційного внеску), участь у споживчому товаристві (можливість спільно із іншими учасниками товариства здійснювати будівництво об'єктів інфраструктури та мати фінансовий дохід у вигляді частки від обсягу загального доходу від експлуатації даного об'єкта), створення фондів спільного фінансування певних проектів та заходів в сфері розваг та промоції тощо.

За ініціативи низки міжнародних організацій на території України реалізуються спільні міжнародні проекти з метою збереження довкілля, поглиблення співробітництва, покращення соціально-економічного розвитку потенційно привабливих у туристичному плані регіонів. Так, наприклад в Верховній Раді України зареєстровано законопроект про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат [10].

Беручи до уваги важливість додаткових джерел фінансування розвитку туризму, створено світовий рейтинг країн, враховуючи показник залучення капітальних інвестицій до галузі подорожей та туризму. Україна, на жаль, в цьому рейтингу станом на кінець 2017 року посіла 175 місце за показником капітальних вкладень в туристичну сферу та 171 місце за показником «Прямий вплив розвитку туризму на зайнятість населення».

Сьогодні туризм виступає важливою частиною світової економіки. В Україні існують всі передумови для розвитку туристичної сфери. Зручне географічне розташування, сприятливий клімат, різноманітний рельєф, унікальне поєднання природно-рекреаційних ресурсів, культурно-історичної спадщини, розгалуження санаторно-курортної бази — всі ці фактори зумовлюють конкурентні переваги України в пропозиції туристичного продукту. Туристичний потенціал України на сьогодні розкрито не повною мірою, про що свідчить 1,5–1,7% частка туристичної галузі в структурі ВВП країни. Основними перепонами, що перешкоджають розвитку туристичного сектору в Україні, сьогодні виступають переважно чинники управлінського, економічного, екологічного, соціального та культурного характеру.

Таблиця 1

**Україна у рейтингу держав світу за показниками «Прямий вплив розвитку туризму на залучення капітальних інвестицій» та «Прямий вплив на зайнятість»**

Частка капітальних інвестицій у сфері подорожей та туризму		2017 рік, %	Прямий вплив розвитку туризму на зайнятість населення		2017 рік, %
71	Естонія	7,4	74	Чеська Республіка	4,4
72	Болгарія	7,4	78	Естонія	4,0
108	Угорщина	4,5		У світі	3,8
	У світі	4,5	95	Угорщина	3,5
	У інших державах Європи	4,4	114	Болгарія	2,9
122	Фінляндія	3,8	148	Польща	2,0
129	Чеська Республіка	3,6	150	Фінляндія	2,0
140	Литва	3,2	157	Білорусь	1,9
146	Польща	3,0	160	Литва	1,8
171	Білорусь	2,0		У інших країнах Європи	1,8
172	Російська Федерація	2,0	171	<b>Україна</b>	<b>1,4</b>
175	<b>Україна</b>	<b>1,9</b>	176	Російська Федерація	1,2

Джерело: складено автором за даними UNWTO [11]

За даними Світової туристичної організації UNWTO [11] частка України в туристичних потоках Європи становить близько 4% та близько 0,9% в загальноєвропейських надходженнях від туристичної діяльності. Така значна розбіжність в структурі натуральних та грошових потоків може свідчити про низьку ефективність української туристичної сфери та низький рівень використання наявних туристичних ресурсів.

Аналіз зарубіжного досвіду реалізації проектів ДПП показав, що ДПП можливо і необхідно в тих галузях, які мають важливе соціальне або культурне значення і є потенційно прибутковими. Одна з таких галузей — туризм (організація подорожувань).

За висновками Світового банку [8] динаміка приватних інвестицій у інфраструктурні проекти на засадах ДПП має позитивний тренд (рис. 2)

Як видно з графіку, частка приватного сектора в інфраструктурі протягом 2000–2016 рр. демонструє в цілому позитивний тренд, досягнувши свого історичного максимуму у 2011–2012 роках майже до 220 млрд. дол., наразі знов відновлює позитивну динаміку.

Середній розмір проектів збільшився з 200 мільйонів доларів у 2002 році до 322 мільйонів доларів у 2013 році, а в 2011 році досягав 420 мільйонів доларів [12]. Це ознака зростаючої тенденції в мегапроєктах в інфраструктурі. Однак важливо зазначити, що приватні фінанси забезпечують невелику частину сукупних інвестицій в інфраструктуру в країнах, що розвиваються.

**Висновки.** Проаналізувавши стан та перспективи функціонування механізму ДПП в галузі туризму в сучасній Україні, можемо сформулювати висновки та рекомендації щодо вдосконалення умов вико-

ристання інструменту ДПП в рамках фінансово-економічної взаємодії учасників туристичного ринку в Україні, а саме:

1. При реалізації державної політики дуже важлива тісна співпраця органів державної влади з приватним сектором. Іноземний досвід доводить, що ДПП в сфері туризму може стати ефективним механізмом залучення додаткових фінансових джерел. Фактично, ДПП є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством за допомогою залучення як інститутів державного, так і приватного секторів економіки.

2. Враховуючи стратегічний курс державної політики на децентралізацію державного управління, розвиток сфери туризму має здійснюватися на основі ефективної державної підтримки для розвитку інструментів ДПП у сфері туризму та курортного бізнесу. Підґрунтям для прийняття і здійснення таких заходів має стати розробка цілеспрямованої державної політики в галузі туризму з визначенням пріоритетів її розвитку, а саме: вдосконалення правових засад регулювання відносин у галузі; забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; розвиток міжнародного та внутрішнього туризму, зокрема, сільського та екологічного (зеленого); розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання.

3. Потребують подальшого розвитку та широкого використання сучасні інструменти та механізми

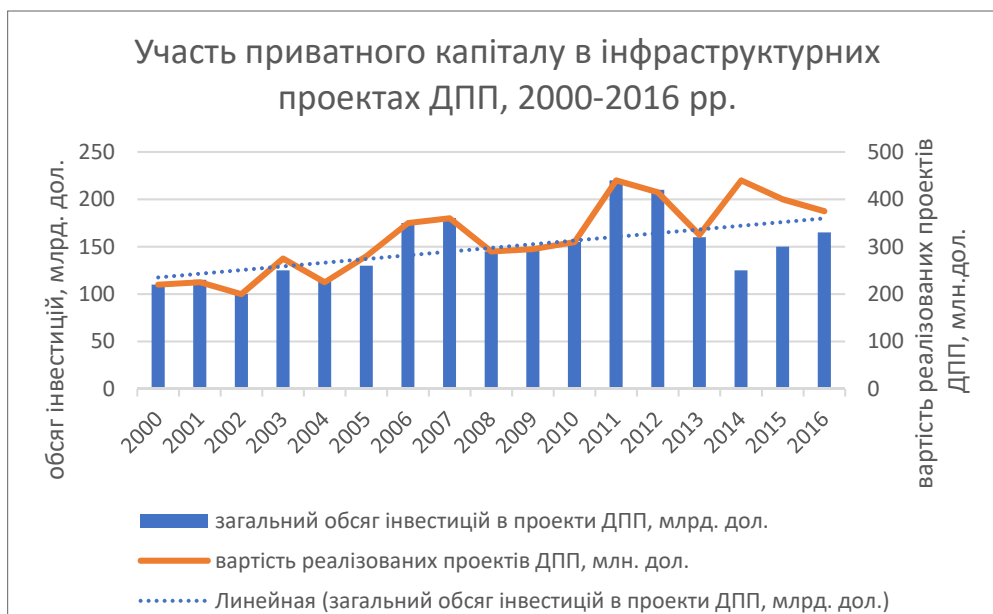


Рис. 2. ДПП в інфраструктурі: тенденції в світі 2000–2016 рр.  
Джерело: підготовлено автором за даними Світового банку [8]

управління для підвищення рівня довіри, структурування учасників туристичного ринку та створення дієвих і ефективних механізмів комунікації між публічним та приватним партнером, такі як: соціальний діалог, саморегулювання, впровадження системи технічного регулювання, створення туристичних (агротуристичних) кластерів, кооперація, створення професійних об'єднань, спілок, товариств тощо.

В подальшому, потребують дослідження обґрунтування напрямів та важелів удосконалення

нормативно-правового забезпечення сталого розвитку туризму та розробки інноваційно-інвестиційної моделі реформування галузі в Україні на засадах державно-приватного партнерства, яка є каталізатором регіонального та місцевого соціально-економічного зростання, сталого розвитку територій, стимулювання зайнятості та впровадження креативних видів діяльності, у тому числі через використання непрямих інструментів впливу, представляє значний теоретичний, науково-практичний та прикладний інтерес.

### Література

1. Манільська декларація зі світового туризму (1980): прийнята Всесвітньою конференцією з туризму, що проходила у Манілі (Філіппіни) з 27 вересня по 10 жовтня 1980 року // Провове регулювання туристичної діяльності в Україні: зб. норм.-правових актів / за заг. ред. Проф. В. К. Федорченко; Київ. Ун-т туризму, економіки і права. — К.: Юрінком Інтер, 2002.
2. Tourism Satellite Accounts in Europe 2016. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/7880233/KS-FT-17-002-EN-N.pdf/1070ebdc-b9e1-4a93-abb8-ceed83d40f68>
3. Закон України «Про державний бюджет України на 2016 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
4. Закон України «Про державний бюджет України на 2017 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>
5. Закон України «Про державний бюджет України на 2018 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
6. Закон України «Про державний бюджет України на 2019 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
7. Економічний вплив туризму 2018 Україна World Travel & Tourism Council (WTTC). URL: <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-data/>
8. Офіційний сайт Світового. URL: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
9. Кредитна лінія ЄБРР — EU4Business. URL: <http://www.eu4business.eu/uk/programme/kredyt-na-liniya-yebrr-eu4business>
10. Протокол про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. URL: [file:///C:/Users/ttymo/Downloads/doc\\_412684.pdf](file:///C:/Users/ttymo/Downloads/doc_412684.pdf)
11. System of Tourism Statistics. URL: <http://statistics.unwto.org/>
12. World Bank, Private Participation in Infrastructure Projects Database. URL: <http://ppi.worldbank.org/>

### References

1. Maniljska deklaracija zi svitovogho turizmu (1980): pryjnjata Vsesvitnjoju konferencijeju z turizmu, shho prokodyla u Manili (Filipiny) z 27 veresnja po 10 zhovtnja 1980 roku // Provove reghuljuvannja turystychnoji dijalnosti v Ukrajinu: zb. norm.-pravovykh aktiv / za zagh. red. Prof. V. K. Fedorchenko; Kyjiv. Un-t turizmu, ekonomiky i prava. — K.: Jurinkom Inter, 2002.
2. Tourism Satellite Accounts in Europe 2016. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/7880233/KS-FT-17-002-EN-N.pdf/1070ebdc-b9e1-4a93-abb8-ceed83d40f68>
3. The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2016». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
4. The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2017». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>
5. The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2018». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
6. The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2019». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
7. World Travel & Tourism Council Report Ukraine 2018 (WTTC). URL: <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-data/>
8. World Bank. URL: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
9. EBRD — EU4Business. URL: <http://www.eu4business.eu/uk/programme/kredyt-na-liniya-yebrr-eu4business>
10. Protokol pro stalyj turizm do Ramkovoji konvenciji pro okhoronu ta stalyj rozvytok Karpat. URL: [file:///C:/Users/ttymo/Downloads/doc\\_412684.pdf](file:///C:/Users/ttymo/Downloads/doc_412684.pdf)
11. System of Tourism Statistics. URL: <http://statistics.unwto.org/>
12. World Bank, Private Participation in Infrastructure Projects Database. URL: <http://ppi.worldbank.org/>





**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 3 (5)**

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

**Київ 2019**

**Видано у авторській редакції**

---

Адреса редакції:

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

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com