

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії
митної служби України. Серія: “Державне управління”)

№ 4 (23)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть
публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі науки
державне управління (наказ Міністерства освіти і науки України
від 11.07.2016 р. № 820, додаток 12)*



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International
(Республіка Польща).
Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 8 від 16 грудня 2019 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) – д.держ. упр., проф.;	Парубчак І. О. – д.держ. упр., доц.;
Антонова Л. В. – д.держ. упр., проф.;	Плеханов Д. О. – д.держ. упр., доц.;
Антонов А. В. – д.держ. упр., доц.;	Халецька А. А. – д.держ. упр., проф.;
Домбровська С. М. – д.держ. упр., проф.;	Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ. упр., проф.;
Крушельницька Т. А. – д.держ. упр., доц.;	Шведун В. О. – д.держ. упр., проф.;
Лопушинський І. П. – д.держ. упр., проф.;	Лотар Геллерт – д.ф., проф., Німеччина;
Міщенко Д. А. (заступник головного редактора) – д.держ. упр., проф.;	Кашубський Михайл – д.ф., доц., Австралія;
	Чижович Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: Н. С. Кузнєцова

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПП від 21.12.2015 р.
Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 20.12.2019. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 7,44. Обл.-вид. арк. 10,55.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон +38 (0552) 39-95-80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2019

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. Ю. Березін. Основи формування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.....	5
О. В. Білозір. Організація соціального діалогу та партнерства в умовах європейської інтеграції.....	13
О. П. Бойко. Проблема кодифікації виборчого законодавства України.....	21
Г. Л. Бондар, А. М. Гаркуша. Інформаційна політика та етика в добу діджиталізації.....	27
Г. Л. Бондар, Д. В. Михайлюк. Гендерна політика в системі публічного управління України.....	34
Г. Л. Бондар, Л. О. Ракутіна. Інформаційна політика та інформаційна безпека.....	42
Г. Л. Бондар, Р. В. Тадіян. Оцінка та шляхи підвищення ефективності державної молодіжної політики в Україні.....	50
О. П. Борисенко. Удосконалення політики зайнятості населення в Україні на засадах сервісної орієнтації.....	57
Н. А. Леоненко. Стратегічні засади формування державного туристичного брендингу в Україні.....	66
Т. Р. Palamarchuk. Public policy in the agricultural sector in context of sustainable development.....	74
О. В. Сінгуцький. Державна політика розвитку туризму: зарубіжний досвід.....	79
Д. А. Терещенко. Генезис наукових підходів до теорії людського капіталу.....	90
О. О. Усаченко. Особливості реструктуризації та конверсії оборонної промисловості України.....	102
Г. М. Юськов. Формування ефективного і цілеспрямованого взаємозв'язку з громадськістю в системі публічного управління.....	109

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

В. М. Кривошей. Американська модель державної політики у сфері соціальної адаптації та захисту учасників бойових дій.....	115
--	-----

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

В. П. Беглиця, О. І. Шаловинська. Ключові проблеми співпраці України з Європейським Союзом.....	122
--	-----

CONTENTS

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

M. Yu. Berezin. Bases of formation of functions of executive authorities at the organization of public order protection.....	5
O. V. Bilozir. Organization of social dialogue and partnership in the conditions of European integration.....	13
O. P. Boyko. The codification problem of the election legislation of Ukraine	21
H. L. Bondar, A. M. Harckusha. Information policy and ethics in the age of digitalization.....	27
H. L. Bondar, D. V. Mikhailonok. Gender policy in Ukraine's public governance system	34
H. L. Bondar, L. O. Rakutina. Information policy and information security	42
H. L. Bondar, R. V. Tadiyan. Assessment and ways to improve the effectiveness of the state youth policy in Ukraine	50
O. P. Borysenko. Improvement of employment policy in Ukraine on the basis of service orientation.....	57
N. A. Leonenko. Strategic principles of formation of state tourist branding in Ukraine.....	66
T. P. Palamarchuk. Public policy in the agricultural sector in context of sustainable development.....	74
O. V. Singutskiy. State policy of tourism development: foreign experience	79
D. A. Tereshchenko. The genesis of scientific approaches to the human capital theory	90
O. O. Usachenko. Features of restructuring and conversion of the defense industry of Ukraine.....	102
G. M. Iuskov. Formation of effective and purposeful public relations in the public administration system	109

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

V. M. Kryvoshei. American model of public policy in the sphere of social adaptation and protection participants of battle action.....	115
--	-----

YOUNG SCIENTIST'S PAGE

V. P. Behlytsya, O. I. Shalovynska. Key problems of cooperation and integration between Ukraine and the European Union	122
---	-----

М. Ю. Березін, здобувач
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Надано характеристику поняттю «громадський порядок». Визначено основні функції управління і відзначено специфіку кожної загальної функції, її структуру і відособленість, визначено групи функцій за змістом. Досліджено заходи щодо профілактики правопорушень. Розглянуто групи основних функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку, які мають бути взяті до уваги в процесі розробки регіональних цільових програм з урахуванням прогнозу в соціальній сфері та тенденцій розвитку злочинності в регіонах, як-от: функції орієнтування системи, прогнозування, планування, нормативного регулювання, методичного керівництва; функції забезпечення системи, зокрема, кадрова, матеріально-технічна, фінансова, організаційно-структурного забезпечення, інформаційного забезпечення; функція оперативного управління, тобто безпосереднє регулювання діяльністю, облік, контроль, оцінка.

Визначено основні сучасні найважливіші функції органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку: вдосконалення організаційних і правових основ діяльності органів державної влади; планування, розробка і здійснення практичних заходів щодо попередження та припинення правопорушень; забезпечення контролю за здійсненням намічених заходів, боротьба з конкретними видами правопорушень; зміцнення і координація міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

Ключові слова: громадський порядок, функція, функції управління, органи виконавчої влади, охорона громадського порядку, соціальна сфера, регіональна цільова програма, прогноз.

M. Yu. Berezin. Bases of formation of functions of executive authorities at the organization of public order protection

The concept of “public order” is characterized. The basic functions of management are defined and specificity of each common function, its structure and isolation is noted, groups of functions on content are defined. Measures for prevention of offenses are investigated. The groups of the main functions of the executive authorities in the organization of public order protection are considered, which should be taken into account in the process of development of regional target programs, taking into account the forecast in the social sphere and tendencies of development of crime in the regions. The basic modern important functions of executive bodies in organizing the protection of public order have been determined.

The most important functions of the executive authorities in organizing public order protection include: forecasting – anticipation of changes in the development and result of any events or processes in the system of state activity, in the executive authorities of the regions of Ukraine on the basis of the obtained data, professional experience and practice, achievements of scientific and theoretical analysis; planning – determining the directions, quantitative and qualitative indicators of the development of certain processes in the public administration system, functions of executive bodies of the regions of Ukraine, development of goals, tasks, directions of development and reform of the whole system of public relations; organization – formation of the system of public relations on the basis of established principles and approaches to this process, determination of the structure of the managed and governing system of bodies of the executive power of Ukraine, establishment of their competences and interconnection; organization in the narrow sense is the organization of the structure of executive bodies at the regional level; information support of the activities of the entities involved in the protection of public order, which consists in collecting, receiving, processing, analyzing information that

© **М. Ю. Березін**, 2019

Механізми державного управління

is necessary for their management activities; control is the most important type of feedback through which the executive authorities of Ukraine receive information on the actual state of affairs, on the implementation of decisions; regulation – the use of management methods and methods in the process of organizing public order; management – establishment of rules, norms, directions of activity and separate actions of executive bodies of Ukraine, officials or representatives of authorities; coordination – the coordination of the activities of executive authorities with other actors involved in the protection of public order to achieve common goals and objectives.

Therefore, the executive authorities of Ukraine today need constant communication with other information systems in order to use the data of social, political and scientific and technical information, to keep abreast of the social life of society. And this requirement is not accidental, since scientific management involves a systematic, integrated approach, which is impossible without the organization of a scientific information system that contains data on the state and tendencies of development of all spheres of public life.

Key words: public order, function, functions of management, executive bodies, protection of public order, social sphere, regional target program, forecast.

Постановка проблеми. Вітчизняний досвід використання потенціалу населення країни під час забезпечення громадського порядку спільно з державними правоохоронними органами і аналогічний досвід зарубіжних країн свідчить про значне підвищення ефективності правоохоронної діяльності. Такий досвід, безумовно, повинен бути врахований у процесі вдосконалення напрямів діяльності органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.

Зміст громадського порядку становлять доведені до упорядкованого стану за допомогою механізму соціального регулювання суспільні відносини, що складаються в результаті здійснення різних соціальних норм, що регулюють поведінку людей, з метою забезпечення охорони їх життя, здоров'я, честі, гідності тощо. Однак наявність механізму соціального регулювання ще не гарантує впорядкованості суспільних відносин, тобто сукупність норм, що мають на меті врегулювання конкретних суспільних відносин, з погляду теорії означає тільки урегульованість цих відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень свідчить, що в науковій літературі питання про складники діяльності виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку та необхідність удосконалення її функцій є одним із ключових. Проблеми оптимізації територіальної організації управління та формування дієвих функцій виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку присвячені праці О. Бабінової, В. Бакуменка, Л. Барбоне, Бориславської, В. Григорішен, П. Гураль, І. Дробот, З. Катусева, Козюри, В. Кравченко, С. Майстро, Ю. Наврузова, А. Ткачук. Поняття і природу функцій виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку як напрямів та видів діяльності в управлінні вивчали такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як О. Батанов, В. Борденюк, Б. Гурне, І. Дробуш, В. Куйбіда, С. Сergyгін. Методологія та методика здійснення комплексного вимірювання стану територіальних утворень, в тому числі в напрямках стійкості та запровадження системи моніторингу в управлінській діяльності, розглядалися такими вченими, як В. Артеменко, І. Валентюк, Г. Ветров, О. Вільчинська, З. Герасимчук, Л. Зайцева, А. Шапар. Однак проведення заходів, спрямованих на стійкий розвиток виконавчої влади, потребує вдосконалення їх діяльності під час організації охорони громадського порядку шляхом формування нових теоретичних поглядів на оптимізацію функцій управління та розробки дієвого інструментарію як необхідної умови вдосконалення механізму управління.

Постановка завдання. Основним суб'єктом системи забезпечення громадського порядку є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Діяльність із забезпечення громадського порядку спрямована на дотримання

всіма учасниками суспільних відносин соціальних норм і забезпечує охорону життя, здоров'я, честі, гідності та інших прав людей, специфіка ж діяльності щодо забезпечення громадського порядку полягає в тому, що вона забезпечує упорядкованість суспільних відносин, порядок у суспільстві. Основною політичною гарантією прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку є така організація демократичної держави, котра обмежувала б свободу соціальної поведінки громадян лише в тих сферах, де стикаються дійсно суперечливі інтереси, які самими учасниками громадських відносин урегульовані й узгоджені бути не можуть, і де через це потрібно зовнішнє, засноване на законності і формальній рівності сторін регулювання процесу узгодження інтересів і дій. Тому в роботі ставиться завдання дослідити наукові підходи до визначення основ формування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.

Метою роботи є – дослідити наукові підходи до визначення основ формування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку та особливості їх практичної реалізації.

Виклад основного матеріалу. Основним суб'єктом системи забезпечення громадського порядку є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Діяльність із забезпечення громадського порядку спрямована на дотримання всіма учасниками суспільних відносин соціальних норм і забезпечує охорону життя, здоров'я, честі, гідності та інших прав людей. Специфіка ж діяльності щодо забезпечення громадського порядку полягає в тому, що вона забезпечує упорядкованість суспільних відносин, порядок у суспільстві. Основною політичною гарантією прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку є така організація демократичної держави, котра обмежувала б свободу соціальної поведінки громадян лише в тих сферах, де стикаються дійсно суперечливі інтереси, які самими учасниками громадських відносин урегульовані і узгоджені бути не можуть, і де через це потрібно зовнішнє, засноване на законності і формальній рівності сторін регулювання процесу узгодження інтересів і дій.

Органи виконавчої влади – це самостійний вид органів державної влади, які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення функцій однієї гілки державної влади – виконавчої. Структури виконавчої влади охоплюють практично всі сфери суспільного життя – економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, гарантію безпеки та громадського порядку, організацію оборони та зовнішніх відносин. Функції органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку в різних країнах мають різні форми.

Поняття функції покликане охопити і відобразити зміст діяльності, тобто можна сказати, що «функція – це сутнісна характеристика діяльності». Однак в реальному суспільному житті немає поняття «діяльність взагалі». У зв'язку з цим правомірно говорити про функції конкретного виду діяльності, в нашому випадку – про функції управління в сфері охорони громадського порядку. Тільки в цьому випадку можна встановити конкретний характер функції.

У літературі наводиться велика кількість ознак, що характеризують поняття функції управління, але найчастіше виділяються такі її характерні ознаки: об'єктивна необхідність, або зумовленість; відносна самостійність функцій як елементів змісту діяльності; їх спільність і типовість; цілеспрямованість функцій управління та їх залежність від керованого об'єкта; стабільність, повторюваність і універсальність; специфічність і однорідність.

М.М. Потіп пропонує таке визначення функції управління: це «відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління, спрямований на забезпечення життєво важливих потреб

взаємодіючого з ним і адекватного йому керованого об'єкта». Відповідно до цих понять функції управління, по-перше, є частинами змісту управлінської діяльності, які мають відносну самостійність і однорідність; по-друге, безпосередньо виражають владно-організуючу сутність управління; по-третє, функції реалізуються у взаємодії адекватних суб'єкту та об'єкту управління, тобто в управлінських відносинах; по-четверте, вони спрямовані на забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта [1, с. 8].

На нашу думку, говорячи про функції управління і відзначаючи специфіку кожної загальної функції, її структуру і відособленість, необхідно підкреслити, що їх пов'язує організаційна єдність суб'єкта управління. За змістом є три групи функцій:

- 1) функції орієнтування системи: прогнозування, планування, нормативного регулювання, методичного керівництва;
- 2) функції забезпечення системи: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, організаційно-структурного забезпечення, інформаційного забезпечення;
- 3) функція оперативного управління: безпосереднє регулювання діяльності, облік, контроль, оцінка.

Такий підхід видається в цілому перспективним і правильним, тому що в класифікацію функцій покладено головні критерії, які висвітлюють функціональну природу управління і тим самим розкривають зміст і сутність громадського порядку і безпеки. Сутність громадського порядку є дійсним його змістом, під яким розуміється система елементів, властивостей громадського порядку і його функцій.

Громадський порядок – система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, поваги до їх честі, людської гідності та громадської моралі [2].

Одним із напрямів діяльності в сфері громадського порядку є профілактика правопорушень. Профілактика, або попередження, правопорушень являє собою систему заходів, спрямованих на недопущення вчинення правопорушення. У науковій літературі під такими заходами розуміються «заходи, спрямовані на припинення злочинів; на усунення причин і умов, що їм сприяють; на виправлення і перевиховання осіб, які вчинили правопорушення».

Заходи щодо профілактики правопорушень можна поділити на загальносоціальні, які здійснюються на основі всієї сукупності заходів, що забезпечують прогресивний розвиток суспільства в економічній, політичній, духовній та інших сферах, і заходи спеціальної профілактики, спрямовані на попередження окремих видів і конкретних правопорушень. Заходи спеціальної профілактики можуть мати характер загальних, «знеособлених», що проявляються, наприклад, в посиленні патрулювання громадських місць, та індивідуальних, що знайшли своє вираження в проведенні профілактичних бесід, постановці на профілактичний облік, роз'ясненні про необхідність правомірної поведінки тощо.

Процес застосування норм права, а отже, і процес реалізації державно-владних повноважень, має ряд характерних ознак: по-перше, правозастосовчу діяльність здійснюють лише компетентні державні органи (посадові особи) або громадські організації, уповноважені на це державою; по-друге, діяльність із застосування норм права має державно-владний характер; по-третє, зміст правозастосовчої діяльності виражається у виданні на основі норм права індивідуальних правових приписів (актів); по-четверте, застосування норм права здійснюється винятково у встановленому законом порядку.

У Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» визначено, що громадське формування з охорони громадського порядку і державно-

го кордону створюється як громадське об'єднання на добровільних засадах з метою сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій [3].

Досліджуючи питання взаємодії громадських формувань, органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадського порядку, необхідно сконцентрувати увагу на можливості використання різних форм і способів їх взаємодії і на ефективності такої взаємодії. Вибір найбільш оптимальних з погляду функціональних можливостей елементів державно-громадської системи забезпечення громадського порядку та ефективних форм і способів впливу на порушників громадського порядку є сьогодні важливим завданням.

До основних методів охорони громадського порядку, на наш погляд, слід віднести: економічні, правові, соціально-психологічні, організаційно-адміністративні.

Засоби забезпечення громадського порядку утворюють систему заходів управлінського впливу на безпосередній об'єкт – свідомість, волю і поведінку особистості в сфері суспільного життя. Механізм відповідного впливу проявляється в широкому комплексі заходів політичного, економічного, організаційного, правового, культурно-виховного, психолого-педагогічного та іншого характеру.

Об'єктивні умови формування функцій органів виконавчої влади України під час організації охорони громадського порядку відображають такі характерні їм риси. По-перше, органи виконавчої влади орієнтуються на досягнення цілей, що стоять перед ними. По-друге, їх функції призначені для єдиного суб'єктного виконання. По-третє, зазначені дії спрямовані на управління суб'єктами. По-четверте, вони відображаються у правових формах і встановлюються в статутному порядку.

З кримінологічних позицій попередження злочинності за своєю спрямованістю і результативністю полягає як в усуненні об'єктивних передумов протиправної поведінки, так і в зміні свідомості правопорушників, їх громадських поглядів і переконань. Тому соціальне планування має стосуватись всього механізму протиправної поведінки – потреб, ціннісних орієнтацій, можливостей, цілей, засобів, вчинків, результатів. Практика показує, що значна частина заходів (розширення соціально-економічних, культурних, громадських можливостей для правопорушників, задоволення їх соціально значущих потреб та інтересів, виправлення деформацій у системі потреб особистості), які могли б розірвати позначений протиправний ланцюжок, знаходиться поза полем дії регіональних цільових програм.

Цілі регіональних цільових програм нерозривно пов'язані з рішеннями, діями і заходами, які дозволяють найбільш швидко, економічно їх досягти. На цьому етапі розробки регіональних цільових програм вельми важливо поділити головну мету на складники, щоб результати завдання слугували практиці її реалізації. Інакше зусилля і ресурси будуть витрачені даремно.

Звісно ж, регіональні цільові програми з урахуванням прогнозу в соціальній сфері та тенденцій розвитку злочинності в регіонах повинні містити чотири групи основних функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку:

- вдосконалення організаційних і правових основ діяльності органів державної влади;
- планування, розробка і здійснення практичних заходів щодо попередження та припинення правопорушень;
- забезпечення контролю за здійсненням намічених заходів, боротьба з конкретними видами правопорушень;

Механізми державного управління

- зміцнення і координація міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

До першої групи функцій можна віднести:

- проведення досліджень, розробку методик за прогнозом і оцінкою ситуації в регіоні;
- розробку і здійснення заходів щодо підвищення ефективності діяльності зацікавлених установ, створення і організацію роботи різноманітних комісій;
- розробку проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері охорони громадського порядку, аналіз чинного законодавства і практики його застосування.

До другої групи функцій слід включити:

- проведення широкої профілактичної роботи серед населення, особливо молоді, надання соціальної та медичної допомоги різним категоріям громадян у вирішенні їх проблем та забезпечення здорового способу життя;
- підготовку і проведення громадських, спортивних та культурних заходів для різних соціальних груп населення з метою раціонального використання вільного часу, надання регіональними органами ресурсів для організації роботи гуртків, секцій за місцем проживання неповнолітніх;
- використання засобів масової інформації в реалізації програм з охорони громадського порядку.

До третьої групи функцій необхідно віднести:

- створення на основі комп'ютерної техніки єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, аналізу та узагальнення інформації про найбільш часті види порушень громадського порядку;
- визначення на основі аналізу наявної інформації про правопорушення конкретних заходів для їх припинення.

До четвертої групи функцій слід віднести:

- обмін інформацією;
- розробку методик і планів широкомасштабних операцій;
- розробку заходів з обміну фахівцями з метою підвищення їх професійної підготовки, зміцнення довіри і встановлення необхідних контактів;
- організацію і проведення науково-практичних конференцій, семінарів, симпозіумів з питань визначення та уточнення стратегічних напрямів охорони громадського порядку.

Пропонований перелік функцій не є вичерпним. У регіональних цільових програмах ці завдання можуть бути деталізовані з урахуванням місцевих особливостей. Крім того, слід взяти до уваги, що рекомендовані лише ті функції, які найбільш істотні для справжнього моменту і, ймовірно, будуть актуальні на найближчу перспективу. Однак в майбутньому цей перелік може зазнати певних змін.

Не виключено, що під час розробки регіональних цільових програм на основі аналізу стану криміногенної ситуації в конкретному регіоні виникне необхідність коригування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.

Не можна не враховувати те, що кожний регіон тією чи іншою мірою має свої специфічні умови. Причому ці умови значно різняться залежно від економічної ситуації, географічного положення того чи іншого регіону, а також ряду інших факторів. Природно, що регіональні умови накладають свій відбиток на характер конкретних функцій і тому повинні враховуватися (разом з завданнями національної цільової програми) під час розробки регіональних цільових програм.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На наш погляд, до найважливіших функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку слід віднести:

Механізми державного управління

- прогнозування – передбачення змін у розвитку і результаті будь-яких подій або процесів в системі державної діяльності, в органах виконавчої влади регіонів України на основі отриманих даних, професійного досвіду і практики, досягнень науково-теоретичного аналізу;
- планування – визначення напрямів, кількісних і якісних показників розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій органів виконавчої влади регіонів України, розробка цілей, завдань, напрямів розвитку та реформи всієї системи суспільних відносин;
- організація – формування системи суспільних відносин на основі встановлених принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керованої і керуючої системи органів виконавчої влади України, встановлення їх компетенцій і взаємозв'язку; організація у вузькому сенсі – це впорядкування структури органів виконавчої влади на регіональному рівні;
- інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів, що беруть участь в охороні громадського порядку, що полягає у зборі, одержанні, обробці, аналізі інформації, яка необхідна для їхньої управлінської діяльності;
- контроль – найважливіший вид зворотного зв'язку, за допомогою якого органи виконавчої влади України отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень;
- регулювання – використання методів і способів управління в процесі організації охорони громадського порядку;
- керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів виконавчої влади України, посадових осіб або представників влади;
- координація – узгодження діяльності органів виконавчої влади з іншими суб'єктами, які беруть участь в охороні громадського порядку для досягнення загальних цілей і завдань.

Отже, сьогодні органам виконавчої влади України потрібен постійний зв'язок з іншими інформаційними системами, щоб використовувати дані соціальної, політичної та науково-технічної інформації, бути в курсі соціального життя суспільства. І ця вимога не є випадковою, оскільки наукове управління передбачає системний, комплексний підхід, який неможливий без організації наукової системи інформації, що містить дані про стан і тенденції розвитку всіх сфер суспільного життя.

Список використаних джерел:

1. Потіп М.М. Функції, які здійснюються у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2015. Вип. 35 (1.3). С. 7–9.
2. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11.11.2010 № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1219-10/ed20120608>.
3. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 04.11.2018 № 1835-III 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

References:

1. Potip, M.M. (2015) "Functions carried out in the process of delimiting the competence of state executive authorities and local self-government", *Naukovij visnik Uzhgorodskogo naczionalnogo universitetu. Seriya : Pravo*, vol. 35 (1.3), pp. 7-9.

2. Informatively-legal systems league law in Ukraine (2010), “Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine “On Approval of the Regulations on the Service of District Police Inspectors in the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1219-10/ed20120608>. (Accessed 18 October 2019).

3. Informatively-legal systems league law in Ukraine (2018), “The Law of Ukraine “On the fate of the masses in the defense of the huge order and the sovereign cordon”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. (Accessed 18 October 2019).

О. В. Білозір, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОРГАНІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ТА ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті зазначено, що створюються умови, у яких національні системи соціального захисту можуть вступати у пряму конкуренцію з іншими системами на їх власній території. До того ж внутрішній ринок розмиває межу, що відокремлює публічну сферу від приватної. Зрештою, будь-яка політика добробуту свідомо перешкоджає споживанню приватних соціальних благ, суперечить заснованим (конституціоналізованим) у Європейському Союзі ринковим свободам. Запропоновано розглянути загальні європейські соціальні тенденції та більш докладно зупинитися на німецькій моделі соціально-економічного розвитку. Визначено, що вона за правом може вважатися одним із кращих прикладів ХХ століття: уже в 1950–1960-і роки німецький досвід був сприйнятий у Японії, а сьогодні країна, незважаючи на періодичні кризи в економіці, є серед лідерів у світі. Феномен «економічного дива», який поєднав у собі дуже високі темпи економічного зростання та значні соціальні гарантії, став класикою. Зараз Німеччина шукає нові шляхи розвитку, адекватні корінним змінам у характері праці, з огляду на прискорену глобалізацію та сучасні демографічні зміни.

Визначено, що сучасний етап можна назвати кризою колишньої моделі соціально-економічного розвитку, пов'язаної передусім із мінливими умовами сьогоденного суспільства: менталітетом громадян, місцем і впливом держави й недержавних організацій, насамперед профспілок, а також загальносвітовим процесом інтеграції. У зв'язку з мінливими умовами колишня соціальна модель Німеччини зайшла у глухий кут. Більш докладно про причини події буде сказано пізніше. На сьогодні необхідна глибока модернізація соціально-економічної моделі країни, проте німецька соціально-економічна політика має величезні досягнення, досвід яких може значною мірою бути використаний під час розроблення єдиної європейської політики та слугувати конкретним інструментарієм швидкого й ефективного подолання кризових ситуацій.

Узагальнено, що, незважаючи на різницю в моделях соціального забезпечення різних країн Європейського Союзу, останнім часом відбувається зближення соціальної політики різних країн. Це зумовлено насамперед наявністю спільних європейських підходів до соціального забезпечення, які значно відрізняються, наприклад, від американських чи азійських. Різкий перехід до якої-небудь моделі, навіть найуспішнішої, був би вкрай болючим і, напевно, неможливим для деяких країн у зв'язку з національним менталітетом. Однак можливе й необхідне вироблення концептуального підходу, який міг би стати основою формування єдиної соціальної політики Європейського Союзу.

Ключові слова: соціальний захист, публічне управління, політика добробуту, європейські соціальні тенденції, соціальні гарантії, соціальна модель.

O. V. Bilozir. Organization of social dialogue and partnership in the conditions of European integration

It is noted that conditions are created in which national social protection systems can compete directly with other systems in their own territory. In addition, the internal market is blurring the line separating the public sphere from the private sphere. In the end, any welfare policy deliberately hinders the consumption of private social goods, contradicts market freedoms (constitutionalized) in the European Union. It is suggested to consider the general European social trends and to dwell on the German model of socio-economic development in more detail. It is determined that it can rightly be considered one of the best examples

of the XX century: in the 1950s and 1960s the German experience was accepted in Japan, and today the country, despite periodic economic crises, occupies a leading position in the world. The phenomenon of the “economic miracle”, which combined very high rates of economic growth and significant social guarantees, has become a classic. Germany is now looking for new avenues for development that are fundamental to radical changes in the nature of work, accelerated globalization and modern demographic change.

It is determined that the current stage can be called a crisis of the former model of socio-economic development, which is related primarily to the changing conditions of today's society: the mentality of citizens, the place and influence of the state and non-governmental organizations, and first of all, the process of integration. Due to changing conditions, the former social model of Germany has reached a dead end. More details about the causes of the event will be told later. Today, a profound modernization of the country's socio-economic model is required, but German socio-economic policies still have enormous achievements, the experience of which can be used to a large extent in the development of a single European policy and can serve as a concrete tool for rapid and effective crisis management.

Generally speaking, despite the difference in social security models of different European Union countries, in recent years there has been a convergence of social policies of different countries. This is primarily due to the existence of common European approaches to social security, which are significantly different, for example, from American or Asian ones. Shifting to any, even the most successful, model would be extremely painful and probably impossible for some countries due to their national mentality in the first place. However, it is possible and necessary to develop a conceptual approach that could form the basis of a unified social policy of the European Union.

Key words: social protection, public administration, welfare policy, European social trends, social guarantees, social model.

Постановка проблеми. Натепер Європейський суд і національні суди, діючи спільно, напрацювали низку національних та наднаціональних судових рішень, що приводять до «ерозії національної автономії» в соціальній сфері в інтересах підвищення мобільності робочої сили та європейських споживачів. Це можна вважати типовим проявом неофункціоналізму, оскільки рішення, які тепер пропонуються в Європі для соціальних проблем, що виникають, постають не результатом великих ініціатив щодо підвищення суспільного добробуту, а є «переливом» у суміжну область політики реалізації єдиного ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду основних науково-теоретичних і прикладних аспектів у сфері соціального діалогу та партнерства присвячені праці Н. Балабанової, В. Давиденка, І. Дубровського, В. Жукова, В. Пилипенко, В. Комарницького, Н. Громадської, Т. Ляшенко, О. Мірошниченко та інших учених. Водночас наукові публікації, що пов'язані з питаннями щодо налагодження та організації соціального діалогу й партнерства в умовах європейської інтеграції, практично відсутні, що зумовлює необхідність проведення подальших наукових пошуків із цієї проблематики.

Метою статті є визначення умов та заходів щодо організації соціального діалогу й партнерства в умовах європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Оформлення єдиної соціальної політики вимагає насамперед заходів зі скорочення перешкод до транскордонної мобільності, пов'язаних із тим, що національні режими соціального захисту не скоординовані між собою. «Оскільки внутрішньоєвропейська трудова мобільність невисока, серйозних стимулів до розроблення складної та високовитратної системи взаємного визнання прав у європейських країнах поки що немає», – вважає С. Стеценко [1, с. 104]. Імовірно, у сукупності це приведе на практиці до появи певної форми індивідуального громадянства, прив'язаного до місця роботи, сімейного статусу або країни проживання, за якого мобільні працівники та їхні сім'ї будуть користуватися «переносними» соціальними правами, наданими відповідно до схем, що спираються на специфіку трудового ринку. Держави – члени Європейського Союзу (далі – ЄС)

більше не мають виняткового права приймати рішення щодо запитів прибулих до них мігрантів на соціальні виплати. До того ж внутрішній ринок розмиває межу, що відокремлює публічну сферу від приватної. Зрештою, будь-яка політика добробуту свідомо перешкоджає споживанню приватних соціальних благ, суперечить заснованим (конституціоналізованим) у ЄС ринковим свободам.

За допомогою політики соціального партнерства та її найважливішого інструменту – соціального діалогу – здійснюється взаємодія всередині ЄС і поєднання зусиль в ім'я більшої інтеграції та досягнення соціальної стабільності [2]. Соціальний діалог у свою чергу відбувається паралельно з громадянським і політичним, що впливає на ефективність проведення політики, яка має можливість бути виваженою й однаково позитивно сприймається та підтримується з боку всіх держав – членів ЄС.

Керівництво більшості старих держав – членів ЄС на практиці усвідомило, що економічний і політичний розвиток союзу невіддільний від інтеграції в соціальній сфері. Європейська інтеграція – процес багатоплановий, де діяльність ЄС у будь-якій сфері має соціальні наслідки, які необхідно передбачати та враховувати. Економічні реформи завжди мають соціальний резонанс, а політики – потребу в підтримці суспільства. Соціальна стабільність – невідмінна умова успішного соціального розвитку. У цьому змогли переконатися й нові країни – члени Європейського Союзу, що представляють Центральну та Східну Європу. Значна частина їх новітньої історії реалізовувалася в межах моделі патерналістської держави, а крах соціалізму став часом серйозних соціальних випробувань [3, с. 172].

Однак сьогоднішня Європа, незважаючи на помітні досягнення в інтеграції в соціальній сфері та стабільно працюючі національні системи соціального захисту, ще не в змозі повністю впоратися з такими проблемами, як безробіття, соціальне відторгнення тощо. У XXI столітті має бути розроблено їх вирішення в нових умовах. Більше того, норми, які диктуються, модернізують суспільство й те, що називається викликами XXI століття, змінюють орієнтири соціальної політики, змушують розширювати сферу дій соціальної політики з огляду на глобалізацію багатьох проблем, вплив міжнародних інтеграційних процесів, зміну промислових відносин і соціальної структури суспільства [4, с. 63].

У зв'язку із цим правомірно говорити про нову постановку соціального питання загалом та про збільшення ролі європейської соціальної моделі інтеграції в цій сфері на початку XXI століття зокрема.

У довгостроковому плані це пов'язано зі зростанням кількості прихильників концепції сталого розвитку, суть якої полягає в еволюційному переході від індустріального до соціально орієнтованого постіндустріального суспільства, покликаного забезпечити гармонійну інтеграцію соціальної сфери в усі галузі життєдіяльності людини [5, с. 311].

Цілком очевидно, що саме стабільність у соціальній сфері зумовлює успішну діяльність ЄС на ниві інтеграції. Жодна політична сила не може розраховувати на успіх, не маючи відповідної соціальної бази. Правильно побудована соціальна політика не тільки допомагає згладжувати соціальні конфлікти та вирішувати проблеми, але й породжує нестійкість у суспільстві та безпосередньо дає можливість виконавчим органам ЄС проводити ефективну комунітарну політику в усіх напрямках. Зміцнення соціальної бази європейської політики варто розглядати як невід'ємну умову розвитку та зміцнення процесу інтеграції [6, с. 78].

Практика показала, що ослаблення діалогу та відсутність взаєморозуміння між інститутами ЄС і громадськістю призводили до великих політичних втрат. Так, у Данії лише повторний референдум дав змогу домогтися вступу країни до ЄС. Норвегія ж голосами своїх громадян відкинула таке членство та залишилася поза ЄС. Усе це було серйозним попередженням

і доказом необхідності формування більш надійної соціальної бази як гаранта стабільності країн – членів Європейського Союзу.

Принципи, на яких спочатку відбувалося європейське будівництво, спиралися на поняття демократії, свободи волевиявлення, транспарентності прийняття рішень, дотримання прав людини тощо. Введення виборів до Європейського парламенту шляхом прямого голосування було першим підтвердженням цього. Задоволення більшої частини суспільства проведеною соціальною та економічною політикою ЄС привело до збільшення політичної активності його громадян. Зараз близько 80% громадян ЄС позитивно оцінюють роль союзу в їх житті, причому близько половини з них вважають, що в XXI столітті ця роль тільки збільшиться. Імовірно, нові вибори до Європейського парламенту, які мають відбутися найближчим часом, підтвердять такі оцінки.

Однак є й негативна статистика. Наприклад, певна частина європейських респондентів вважають, що європейські структури надмірно бюрократизовані, через що ця категорія громадян Європи скептично ставляться до майбутнього ЄС, спостерігається падіння їх довіри до інститутів співтовариства, незважаючи на низку отриманих переваг, якими ці громадяни вже користуються в межах союзу. Відповідно до цих проблем ЄС ставить зараз перед собою завдання чітко визначити, до якої міри можна проводити політичну й економічну інтеграцію, якими темпами вона повинна відбуватися, щоб зберегти соціальну стабільність у суспільстві.

Очевидність необхідності врахування соціально-психологічного фактору змушує робити висновок про те, що на сучасному етапі розвитку ЄС під час формування й реалізації в життя соціальної політики спільнота змушена керуватися не тільки прагненням до рівного економічного розвитку, а й не в останню чергу існуючим станом у галузі суспільних потреб, які не завжди узгоджуються з принципами вільного ринку нової Європейської соціальної моделі, запропонованої ЄС, де міститься ідея про взаємозв'язок усіх верств суспільства, яке шляхом поєднання зусиль держави, соціальних інститутів, неурядових організацій, соціальних партнерів на базі солідарності зуміє зберегти свою цілісність і сприяти будівництву нової Європи [7, с. 49].

Життєвість європейської соціальної моделі та прагнення інститутів ЄС втілити її в життя підтвержені конкретними показниками. Найбільш очевидним є той факт, що з моменту створення ЄС життєві стандарти населення стали вдвічі вищими, а саме будівництво нової Європи відбувається на міцній соціальній основі. Процес європейської інтеграції зачепив усі сторони життя європейців, посприяв радикальним змінам у житті європейського суспільства і його громадян, створивши реальні умови для участі в економічному й соціальному житті, у зв'язку із чим нині потрібне постійне оновлення стратегії соціального планування.

Позитивним у європейських перетвореннях є й те, що всі зміни, які відбулися останнім часом, у жодному разі не торкнулися основоположних цінностей, що лежать в основі Європейської соціальної моделі. У їх числі – демократія та права особистості, вільна ринкова економіка, рівність можливостей, благополуччя й соціальна захищеність для всіх, згуртування та солідарність. Усе це, зокрема, набуває останнім часом нового звучання, принципи солідарності та соціального згуртування продовжують визначати обличчя Європейської соціальної моделі.

Однак з огляду на виклики, які ставить перед нами XXI століття, цілком доречно виникає запитання: чи зберігає Європейська соціальна модель свою привабливість в очах європейців і чи здатна вона задовольняти їхні вимоги в майбутньому? Адже, як уже зазначалося, не все виглядає ідеально, є певна кількість європейців, які відчують недовіру до інтеграції всередині ЄС загалом і до соціального згуртування зокрема.

Варто визнати, що без внесення серйозних змін у наявну модель інтеграційного підходу до соціального питання, без зміцнення соціальних зв'язків і схем соціального партнерства, без їх удосконалення й нової розстановки акцентів Європейська соціальна модель не тільки не зможе виконати покладену на неї місію, а й може поглибити недовіру, яку вже демонструють щодо неї поки що нечисленна частина суспільства, а також політики, які поділяють переконання євроскептиків.

Поки що керівні органи ЄС підтримують втілення в життя загальноєвропейської соціальної політики, оскільки бачать у цьому можливість завоювати довіру громадян, отримати їх підтримку, а також цілком справедливо вважають, що позитивним моментом цієї політики, як і раніше, є зафіксоване в договорах прагнення забезпечити захист інтересів найрізноманітніших соціальних груп і категорій суспільства, не обмежуючись підтримкою найбільш знедолених. Та й рівень загальної самосвідомості в європейців вищий, ніж у населення інших частин світу.

О. Мельниченко, розповідаючи про Єдину соціальну модель, вважає, що потрібне поєднання двох описаних сценаріїв – англосаксонської і «бісмарковської» моделей [8, с. 247]. Власне кажучи, можна перенести цей висновок і на процес формування єдиної соціальної політики загалом, тому що поєднання наведених двох моделей дає змогу утримувати малозабезпечені верстви населення, які живуть на соціальні дотації.

Але, на жаль, багато хто вважає, що Європа не уникне ситуації, за якої прагнення до соціальної справедливості неминуче зводиться до перерозподілу доходів суспільства, підтримки певного рівня життя знедолених верств, що завжди призводило до утиску інтересів активної частини суспільства [9, с. 47]. Заради справедливості варто зазначити, що саме в цьому аспекті – у підтримці рівня життя знедолених, боротьбі з безробіттям – ЄС вдалося зробити низку позитивних кроків на шляху до соціального згуртування, а також вагоме значення має те, що всі держави – члени ЄС підтвердили зобов'язання розглядати інтеграцію в соціальному напрямі як необхідний елемент, який дасть змогу зміцнити клімат солідарності в межах ЄС, і мають намір спільними зусиллями сприяти втіленню в життя соціальної моделі в тому вигляді, як це викладено в «Білій книзі».

Таким чином, у зв'язку зі зростанням ролі громадської думки ЄС визнає важливість застосування особливих заходів, які дають змогу усунути небажаний негатив щодо об'єднавчої ідеї з боку суспільства [10, с. 265]. Тим самим закладаються основи майбутньої загальноєвропейської моделі розвитку, що спирається на соціальну справедливість і згуртування.

Соціальна політика ЄС, відчуваючи вплив безлічі внутрішніх і зовнішніх факторів, орієнтується на нові тенденції та явища, виклики часу. Соціальні проблеми вирішуються з позиції важливості кардинальних, але поступових змін у сфері економіки, структури суспільства, форм організації праці. Проект побудови загальноєвропейської моделі соціальної політики в умовах еволюції процесу політичної та економічної інтеграції підтверджує свою життєздатність і необхідність обов'язкового обліку соціального чинника на цьому й наступних етапах об'єднання Європи на різних рівнях.

У сучасному суспільстві є безліч причин для актуалізації проблем соціальної політики та відповідного дискурсу. По-перше, давно й ґрунтовно обговорюється криза ідеї та практик сучасних соціальних криз. По-друге, у розвинених соціальних державах відбувається стабілізація економічного розвитку, однак немає жодної країни, у якій би проблеми надмірної диференціації рівня життя, а іноді й бідності перестали існувати [11, с. 511]. Крім бідності, у різних соціальних іпостасях постає проблема соціального виключення, яка не завжди пов'язана з низьким рівнем життя, однак обов'язково тягне за собою обмежені життєві перспективи та можливості багатьох груп населення – від жінок до мігрантів.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Варто зазначити, що під соціальною політикою мається на увазі досить розпливчастий набір практичних заходів і теоретичних підходів. Цю проблему розкривали ще перші українські дослідники соціальної політики. Так, вітчизняний науковець О. Коваленко стверджував, що соціальна політика є соціальною наукою в момент її практичної дії, тому вона «є нерв соціальної науки, вона володіє ключами від усіх її будівель», при цьому вона має власний об'єкт – соціальне тіло [12, с. 73]. Викладаючи свої погляди на структуру соціології, учений писав, що в ній мають бути сконцентровані всі способи та підходи до вивчення суспільства. Тому соціологія повинна включати чотири головні відділи: загальне вчення про суспільство, соціальну механіку, соціальну генетику та соціальну політику. Завдання соціальної політики можуть визначати кошти, завдяки використанню яких можна й необхідно досягати мети щодо поліпшення суспільного життя та життя окремої людини. На жаль, цей переконливий проект взаємопов'язаного розвитку суспільства людини не був реалізований, зокрема, через розвиток такої галузі соціального знання, як соціальна політика. Так, якщо соціальна політика як практика концентрує досвід людства, накопичений за тисячоліття, то соціальна політика як доктрина має досить коротку історію та може бути оцінена як сфера нестійкого формування знань.

На нашу думку, найважливішою причиною теоретичної «нестійкості» соціальної політики є загальна криза позитивістського підходу в соціальних науках, виявлення складної природи тих явищ, якими соціальна політика намагається керувати або, якщо простіше, розвиток яких намагається регулювати. Спроби окреслити напрям змін такої складної системи, як суспільство, де постійно діють різноспрямовані, суперечливі інтереси та конфлікти, неминуче повинні сприяти розумінню того, що простежити взаємодію і взаємовплив різних напрямів один на одного майже неможливо, також непросто визначити, які управлінські дії були ефективними й результативними, а які – ні. Очевидно, методологічний контекст осмислення соціальної політики повинен включати такі важливі поняття, як нелінійність, безлад, мережеві цілі, тимчасові параметри різних змін тощо. Найважливішим питанням системно-цілісного проекту соціальної політики, який автор пропонує, є уточнення того, чим взагалі не варто управляти, тобто з'ясування кордонів організації та самоорганізації різних секторів суспільства. Як явна змінна соціальної політики вводиться також людина, нехай навіть з описуванням індексом розвитку людського потенціалу, який дає, безумовно, спрощений опис людини. Водночас це щось більше, ніж «Homo economicus», раціональний, егоїстичний і незалежний. Це людина, яка, з одного боку, є носієм традиційних і стійких норм, правил та цінностей соціальної взаємодії, а з іншого – суб'єктом, агентом соціальних змін. Саме вона в межах соціальної політики є як бар'єром взаємодій усіх секторів суспільства, так і провідником цих взаємодій.

Список використаних джерел:

1. Стеценко С. Економічна безпека: сутність і структура. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 24. С. 104–106.
2. Акімова Л. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>.
3. Парубчак І. Основні аспекти сучасних суспільно-політичних та управлінських відносин у системі міжнародного співробітництва. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. Дніпропетровськ, 2013. Вип. 1(8). С. 170–177.
4. Кравчук О. Основні принципи управління майном державної власності. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 10. С. 61–67.

5. Плакіда В. Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України : монографія. Донецьк : НАН України, 2010. 400 с.
6. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання : монографія. Черкаси, 2011. 248 с.
7. Майстер А. Ефективне управління державними корпоративними правами в Україні: проблеми та шляхи вирішення. *Ринок цінних паперів України*. 2014. № 1–2. С. 47–54.
8. Мельниченко О. Деякі аспекти управління корпоративними правами у державному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. С. 245–252.
9. Шкільняк М. Теоретичні засади формування системи управління державною власністю. *Галицький економічний вісник*. 2011. № 2. С. 45–50.
10. Куц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / пер. с англ. ; общ. ред. Д. Гвишиани. Москва : Прогресс, 2017. Т. 1. 497 с.
11. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 3 : Історія державного управління. 787 с.
12. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2013. № 2. С. 71–75.

References:

1. Stetsenko, S. (2013). Ekonomichna bezpeka: sutnist i struktura [Economic security: essence and structure]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, no. 24, pp. 104–106 [in Ukrainian].
2. Akimova, L. (2015). Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom natsionalnoi bezpeky [Theoretical bases of state management of national security development]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 5. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=l&z=1210> [in Ukrainian].
3. Parubchak, I. (2013). Osnovni aspekty suchasnykh suspilno-politychnykh ta upravlinskykh vidnosyn u systemi mizhnarodnoho spivrobotnytstva [Basic aspects of contemporary socio-political and managerial relations in the system of international cooperation]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya "Derzhavne upravlinnia"*, issue 1(8), pp. 170–177 [in Ukrainian].
4. Kravchuk, O. (2012). Osnovni pryntsyipy upravlinnia mainom derzhavnoi vlasnosti [Basic principles of managing state property]. *Biuletен Ministerstva yustytysii Ukrainy*, no. 10, pp. 61–67 [in Ukrainian].
5. Plakida, V. (2010). Upravlinnia derzhavnoiu vlasnistiu: svitovy dosvid ta realii Ukrainy: monohrafiia [State property management: world experience and realities of Ukraine: monograph]. Donetsk: NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Hudyma, N. (2011). Pryntsyipy vidkrytosti i prozorosti v diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: osnovy pravovoho rehuliuвання: monohrafiia [Principles of openness and transparency in the activity of public administration of Ukraine: basics of legal regulation: monograph]. Cherkasy [in Ukrainian].
7. Maister, A. (2014). Efektyvne upravlinnia derzhavnymy korporatyvnymy pravamy v Ukraini: problemy ta shliakhy vyrishennia [Effective management of state corporate rights in Ukraine: problems and solutions]. *Rynok tsinnykh paperiv Ukrainy*, no. 1–2, pp. 47–54 [in Ukrainian].
8. Melnychenko, O. (2012). Deiaki aspekty upravlinnia korporatyvnymy pravamy u derzhavnomu upravlinni [Some aspects of corporate rights management in public administration]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, no. 2, pp. 245–252 [in Ukrainian].
9. Shkilniak, M. (2011). Teoretychni zasady formuvannia systemy upravlinnia derzhavnoiu vlasnistiu [Theoretical bases of formation of the state property management system]. *Halyskyi ekonomichnyi visnyk*, no. 2, pp. 45–50 [in Ukrainian].

10. Kuts, G. (2017). Upravlenie: sistemnyy i situatsionnyy analiz upravlencheskikh funktsiy: v 2 tomakh [Management: a systematic and situational analysis of managerial functions: in 2 vol.], transl. from English, vol. 1. Moscow: Progress [in Russian].

11. Kovbasiuk, Yu. (ed.) (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 tomakh [Encyclopedia of public administration: in 8 vol.], vol. 3: Istoriiia derzhavnoho upravlinnia [History of public administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

12. Kovalenko, O. (2013). Derzhavne upravlinnia v protsesi sotsializatsii suspilnoho vidtvorennia [Public administration in the process of socialization of social reproduction]. *Derzhava ta rehiony. Seriia "Derzhavne upravlinnia"*, no. 2, pp. 71–75 [in Ukrainian].

О. П. Бойко, кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління
та публічної служби Національної академії
державного управління при Президентіві України

ПРОБЛЕМА КОДИФІКАЦІЇ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті зазначено, що вітчизняне виборче законодавство потребує реформування з огляду на суспільний запит зміни як виборчих систем на загальнонаціональних та місцевих виборах, так і систематизації та уніфікації виборчих процедур. Автор аналізує законодавчі ініціативи кодифікації виборчого законодавства та визначає проблематику проекту Виборчого кодексу. Структура проекту Виборчого кодексу наразі містить у собі загальні положення, положення щодо Центральної виборчої комісії, державного реєстру виборців, виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцевих виборів та прикінцеві і перехідні положення. Основною дискусією щодо Виборчого кодексу стали структура нормативно-правового акту, питання виборчих систем та окремі процедури виборчих процесів, що прогнозовано стануть дисонансом мети та завдань виборів. Однак найбільш дискусійними залишаються питання щодо змісту Виборчого кодексу, як-от: проблема територіальної організації виборів; визначення повноважень Центральної виборчої комісії; прогнозовані порушення прав виборців, закладені проектними нормами Кодексу; ймовірні порушення прав кандидатів; порушення організаційної логіки виборчого процесу; складна процедура встановлення результатів виборів; правильний підхід до визначення оптимальної виборчої системи як на парламентських, так і місцевих виборах. Автор зазначає, що кодифікація як прагнення до унормування та уніфікації виборчого законодавства залишається актуальною. Проте часті зміни виборчого законодавства, як в частині організації, проведення виборів, так і зміни виборчих систем, не сприятимуть стабільності кодексу як сталого законодавчого акту. Дискусія щодо змістовної частини кодексу є виправданою з огляду на серйозні загрози як в частині підготовки, організації виборчих процедур, так і з огляду на важливість легітимізації представницького органу, довіри виборця до виборчої системи. Автором акцентовано увагу на найважливішій задачі законодавця: створити саме такі правила та процедури, які здатні забезпечити ефективний представницький орган, сприятимуть розвитку демократії та убезпечать прояви регіоналізації та федералізації.

Ключові слова: кодифікація, вибори, виборча система, територіальна організація виборів, Центральна виборча комісія, порушення прав виборців.

O. P. Boyko. The codification problem of the election legislation of Ukraine

The article states that the national electoral legislation needs to be reformed in view of the public request to change both the electoral systems at national and local elections, as well as the systematization and unification of electoral procedures. The author analyzes the legislative initiatives of codification of electoral legislation and identifies the issues of the draft Electoral Code. The structure of the draft Electoral Code now contains general provisions, provisions regarding the Central Election Commission, the state register of voters, elections of the President of Ukraine, elections of the People's Deputies of Ukraine, local elections, and final and transitional provisions. The main discussion of the Electoral Code was the structure of the legal act, the issues of electoral systems and certain procedures of electoral processes, which are predicted to be a dissonance of the purpose and objectives of the election. However, the most controversial issues are the content of the Electoral Code, among them: the problem of territorial organization of elections; determination of the powers of the Central Election Commission, projected violations of the rights of voters, laid down in the draft rules of the Code; alleged violations of candidates' rights; violation of the organizational logic of the electoral process; a complicated procedure for determining the results of elections, the right approach to determining the optimal

© **О. П. Бойко, 2019**

electoral system for both parliamentary and local elections. The author notes that codification, as a desire to standardize and unify election law, remains relevant. However, frequent changes to the electoral law, both in terms of organization, conduct of elections, and changes in electoral systems, will not contribute to the stability of the code as a permanent legislative act. Discussion on the substantive part of the code is justified in view of the serious threats both in terms of preparation, organization of election procedures, and in view of the importance of legitimizing the representative body, voter confidence in the electoral system. The author emphasizes on the most important task of the legislator: to create precisely such rules and procedures that are capable of providing an effective representative body, will promote the development of democracy and ensure the manifestation of regionalization and federalization.

Key words: codification, elections, electoral system, territorial organization of elections, Central Election Commission, violation of voters' rights.

Постановка проблеми. Вітчизняне виборче законодавство потребує реформування з огляду на суспільний запит як зміни виборчих систем на загальнонаціональних та місцевих виборах, так і систематизації та уніфікації виборчих процедур. Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори», маючи, безсумнівно, власну специфіку організації процесу підготовки та голосування, мають ряд тотожних норм та положень, які доцільно унормувати шляхом кодифікації. Крім того, Закон України «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців» варто розглянути як такі, що підлягають кодифікації виборчого законодавства. Проте з огляду на часті зміни виборчого законодавства, зміни виборчих систем та процедур постає нагальна потреба у вивченні проблематики кодифікації вітчизняного виборчого законодавства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Темі кодифікації присвячені роботи таких науковців та практиків, як В.М. Баранов, С.Н. Брагусь, Є.А. Гетьман, Д.А. Керімов, Н.М. Оніщенко, Є.В. Погорелов, І.С. Самощенко, Ю.С. Шемшученко, О.М. Чашин, та інших. Кодифікації виборчого законодавства присвячені роботи Н.В. Богашевої, Ю.Б. Ключковського, Л.О. Ємця, М.І. Ставнійчук, О.Ю.Тодика та інших. Проте сьогодні залишається недостатньо дослідженою проблематика кодифікації виборчого законодавства, зокрема на прикладі проекту Виборчого кодексу України, прийнятого Верховною Радою України VIII скликання.

Мета статті – проведення аналізу проблематики кодифікації виборчого законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Восени 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано два альтернативних проекти Виборчого кодексу України за реєстраційними номерами 3112 за авторства народного депутата України В.В. Писаренка [1] та 3112-1 за колективного авторства, де першим автором зазначено народного депутата України А.В. Парубія [2]. Обидва проекти були розроблені з метою систематизації виборчого законодавства шляхом його кодифікації та уніфікації законодавчого регулювання підготовки і проведення виборів в Україні. Лише у лютому 2017 року профільний Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя визначився зі своєю позицією однаково щодо обох проектів: рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення щодо законопроекту, визначившись шляхом голосування. У листопаді 2017 року Верховна Рада України приймає за основу Виборчий кодекс України за реєстраційним номером 3112-1. Під час підготовки проекту до другого читання було внесено до тексту понад 4 тисячі правок. Розгляд зазначених правок було доручено створеній при Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України робочій групі у складі експертів, народних депутатів України та представників відповідних громадських організацій. Лише у липні 2019 року проект Виборчого кодексу України був прийнятий Верховною Радою України в цілому. Проте зазначений законопроект був повернутий Президентом України з пропозиціями щодо доопрацювання.

Структура Виборчого кодексу містить у собі загальні положення, положення щодо Центральної виборчої комісії, державного реєстру виборців, виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцевих виборів та прикінцеві і перехідні положення.

Мотивацією прийняття кодексу як закону стали недосконале виборче законодавство, запит суспільства на оновлення виборчої системи та потреба в уніфікації виборчих процедур. На жаль, під час підготовки проекту Виборчого кодексу було акцентовано увагу саме на мотиваційному, а не змістовному складнику: пропагувалась зміна виборчої системи «відкритих списків» на парламентських виборах, без широкого пояснення самим виборцям, яка саме виборча система з наявних з «відкритими списками» пропонується. Уніфікація виборчих процедур потребувала більш ретельної підготовки для узгодження загальних та спеціальних норм проекту між собою та приведення у відповідність проекту чинному законодавству.

Кодифікація виборчого законодавства в Україні є непростю задачею з огляду на часті зміни виборчих законів, зміни виборчих систем та систематичного внесення змін уже в діючі норми, адже «кодифікація – спосіб (форма) систематизації законодавчих актів, який полягає в їх удосконаленні через зміну змісту (переробку і узгодження) юридичних норм, пов'язаних загальним предметом правового регулювання, і об'єднання у новий єдиний нормативно-правовий акт» [4, с. 256]. Проте кодифікація «означає якісний стрибок від старого до нового стану в розвитку того чи іншого соціального явища або процесу», і «поряд із переробленими нормами кодифікаційний акт завжди містить правові приписи, видані уперше» [5, с. 81]. Таким чином, кодифікація є розробкою нових нормативно-правових актів, де норми «старих» законів уніфікуються та узгоджуються між собою. З огляду на це надважливим є прийняття політичного рішення щодо структури Виборчого кодексу, виборчої системи на загальнодержавних та місцевих виборах. Така ретельна робота забезпечить від подальшої потреби внесення змін до кодексу з метою виправлення неузгодженостей або й навіть зміни виборчої системи. Дослідники зазначають, що «цей процес стикається з низкою таких проблем та перепон: 1) відсутність політичної волі щодо прийняття Виборчого кодексу України; 2) нестабільність та надмірна політизованість вітчизняного виборчого законодавства; 3) відсутність єдиного бачення як серед законодавців, так науковців й експертів, які долучені до законопроектної роботи, щодо структури та змісту його положень; 4) наявність точки зору щодо недоцільності прийняття Виборчого кодексу України» [3, с. 54].

Щодо структури Виборчого кодексу наразі відбуваються дискусії. Так, у жовтні 2019 року Центральна виборча комісія публічно висловила свою позицію щодо структури кодексу. Зокрема, запропоновано серед іншого виокремити із тексту як окремий Закон України «Про Центральну виборчу комісію» з огляду на те, що ЦВК – це постійно діючий колегіальний державний орган, наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення не лише загальнонаціональних та місцевих виборів, а й всеукраїнського та місцевих референдумів, що не охоплюється нормами Кодексу. Також триває дискусія про включення до кодексу розділів щодо організації та проведення місцевих та загальнодержавних референдумів.

Однак дискусійними залишаються й питання щодо змісту Виборчого кодексу України, проголосованого Верховною Радою України VIII скликання, серед них найбільш дискусійні:

1. Проблема територіальної організації виборів:

- 1) нерівномірна кількість виборців по 27 регіональним виборчим округам на парламентських виборах, які суперечать принципу рівного виборчого права. Наприклад, Донецький округ – понад 3 млн 270 тис. виборців, а Чернівецький трохи більше – 704 тис. виборців. «Кодекс належної практики у виборчих справах» Венеційської комісії 2002 року виходить із

Механізми державного управління

того, що принцип рівних виборів забезпечується, серед іншого, рівномірним розподіленням мандатів між виборчими округами, коли йдеться про парламентські та місцеві вибори;

2) закордонний округ належить до одного з київських регіональних виборчих округів, а така норма визнана неприйнятною рішенням Конституційного суду КС 7рп/2012 року;

3) кодекс не містить вимог щодо формування виборчих округів на місцевих виборах, немає критеріїв визначення центру, загальних розмірів округу, меж тощо.

2. Проблеми функціонування Центральної виборчої комісії:

1) надання неконституційних повноважень членам ЦВК: вони уповноважуються вносити до Комісії пропозиції щодо звернень до Конституційного Суду України стосовно офіційного тлумачення Конституції України та законів України з питань виборів і референдумів. Це не узгоджується зі статтею 150 Конституції України;

2) відсутність анонсованої самим кодексом АІС-системи – системи адміністрування виборів.

3. Прогнозовані порушення прав виборців:

1) низька репрезентативність волевиявлення виборців: кандидат у депутати, на підтримку якого подана найбільша у виборчому регіоні кількість персональних голосів виборців, може не отримати депутатський мандат, якщо він включений до виборчого списку кандидатів від партії, яка не має права брати участь у розподілі депутатських мандатів;

2) складна для розуміння виборців система підрахунку голосів та встановлення результатів виборів;

3) прогнозовано низька явка виборців (задовга процедура голосування, черги до виборчих кабінки);

4) прогнозовано велика кількість недійсних бюлетенів: заповнення виборчого бюлетеня виборцем шляхом написання по трафарету двох двозначних чисел спричинить плутанину (ненаписання 0 перед номерами від 1 до 9 за кодексом є порушенням). Підтримка кандидата при незаповненому полі «за партію» є теж порушенням і визнається як недійсний бюлетень;

5) «пов'язане» голосування (одним бюлетенем) за виборчий список кандидатів у депутати та за одного з кандидатів обов'язково з того ж самого виборчого списку;

6) не вирішено питання голосування тимчасово переміщених осіб, трудових мігрантів, осіб з обмеженими можливостями.

4. Ймовірні порушення прав кандидатів:

1) порушення прав кандидатів на президентських виборах під час формування виборчих комісій: таке право надається не лише кандидатам на пост Президента України, а й політичним партіям, представленим депутатськими фракціями в поточному скликанні Верховної Ради України;

2) позбавлення права самовисування на парламентських виборах.

5. Порушення організаційної логіки виборчого процесу:

1) розбалансування календарного плану виборчих процедур. Наприклад, для різних видів виборів визначено різні строки внесення змін до списку виборців: на місцевих та президентських виборах у день голосування зміни до списку не вносяться, а на парламентських – вносяться. А у разі одночасного проведення, наприклад парламентських і місцевих виборів, такі норми стануть проблемою для збалансування календарних планів різних видів виборів;

2) чисельні норми кодексу не відповідають сучасному законодавству України;

3) виникає гостра організаційна проблема: із забезпеченням великим приміщенням для голосування та великими кабінками для голосування; створенням нової АІС-системи для адміністрування виборів; створення освітньої системи для членів виборчих комісій;

4) закріплений кодексом принцип гендерної рівності на практиці може бути знівельований через відсутність механізму заміни кандидата у депутати кандидатом такої ж статі.

6. Проблема встановлення результатів виборів:

1) тривалість процедур голосування та підрахунку голосів виборців;

2) прогнозовано велика кількість зіпсованих бюлетенів;

3) відсутність відповідної АІС-системи для впровадження процедур, передбачених кодексом;

4) утруднення контрольних функцій офіційних спостерігачів.

7. Невирішення основного запиту на протидію підкупу виборців: організаційно-правові норми ідентичні чинному (а подекуди застарілому) виборчому законодавству і не створюють нових інноваційних норм протидії корупції чи підкупу виборців.

8. Загрози державному устрою:

1) регіоналізація парламенту та нерівномірність представництва в парламенті від регіонів, а отже, ймовірність федералізаційних рухів;

2) послаблення ролі партій та внутрішньопартійна жорстка конкуренція.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Кодифікація як прагнення до унормування та уніфікації виборчого законодавства залишається актуальною. Проте часті зміни виборчого законодавства, як в частині організації та проведення виборів, так і зміни виборчих систем загалом, не сприяють стабільності кодексу як сталого законодавчого акту. Дискусія щодо змістовної частини кодексу є виправданою з огляду на серйозні загрози як в частині підготовки, організації виборчих процедур, так і з огляду на важливість легітимізації представницького органу, довіри виборця до виборчої системи. І найважливіша задача законодавця – створити саме такі правила та процедури, які здатні забезпечити ефективний представницький орган, сприяти розвитку демократії та убезпечити прояви регіоналізації та федералізації.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України: проект Закону України від 16.09.2015 року, реєстр. № 3112. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490.

2. Виборчий кодекс України: проект Закону України від 02.10.2015 року, реєстр. № 3112-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671.

3. Нестерович В.Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 24–29.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

5. Шемшученко Ю.С., Ющик О.І., Горбунова Л.М. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / за ред. Ющика О.І. Київ : Парлам. вид-во, 2007. 208 с.

References:

1. Vuborstiy kodeks Ukrainy: proekt zakony Ukrainy 16.09.2015 r. reestr. № 3112. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490 [in Ukrainian].

2. Vuborstiy kodeks Ukrainy: proekt zakony Ukrainy 02.10.2015 r. reestr. № 3112-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 [in Ukrainian].

3. Nesterovist V.F. «*Problemy ta perspektyvy pruyniattia Vuborstiy kodeks Ukrainy*» (2017). [«Problems and prospects of adoption of the Election Code of Ukraine»], journal *Pravo i syssylstvo* [Law and society], vol. № 6. pp. 24–29 [in Ukrainian].

4. Skakyn O.F. Teoria dergavy i prava (2001). [The theory of state and law]. Tutorial, Press Kharkiv: Konsum. Kharkiv, 656 p. [in Ukrainian].

5. Shemshuchenko Y.S., Yushchik O.I., Gorbunova L.M. (2007) Kodufikazia zakonodavstva Ukrainy: teoria, metodologia, tekhnika [Codification of Ukrainian legislation: theory, methodology, technique] za red. Yushchik O.I. Press Kyiv: Parlam. Press, 208 p. [in Ukrainian].

Г. Л. Бондар, кандидат політичних наук,
доцент Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

А. М. Гаркуша, магістрантка
кафедри публічного управління
та адміністрування Інституту державного
управління Чорноморського національного
університету імені Петра Могили

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА ЕТИКА В ДОБУ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ

У статті було досліджено феномен діджиталізації та стан розвитку державної інформаційної політики загалом та в Україні зокрема. Окреслено сутність понять «діджиталізація», «конвергенція» та «державна інформаційна політика», наведено різні точки зору на тлумачення цих дефініцій. Основна увага присвячена проблематиці інформаційної етики в епоху розвитку інформаційних технологій, що сприяють прояву негативних факторів інфосфери. Проаналізовано результати дослідження Isobar Ukraine та PricewaterhouseCoopers для визначення впливу глобальних змін на соціальні процеси в Україні і розкриття особливостей розвитку таких медіа, як Інтернет. Найбільший приріст аудиторії було зафіксовано у віці 45+. У результаті дослідження було виокремлено чотири основні ціннісні особливості інформаційної етики: гуманність, ясність, модальність, конструктивність. Охарактеризовано етичні проблеми та звернено увагу на етичні кодекси і цінності, якими вони регламентуються. Встановлено, що у сучасному інформаційному суспільстві спостерігається виникнення етичних проблем, пов'язаних з: інформаційною нерівністю; порушенням недоторканності особистого життя (приватність); етикою поведінки в мережі Інтернет, дотриманням прав інтелектуальної власності тощо. Узагальнено аспекти регулювання державної інформаційної політики та зазначено її мету, що полягає у досягненні балансу інтересів особистості, суспільства і держави. Підсумовано, що реалізація стратегії розвитку інформаційного суспільства шляхом діджиталізації вимагає більш глибокого осмислення можливих етичних наслідків. Також розкрито напрями діяльності та концептуальні установки державних та місцевих органів влади щодо здійснення ефективної реформи державної інформаційної політики через створення єдиної системи мереж інформаційно-комунікаційних каналів прямого і зворотного зв'язку.

Ключові слова: інформаційна політика, інформаційна етика, інформаційні технології, Інтернет, діджиталізація, суспільство.

H. L. Bondar, A. M. Harckusha. Information policy and ethics in the age of digitalization

The article investigates the phenomenon of digitalization and the development of state information policy in general and in Ukraine in particular. The 21st century is the “technology” age that has influenced the development of society in all spheres – culture, religion, science and politics. The essence of the concept of “digitalization”, “convergence” and “state information policy” are outlined, different points of view on interpretation of these concepts are given. The main attention is devoted to the problems of information ethics in the era of development of information technologies that contribute to the manifestation of negative factors of the infosphere. The results of the Isobar Ukraine and PricewaterhouseCoopers study was analyzed to determine the impact of global change

© Г. Л. Бондар, А. М. Гаркуша, 2019

on social processes in Ukraine and to reveal features of the development of such media as the Internet. The largest audience growth was recorded at the age of 45+. As a result of the research four main values of information ethics were distinguished: humanity, clarity, modality, constructiveness. Authors described the ethical problems and the codes of ethics and values that they regulated. It has been proven that in today's information society there were ethical problems related to: information inequality; violation of privacy (privacy); ethics of behavior on the Internet, observance of intellectual property rights, etc. Aspects of regulation of the state information policy have been generalized and its purpose was stated, which is to achieve the balance of interests of the individual, society and the state. There was concluded that the implementation of the strategy of development of the information society by means of digitalization requires a deeper understanding of the possible ethical consequences. The directions and activities of the state and local authorities on the effective reform of the state information policy through the creation of a unified system of networks of information and communication channels of direct and feedback have been also disclosed.

Key words: information policy, information ethics, information technology, Internet, digitalization, society.

Постановка проблеми. 21 століття – це століття «технологій», які вплинули на розвиток суспільства у всіх сферах – культурі, релігії, науці та політиці. Вдосконалення цифрових інформаційних технологій відбувається настільки стрімко, що, з одного боку, відносини між владою та суспільством стають більш відкритими, діалог стає більш доступнішим, та з'являються нові механізми співпраці влади з народом, наприклад у форматі «електронного врядування». Однак, з іншого боку, разом із позитивними рисами з'являються й масштабні соціальні та етичні проблеми – маніпуляції, порушення конфіденційності, інформаційні війни. Тому нагальним є використання інформаційної етики, яка розглядає цінності, політику, концепції у контексті бурхливого розвитку технологій сучасного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика етичних аспектів інформаційної політики привертала увагу таких вчених, як Г. Йонас, Х. Ортега-і-Гассет, М. Хайдеггер, Й. Хейзинг, К. Ясперс, які досліджували духовні проблеми людства, що пов'язані з розвитком інформаційних технологій. Значний внесок у дослідження інформаційного суспільства в постіндустріальний період зробили праці таких вчених, як М. Кастельс («Інформаційна епоха: економіка, суспільство і культура»), П. Дракер («Посткапіталістичне суспільство»), Й. Масуда («Інформаційне суспільство як постіндустріальне суспільство»). Формування інформаційно-етичних теорій відбувається на основі робіт таких сучасних дослідників і філософів, як Д. Ван ден Ховена, Д. Готтербарна, Р. Капурро, Х. Ніссенбаума, С. Роджерсон, Р.А. Спінелло, Г.Т Тавані та інші.

Вищезазначеними авторами досліджено широке коло питань теоретичного і методологічного характеру. Проте, не дивлячись на значну кількість робіт в області інформаційної етики в період стрімкого розвитку діджиталізації, деякі питання ще потребують свого розкриття.

Мета статті – дослідити роль інформаційної етики у процесі використання інформаційних технологій в добу діджиталізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним з найбільш складних, комплексних та малодосліджених феноменів наразі є «діджиталізація» сучасного суспільства, або активне використання цифрових технологій у повсякденному житті. Як зазначає один із дослідників медіаекономіки в зарубіжних країнах О. Варганова, діджиталізація – це «переклад змісту ЗМІ будь-якого формату (текстового, графічного, звукового) у цифровий формат, зрозумілий сучасним комп'ютерам. Діджиталізація дозволяє змісту легко «транспортуватися» будь-яким каналом електронної комунікації. У результаті Інтернет просто з'єднує комп'ютери та перетворюється на особливе інформаційне і комунікаційне середовище, в якому медіа продукти завдяки своєму цифровому формату здатні долати традиційні «обмежувачі» старих ЗМІ», «діджиталізація, усуваючи відмінності між окремими ЗМІ та зрівнюючи їх зміст, прокладає дорогу до їх конвергенції» [1, с. 25–34]. Конвер-

Механізми державного управління

генція (у медіаіндустрії) – це другий важливий етап на шляху впровадження реформи діджиталізації, оскільки це процес інтеграції традиційних і нових медіа, що супроводжується дублюванням контенту і/або створенням альтернативних медіаплощ.

Своєю чергою автор енциклопедичного словника ЗМІ А. Князев, висловлює думку про те, що «діджиталізація – це шлях до інформаційного суспільства, подальшої глобалізації та транснаціоналізації інформаційних зв'язків на всій планеті». Також він узагальнює наукові доробки Європи та інших країн світу, які розглядають діджиталізацію як таку, що «пов'язана із захистом наземного мовлення як засобу збереження національно-локальних особливостей та інтересів за допомогою власних інформаційних засобів» [2, с. 39–40].

Діджиталізація стала основою реформи інформаційної політики. Відповідно до Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ зазначено, що «державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації» [3].

Доходимо висновку, що ефективна інформаційна політика сприяє прозорості влади, допомагає їй налагодити комунікативний зв'язок з громадянами шляхом швидкого поширення нових ідей та пропозицій.

Ефективність інформаційної інфраструктури забезпечує розвиток будь-якої держави через те, що:

- дає змогу створювати ефективну систему економіки – економіку нових знань та інформації;
- скорочує час на обговорення важливих для країни рішень, проектів;
- допомагає спрямувати країну на шлях розвитку, який діє у всьому світі.

Саме ці характеристики здатні допомогти державі у вирішенні багатьох економічних, дипломатичних та політичних завдань за більш короткий час [4, с. 112–117].

У 2018 році агентство Isobar Ukraine провело дослідження, як саме глобальні зміни впливають на процеси в країні, і зробило висновок, що на відміну від традиційних медіа, Інтернет – єдині медіа, популярність яких зростає серед населення. Його охоплення зросло до 73%, або 23 млн користувачів на місяць (рис. 1) [5].

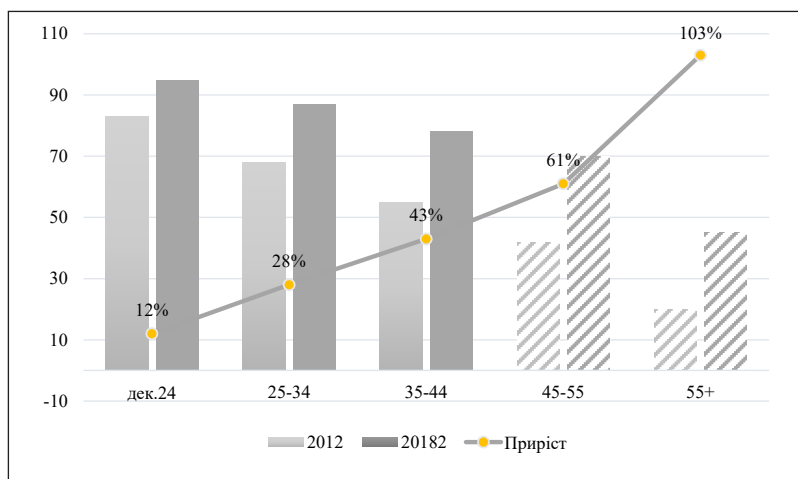


Рис. 1. Дослідження Isobar Ukraine щодо розвитку медіа у період глобальних змін

Механізми державного управління

Також у висновках дослідження визначено, що віковий діапазон осіб від 18 до 40 років легше знайти в Інтернеті, аніж за допомогою телебачення. Ця аудиторія в середньому проводить у мережі протягом місяця на 16 годин більше, ніж за переглядом телевізора. При цьому найбільший приріст показує аудиторія 45+. За останні 6 років вона зросла на 80% (рис. 2) [5].

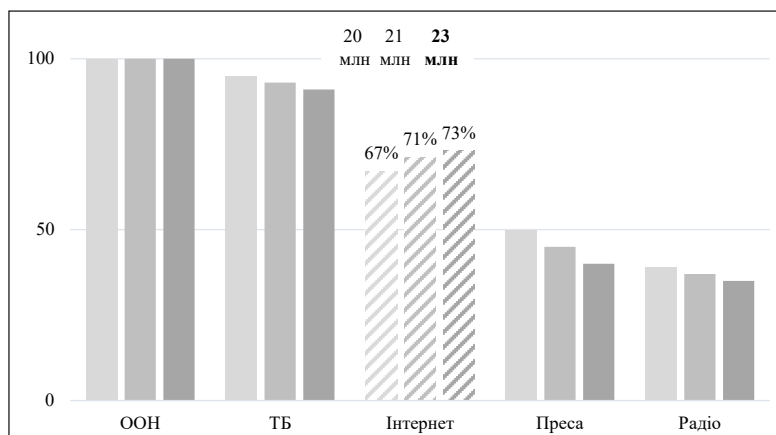


Рис. 2. Приріст користування Інтернетом у віковому діапазоні

За даними міжнародної мережі компаній PricewaterhouseCoopers підвищення рівня діджиталізації в країні на 10–15% може призвести до зростання ВВП на душу населення до 0,75% та до зниження безробіття на 1%. Ці показники дозволяють зрозуміти доцільність впровадження нової реформи інформаційної політики. Але для цього потрібен час та чітка стратегія, яка, попри вільний доступ до інформації, не буде ігнорувати етичні аспекти надання цієї інформації.

Спеціалісти відзначають, що стрімкий розвиток інформаційних технологій призводить до проблем у сфері інформаційної етики, що своєю чергою зумовлює появу таких етичних напрямів, як кіберетика, інтернет-етика, віртуальна етика, нетикет та інші. Професор Хертфордширського університету (Великобританія) Л. Флоріді розглядає найголовнішу задачу інформаційної етики в «оцінці з моральної точки зору будь-якої інформації, що існує або буде існувати у світі». Інформаційна етика, згідно з роботами Л. Флоріді, «базується на внутрішній цінності інформації», а будь-яке спотворення чи скорочення інфосфери проявляється як «заподіяння шкоди», тобто як «форма зла» [6, с. 37–56].

Так, до основних цінностей інформаційної етики можна віднести:

1) гуманність – безпека, довіра, конфіденційність, чесність, щирість та інші;

2) ясність – доступність та недоступність інформації, систематичність і можливість її використання;

3) модальність – взаємозумовленість, здійсненність та логічність;

4) конструктивність – моральність інформації, її сучасність, нормативність.

Але у сучасному інформаційному суспільстві спостерігається негативна тенденція, за якої використання науково-технічного прогресу здійснюється в протилежному від моральних цілей напрямку. Серед найбільш гострих зазначимо етичні проблеми, пов'язані з інформаційною нерівністю, порушенням недоторканності особистого життя (приватністю), етикою поведінки в мережі Інтернет, дотриманням прав інтелектуальної власності та багато інших.

Однією з найважливіших проблем у цій сфері є боротьба з хакерами та забезпечення кібербезпеки, як складника інформаційної політики держави. Зі зростанням деструктивної активності хакерів в інформаційному середовищі, практично перед усіма державами постає необхідність забезпечення безпеки в мережі. Оскільки хакери мотивуються прагненням до визнання, активною агресивною поведінкою, самореалізацією через пізнавальні дії та дією на публіку. Так, доходимо висновку, що професіонали, пов'язані з виробництвом інформаційних технологій і інформаційної безпеки, здатні перетворитись з фахівця на хакера. У зв'язку з цим в межах цих професійних співтовариств створюються етичні кодекси, які регламентують такі цінності [7, с. 87–95]:

- не використовувати інформацію з метою зашкодити іншим людям;
- не використовувати ЗМІ для поширення неправдивої інформації;
- не привласнювати чужу інтелектуальну власність;
- думати про можливі наслідки у суспільстві тощо.

Спеціалістам із захисту інформації адресовані кодекси етики міжнародних організацій: Асоціації безпеки інформаційних систем ISSA (Information Systems Security Association Code of Ethics), Асоціації аудиту та контролю інформаційних систем ISACA (Information Systems Audit and Control Association Code of Ethics), Консорціуму із сертифікації в галузі безпеки IISCCC (International Information Systems Security Certification Consortium Code of Ethics). Майже у всіх етичних кодексах закладені чотири основні принципи: privacy (таємниця приватного життя), accuracy (точність), property (приватна власність) і accessibility (доступність) [8, с. 42–56].

На нашу думку, інформаційна політика держави повинна базуватись на двох важливих аспектах:

- 1) здійснення в інформаційному полі нормативно-правового регулювання відповідно до вимог демократичного і громадянського суспільства щодо інформаційної безпеки;
- 2) здійснення управління власним інформаційним простором на основі ведення публічного діалогу з громадськістю з використанням різних ЗМІ та PR-структур.

Отже, мета державної інформаційної політики полягає у забезпеченні стану захищеності національних інтересів України в інформаційній сфері, що визначаються сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави.

Інтереси особистості в інформаційній сфері полягають у реалізації конституційних прав людини і громадянина на доступ до інформації, на використання інформації особою для здійснення не забороненої законом діяльності, фізичного, духовного та інтелектуального розвитку, а також у захисті інформації, що забезпечує особисту безпеку.

Інтереси суспільства в інформаційній сфері полягають у забезпеченні інтересів особистості в цій сфері, зміцненні демократії, створенні правової соціальної держави, досягненні і підтримці суспільної злагоди.

Інтереси держави в інформаційній сфері полягають у створенні умов для гармонійного розвитку української інфраструктури, для реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина в області отримання інформації з метою забезпечення непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності України, політичної, економічної і соціальної стабільності, в безумовному забезпеченні законності і правопорядку, розвитку рівноправної і взаємовигідної міжнародної співпраці.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що питання реалізації стратегії розвитку інформаційного суспільства, вироблення відповідної політики в зазначеній сфері в добу діджиталізації вимагають глибокого осмислення етичних наслідків застосування інформаційних технологій.

Держава повинна чітко визначити напрями діяльності державних та місцевих органів щодо здійснення ефективної реформи, до яких слід віднести: заохочення до конкуренції; боротьбу з монополізмом; контроль за концентрацією власності в ЗМІ; дотримання свободи слова незалежно від технологічного середовища поширення інформації; захист інтересів національних меншин, зростаючого покоління в інформаційній сфері, особливо в сфері моральності; зміцнення національної культури та мови; переорієнтацію системи освіти з урахуванням вимог інформаційного суспільства; забезпечення інформаційної безпеки особистості і суспільства загалом, включаючи боротьбу з комп'ютерними та високотехнологічними злочинами; цілеспрямоване використання інформаційних ресурсів для формування більш відкритої, демократичної держави, розширення діалогу з громадянами.

У зв'язку з цим слід відзначити концептуальне підґрунтя державної інформаційної політики:

- 1) створення системної мережі інформаційно-комунікаційних каналів прямого і зворотного зв'язку – влада повинна здійснювати інформування громадськості та бути поінформованою;
- 2) володіння самостійною компетенцією і активною конструктивною діяльністю, що конституують суспільні зв'язки і відносини за допомогою комплексу «переконуючих» комунікаційно-інформаційних технологій за наявності власного бюджету;
- 3) реалізація єдиної інформаційної політики, що забезпечуватиме інтеграцію інформаційних потоків з управлінськими рішеннями і позиціями;
- 4) включення (співучасть) громадськості в управлінську діяльність як рівноправного суб'єкта суспільних відносин, щоб її інтереси, бажання та прагнення були взяті до уваги;
- 5) створення комплексу умов для системної реалізації потенціалу служби зв'язку з громадськістю та представлення інтересів держави за межами кордонів (уряд, інші регіони, міжнародні зв'язки).

Також зазначимо, що діджиталізація суспільства сприймається багатьма інтуїтивно, як те, без чого не можна уявити XXI століття. Однак зміни в соціумі та державі, пов'язані з діджиталізацією, є значними й ігнорувати їх не можна. Це має спрямувати фахівців у сфері публічного управління та адміністрування, філософів, істориків, соціологів і вчених з інших галузей аналізувати зміни, пов'язані з нею, і критично їх осмислювати.

Список використаних джерел:

1. Медиаэкономика зарубежных стран : учеб. пособ. / под общ. ред. Е. Вартановой. Москва : Аспект Пресс, 2003. 335 с.
2. Князев А.А. Энциклопедический словарь СМИ. Бишкек : Издательство КРСУ, 2002. 164 с.
3. Про інформацію : Закон України від 16.07.2019 р. № 2657-ХІІ. Дата оновлення: 16.07.2019. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 14.10.2019).
4. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Інформаційна політика : навч. посіб. К. : Знання, 2008. 663 с.
5. Исследование: медиатренды Украины и мира 2018 года. MMR.ua. 08.06.2018. URL: https://mmr.ua/show/issledovanie_mediatrendy_ukrainy_i_mira_2018_goda.
6. Floridi L. Information Ethics: On the Philosophical Foundations of Computer Ethics. *Ethics and Information Technology*. 1999. № 1 (1). P. 37–56.
7. Dedyulina M.A. The Computer Ethics Dilemma / Proceedings of the XXII World Congress of Philosophy. *Philosophy of Technology*. 2008. Volume 48. P. 87-95.
8. Lyon D. The information society: Issues and illusions. John Wiley & Sons, 2013. P. 42–56.

References:

1. E. Vartanova (2003), *Mediaekonomika zarubezhnykh stran* [Media economics of foreign countries], Tutorial, Press Aspect Press, Moscow, 335 p. [in Russian].
2. Knyazev A. A. (2002), *Entsiklopedicheskiy slovar' SMI* [Encyclopedic Dictionary of Media], Dictionary, Press KRSU, Bishkek, 164 p. [in Russian].
3. VRU, Law of Ukraine (2019), *Pro informatsiyu* [Law of Ukraine «On Information»], dated July 16, 2019 N 2657-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (related to 14.10.2019) [in Ukrainian].
4. Pocheptsov G. G., Chukut S. A. (2008) *Informatsiyna polityka* [Information Policy], Tutorial, Press Znannya, Kyiv, 663 p. [in Ukrainian].
5. Issledovanie: mediatrendy Ukrainy i mira 2018 goda. MMR.ua. 08.06.2018. URL: https://mmr.ua/show/issledovanie_mediatrendy_ukrainy_i_mira_2018_goda.
6. Floridi L. Information Ethics: On the Philosophical Foundations of Computer Ethics. Ethics and Information Technology. 1999. № 1 (1). P. 37–56.
7. Dedyulina M.A. The Computer Ethics Dilemma / Proceedings of the XXII World Congress of Philosophy. Philosophy of Technology. 2008. Volume 48. P. 87–95.
8. Lyon D. The information society: Issues and illusions. John Wiley & Sons, 2013. P. 42–56.

Г. Л. Бондар, кандидат політичних наук,
доцент Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

Д. В. Михайлюнок, магістрантка
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

У статті розкрито такі поняття, як «гендер», «гендерна рівність», «гендерна дискримінація»; окреслено актуальність проблеми формування та реалізації гендерної політики у сфері публічного управління на цей час; проаналізовано сучасний стан гендерної рівності в сфері публічної служби; обґрунтовано необхідність формування та реалізації гендерної політики. Основна увага спрямована на висвітлення проблем під час реалізації державної гендерної політики, що сприяє прояву гендерної нерівності в сфері публічного управління. Проаналізовано законодавчу базу в сфері державної гендерної політики. Встановлено, що наразі в українському суспільстві все ще наявні проблеми гендерної рівності, оскільки законодавчі акти, які гарантують рівноправність чоловіків та жінок, не можуть забезпечити подолання гендерної професійної сегрегації. Також визначено, що співвідношення жінок та чоловіків в публічному управлінні та адмініструванні складається на користь представників чоловічої статі. Однак останнім часом спостерігається збільшення кількості жінок у згаданій сфері. Так, якщо у Верховній раді України восьмого скликання кількість жінок становила 12%, то в останньому – дев'ятому скликанні – кількість жінок становить 20%. Тобто кількість депутаток збільшилась на 8% порівняно з попереднім складом Верховної Ради України. Зазначено, що за даними Міжпарламентського союзу, у 2019 році Україна посіла 102-е місце у світі за кількістю жінок в парламенті. Згідно з рейтингом The Global Gender Gap Report Україна посіла 105-е місце зі 149 за рівнем політичного представництва жінок. Встановлено, що законодавство України містить ряд антидискримінаційних положень і створює певні передумови для реалізації рівноправ'я в соціумі та в публічному управлінні. Також зазначено, що гендерна політика в системі публічного управління України має спрямовуватися на забезпечення збалансованої участі жінок і чоловіків у прийнятті рішень, що сприятиме формуванню нового світогляду щодо ролі жінки у сфері публічного управління, а отже – утвердженню гендерної рівності.

Ключові слова: гендер, гендерна рівність, гендерні стереотипи, гендерна політика, державна гендерна політика, гендерна дискримінація.

H. L. Bondar, D. V. Mikhailonok. Gender policy in Ukraine's public governance system

The article defines such concepts as: "gender", "gender equality", "gender discrimination"; the relevance of the problem of formulation and implementation of gender policy in the field of public administration has been determined; the current state of gender equality in public service is analyzed; the need to formulate and implement gender policy is substantiated. The main focus is on the implementation of the state gender policy, which contributes to the manifestation of gender inequality in public administration. The legislative framework in the field of state gender policy is analyzed. As a result, it is found that gender equality is still present in Ukrainian society today, as legislative acts that guarantee the equality of men

© Г. Л. Бондар, Д. В. Михайлюнок, 2019

and women cannot overcome gender-based occupational segregation. The scope of gender public policy is explored. The study found that the ratio of women to men in public administration and administration is for the benefit of male representatives. However, there has recently been an increase in the number of women in this field. Thus, if in the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation the number of women was – 12%, in the last-ninth convocation the number of women was – 20%. That is, the number of MPs increased by 8% compared to the previous composition of the Verkhovna Rada of Ukraine. According to the Inter-Parliamentary Union, Ukraine is ranked 156th in the world by the number of women in parliament. According to The Global Gender Gap Report, our country ranks 105th with 149th in terms of political representation of women. It is concluded that the legislation of Ukraine contains a number of anti-discrimination provisions and creates certain preconditions for the implementation of equality in society and in public administration. It is also stated that gender policy in the public service system of Ukraine should be aimed at ensuring balanced participation of women and men in decision-making, which will contribute to the formation of a new outlook on the role of women in public administration and, consequently, the promotion of gender equality.

Key words: gender, gender equality, gender stereotypes, gender policy, state gender policy, gender discrimination.

Постановка проблеми. Інтеграція української держави у світове співтовариство вимагає рівноправної участі жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності, зокрема у сфері публічного управління. Однак, незважаючи на досягнення українського законодавства у забезпеченні рівноправ'я чоловіків і жінок, фактично гендерна політика далека від забезпечення рівних можливостей. Нерівність зазвичай виявляється у кількості представників різної статі в органах публічного управління. Крім того, у суспільній свідомості глибоко вкоренилися гендерні стереотипи, подолання яких вимагає часу та значних зусиль з боку усіх соціальних інститутів. Тому протягом останніх років у суспільстві зросло розуміння проблем, пов'язаних із гендерною рівністю. Гендерна рівність – це процес справедливого ставлення до жінок і чоловіків, одна з важливих ознак правової держави, показник рівня розвиненості відкритого суспільства, умова розквіту і розвитку демократії.

Гендерна політика повинна бути спрямована на забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, що надасть жінкам свободу вибору фаху, спеціалізації. Це стосується й працевлаштування в органах державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, проблема формування та реалізації гендерної політики у сфері публічного управління на цей час є актуальною та потребує свого вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Гендерна політика є предметом дослідження таких українських вчених, як Н. Грицяк (приділила увагу проблемам формування гендерної політики в Україні, теорії, методології та практичним дослідженням) [6], О. Кулачек (розкрила механізми реалізації державної політики рівних прав та можливостей, акцентувала увагу на перешкодах кар'єрному зростанню жінок у сфері державної служби, гендерних диспропорціях у владних структурах України) [10], М. Білінська (у своїй роботі висвітлила особливості гендерної політики в системі державного управління, розкрила особливості зарубіжного законодавства щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, розглянула механізми впровадження гендерної рівності) [4], В. Гошовська (приділила увагу законодавчому і нормативно-правовому забезпеченню гендерної політики, висвітлила гендерну проблематику в діяльності Верховної Ради України, розкрила фактори та умови формування іміджу жінки-політичного лідера) [5], Н. Протасова (присвятила свої роботи теоретичним основам гендерної рівності, галузевим аспектам впровадження гендерного паритету у управлінні й особливостям впливу

гендерної політики на результативність управління якістю освіти) [11], О. Вілкова (дослідила сучасні моделі гендерної політики) [2], І. Тукаленко (розглянула проблеми рівності прав і можливостей жінок і чоловіків в Україні) [13], В. Соколов та М. Саприкіна (аналізують тенденції гендерної політики в Європі та Україні) [12].

Однак, незважаючи на велику кількість наукових робіт, в Україні наразі є багато проблем, пов'язаних з гендерною рівністю, зокрема, з гідним забезпеченням прав і можливостей жінки як суб'єкта управлінської діяльності в системі публічної служби на сучасному етапі державотворення. Також недостатньо розроблені категорії і поняття гендерної проблематики. Стратегія гендерної рівності в системі публічного управління України ще не набула завершеного вигляду, а тільки окреслюється вітчизняними науковцями.

Мета статті – аналіз особливостей, проблем та перспектив розвитку гендерної політики в сфері публічного управління України.

Виклад основного матеріалу. Зараз відбуваються істотні зміни в розумінні рівності потенційних можливостей чоловіків і жінок та правового забезпечення цієї рівності в суспільстві. Науковцями та фахівцями у сфері державного управління розроблено категорійний апарат, який містить терміни з ключовим словом «гендер», що дозволяє краще вивчити особистість, її особливості, інтереси та потреби.

У найширшому розумінні «гендер» розуміється як змодельована суспільством та підтримувана соціальними інститутами система цінностей, норм і характеристик чоловічої і жіночої поведінки, стилю життя та способу мислення, ролей та відносин чоловіків і жінок, набутих ними як особистостями в процесі соціалізації, що насамперед визначається соціальним, політичним, економічним і культурним контекстами буття й фіксує уявлення про жінку та чоловіка залежно від їх статі. У перекладі з англійської мови «гендер» буквально означає граматичний рід – чоловічий, жіночий, середній. Надалі це поняття почало означати не тільки біологічні (генетико-морфологічні, анатомічні, фізіологічні), а й соціо-статеві характеристики жіночої статі із властивими їй способами життя, поведінкою, намірами і прагненнями. Гендер стосується не лише чоловіків і жінок як окремих індивідів, а й характеризує відносини між ними як соціально-демографічними групами та гендерні відносини загалом – те, як реалізуються соціальні ролі чоловіків і жінок, дівчат та юнаків, як вони соціально вибудовуються [9].

Під гендерною рівністю розуміються «рівні можливості самореалізації жінок і чоловіків, гарантії дотримання прав і свобод з урахуванням особливостей статей, взаємні обов'язки та спільна відповідальність в процесі життєдіяльності» [9].

Гендерна рівність передбачає суспільство, в якому і жінки, і чоловіки володіють рівними можливостями, правами та обов'язками в усіх сферах життя. Рівність між жінками та чоловіками означає, що представники обох статей можуть на рівних мати доступ до освіти і охорони здоров'я, управління і влади, мають рівні можливості у досягненні фінансової незалежності, працюючи на когось або керуючи власним бізнесом, реалізації своїх особистісних та професійних потреб та інтересів. Критичним аспектом у досягненні гендерної рівності є наділення жінок повноваженнями і більш широкими можливостями в різних сферах розвитку суспільства, а також залучення чоловіків до процесу досягнення гендерної рівності.

Ролі, які жінки і чоловіки грають у суспільстві, незначною мірою визначені біологічно, однак значною мірою – соціально. Вони постійно змінюються, хоча, зумовлені культурою або релігією, ці ролі різняться залежно від географічного знаходження та тимчасових змін.

Головним міжнародним документом у сфері гендерної рівності є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Цей документ є єдиним комплексним міжнародним документом універсального характеру. Він зобов'язує держави гарантувати дотримання прав

жінок і боротися з дискримінацією щодо жінок у різних сферах, як-от: освіта, трудова сфера, охорона здоров'я, сімейна політика, фінанси, законодавча і соціально-політична сфери [8].

Отже, гендерна рівність є принципом політико-правового статусу людини в державі. Її складниками є: рівні права жінки та чоловіка; рівні свободи жінки та чоловіка; рівні обов'язки жінки та чоловіка; врахування особливостей (фізіологічних, психологічних тощо) статей у політико-правовому регулюванні; система засобів гарантування рівності статей в державі.

Позитивним проявом щодо реалізації гендерної політики стало прийняття Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». Мета цього закону полягає у досягненні паритетного становища жінок та чоловіків у всіх сферах діяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей, ліквідації дискримінації за статевою ознакою, а також застосування спеціальних тимчасових заходів по усуненню дисбалансу між можливостями чоловіків та жінок для реалізації рівних прав, декларованих Конституцією України та законами України.

У статті 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» визначено поняття «гендерна дискримінація» або «дискримінація за ознакою статі», що означає «дії, чи бездіяльність, що виражають будь-яке розрізнення, виняток або привілеї за ознакою статі, якщо вони спрямовані на обмеження або унеможливають визнання, користування чи здійснення на рівних підставах прав і свобод людини для чоловіків і жінок» [1].

Крім того, Державною службою зайнятості України були розроблені ініціативи, які мають сприяти розвитку норм закону про зайнятість населення. Вони спрямовані на покращення становища жінок на ринку праці й підвищення їхньої конкурентоспроможності.

Забезпечення рівності жінок і чоловіків у сфері публічного управління є важливою умовою й гарантією забезпечення прав людини та утвердження демократії, запорукою розв'язання соціально-економічних проблем, європейської інтеграції України.

Верховною Радою України восьмого скликання призначались парламентські слухання щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок. Урядом України було затверджено розроблену Міністерством соціальної політики «Державну програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року» [7]. Мета Державної програми полягала у впровадженні гендерних підходів в усі сфери життєдіяльності суспільства. Зокрема, документ був спрямований на здійснення комплексних заходів на національному та регіональному рівнях щодо покращення ситуації у сфері праці, проведення системної роботи щодо забезпечення гендерної рівності та подолання наявних стереотипів. Реалізація Програми дала можливість запровадити стандарти рівності жінок і чоловіків з урахуванням кращого європейського досвіду, у тому числі і у сфері соціально-трудова відносин, однак, незважаючи на це, сьогодні в українському суспільстві все ще наявні проблеми гендерної рівності.

Таким чином, для розв'язання гендерних проблем потрібне концептуальне визначення, формування та реалізація гендерної політики як основи гендерної культури та розвитку активності жінок і чоловіків. Для реалізації державної політики в частині рівних конституційних прав та подолання гендерних проблем необхідно реалізувати низку важливих заходів у сфері формування відповідного світогляду як чоловіків, так і жінок.

У напрямку забезпечення гендерної рівності, зокрема в сфері державної служби України, зроблено чимало. Відповідно до ст.4 Закону України «Про державну службу» всі громадяни України мають рівні права на проходження державної служби [3].

І хоча зараз у нашій країні є певні недоліки у гендерній державній політиці, та все ж останнім часом спостерігається тенденція щодо збільшення присутності жінок у сфері політики. Так, зросла кількість жінок в українському парламенті. Зокрема, якщо у Верховній Раді

Механізми державного управління

восьмого скликання кількість жінок становила 12% (з-поміж 400 парламентарів було 49 депутаток), то в останньому – дев'ятому скликанні – кількість жінок становить 20%. Тобто кількість депутаток збільшилась на 8% порівняно з попереднім складом Верховної Ради України. Найменше жінок в «Опозиційній платформі – За Життя» та «ВО Батьківщині», найбільше – у партії «Слуга народу». Відповідно:

- за списками партії «Слуга народу» в парламент пройшло 32 жінки;
- від «Опозиційної платформи – За життя» до Верховної Ради пройшло 5 жінок;
- за партійними списками «Європейської солідарності» у парламент пройшло 9 жінок;
- від партії «ВО Батьківщина» пройшло 5 жінок;
- за списками партії «Голос» пройшло 8 жінок.

Слід зазначити, що в дев'ятому скликанні Верховної Ради політичні сили використали внутрішньопартійні квоти, аби надати жінкам більше місць не лише загалом по списку, а й у його прохідній частині. Саме це стало однією з визначальних ознак цього річного перегонів.

Змінилася ситуація і в Кабміні. В минулому уряді найвищі посади займали лише 12,5% жінок. З 25 міністрів лише три жінки – віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції І. Климпуш-Цинцадзе, міністр освіти Ю. Гриневич і виконуюча обов'язки міністра охорони здоров'я У. Супрун. Серед заступників віце-прем'єр-міністрів і міністрів жінки становлять 26,5%. Сьогодні ж новий Кабмін складається з 15 міністерств замість 19, які були в уряді В. Гройсмана. До нового Кабінету міністрів входять 17 міністрів замість 25, як раніше. Ще однією новацією є те, що відсутній перший віце-прем'єр, і скорочено кількість посад віце-прем'єрів з 6 до 2. Найвищі посади займають 33,3% жінок. З 17 членів нового уряду 11 – чоловіки, 6 – жінки: міністр з питань розвитку громад та територій А. Бабак, міністр фінансів О. Маркарова, міністр освіти і науки Г. Новосад, міністр охорони здоров'я З. Скалецька, міністр соціальної політики Ю. Соколовська, міністр у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України О. Коляда.

Отже, все вищезазначене дозволяє зробити висновок про те, що співвідношення жінок та чоловіків у публічному управлінні та адмініструванні складається на користь представників чоловічої статі. Однак останнім часом спостерігаємо збільшення кількості жінок у згаданій сфері. На нашу думку, якщо така тенденція з роками буде лише зростати, то можна буде спостерігати встановлення в публічному управлінні гендерної рівності, яка є однією з ознак правової держави, посідає важливе місце у забезпеченні розвитку здорового суспільства та знаходиться в центрі економічного та соціального прогресу.

За даними Міжпарламентського союзу, у 2019 році Україна посіла 102-е місце у світі за кількістю жінок в парламенті [15]. Згідно з рейтингом The Global Gender Gap Report, який готують щорічно в рамках Світового економічного форуму, наша країна посідає 105-е місце зі 149 за рівнем політичного представництва жінок [14].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Після проголошення незалежності Україна стала на шлях демократичних перетворень. Одним з вимірів демократії є забезпечення рівних прав і можливостей для чоловіків і жінок. Демократичне суспільство повинно надавати чоловікам та жінкам рівні можливості щодо участі в усіх сферах життя, в тому числі і у сфері публічного управління, зокрема на найвищих рівнях прийняття суспільно-важливих рішень.

Аналіз законодавства України свідчить, що воно наразі містить ряд антидискримінаційних положень і створює певні передумови для реалізації рівноправ'я в соціумі та в публічному управлінні. Однак реальна ситуація в Україні значно відрізняється від офіційно задекларованої. Законодавчі акти, які гарантують рівноправність чоловіків та жінок, не можуть забезпе-

чити подолання гендерної професійної сегрегації, тому важливим є не стільки її усунення, скільки запобігання проявам дискримінації.

Гендерна політика в системі державної служби України має спрямовуватися на забезпечення збалансованої участі жінок і чоловіків у прийнятті рішень, що сприятиме формуванню нового світогляду щодо ролі жінки у сфері публічного управління, а отже – утвердженню гендерної рівності. Саме тому ситуація в сучасній Україні потребує ефективної реалізації прийнятих та розробки нових законів та нормативних актів щодо подолання гендерної нерівності в усіх сферах суспільного життя та, зокрема, в сфері публічного управління, адже зміни у становищі жінок в Україні можливі лише за умови послідовної державної гендерної політики, яка базується на міжнародних правових стандартах в зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Агеева В.П. Основи теорії гендеру : навч. посіб. Київ : К.І.С., 2004. 536 с.
2. Вілкова О. Сучасні моделі гендерної політики: сутність та особливості впровадження. *Політ. менеджмент*. 2018. № 6. С. 160–166.
3. Впровадження гендерних підходів у діяльність державних органів влади, місцевого самоврядування та громадських організацій : навч.-метод. посіб. / уклад. Л.М. Артеменко. Чернівці, 2018. 54 с.
4. Гендерна політика в системі державного управління : підручник / за заг. ред. М.М. Білинської. Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. 132 с.
5. Гошовська В.Г. Основи гендерної політики в парламентській діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2011. 100 с.
6. Грицяк Н. Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 384 с.
7. Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-п> (дата звернення: 18.10.2019).
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (укр/рос). 1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207 (дата звернення: 18.10.2019).
9. Кормич Л.І. Паритетна демократія як чинник сучасного демократичного розвитку. *Актуальні проблеми політики*. Одеса : Юрид. л-ра, 2004. № 19. С. 12–17.
10. Кулачек О. Роль жінки в державному управлінні: старі образи, нові обрії : монографія. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. 304 с.
11. Реалізація гендерної політики в управлінні освітою : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Г. Протасової. Запоріжжя : Друк. Світ, 2011. 176 с.
12. Соколов В. Тенденції гендерної політики в Європі та Україні. *Політ. менеджмент*. 2008. № 3. С. 120–127.
13. Тукаленко І. Від рівності прав до рівності можливостей. *Політ. Менеджмент*. 2008. № 5. С. 128–135.
14. Global Gender Gap Report 2018. Ukraine. World Economic Forum. 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018/data-explorer/#economy=UKR> (дата звернення: 18.10.2019).

15. Percentage of women in national parliaments. Inter-Parliamentary Union. 2019. URL: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2019> (дата звернення: 18.10.2019).

References:

1. Aheieva V. P. (2004), *Osnovy teorii henderu* [Fundamentals of Gender Theory], Tutorial, Press K.I.S., Kyiv. 536 p. [in Ukrainian].
2. Vilkoval O. (2018), «*Suchasni modeli hendernoi polityky: sutnist ta osoblyvosti vprovadzhenia*» [«Current models of gender policy: the nature and features of implementation»], journal *Polit. menedzhment* [Polit. management], vol. 6, pp. 160-166 [in Ukrainian].
3. Edited by Artemenko L.M. (2018), *Vprovadzhenia hendernykh pidkhodiv v diialnist derzhavnykh orhaniv vlady, mistsevoho samovriaduvannia ta hromadskykh orhanizatsii* [Implementation of gender approaches in the activities of public authorities, local self-government and public organizations], Tutorial, Chernihiv. 54 p. [in Ukrainian].
4. Edited by Bilynskaya M.M. (2011), *Henderna polityka v systemi derzhavnoho upravlinnia* [Gender policy in public administration], Tutorial, Press Druk. Svit, Zaporizhzhia. 132 p. [in Ukrainian].
5. Hoshovska V.H. (2011), *Osnovy hendernoi polityky v parlamentskii diialnosti* [Fundamentals of gender policy in parliamentary activity], Tutorial, Press NADU, Kyiv. 100 p. [in Ukrainian].
6. Hrytsiak N. (2004), *Formuvannia hendernoi polityky v Ukraini: problemy teorii, metodolohii, praktyky* [Gender Policy Formation in Ukraine: Problems of Theory, Methodology, Practice], Monograph, Press NADU, Kyiv. 384 p. [in Ukrainian].
7. KМУ (2013), *Derzhavna prohrama zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhinok i cholovikiv na period do 2016 roku* [State Program for Equal Rights and Opportunities for Women and Men for the period up to 2016], URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-p>. [in Ukrainian].
8. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii (1999), *Pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok (ukr/ros)* [United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (ukr / rs)], URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207 [in Ukrainian].
9. Kormych L.I. (2004), «*Parytetna demokratiia yak chynnnyk suchasnoho demokratychnoho rozvytku*» [«Parity democracy as a factor of modern democratic development»], journal *Aktualni problemy polityky* [Topical policy issues], Press Yurydychna literature, Odessa. vol. 19, pp. 12-17 [in Ukrainian].
10. Kulachek O. (2005), *Rol zhinky v derzhavnomu upravlinni: stari obrazy, novi obrii* [The role of women in government: old images, new horizons], Monograph, Press Solomii Pavlychko «Osnovy», Kyiv. 304 p. [in Ukrainian].
11. Edited by Protasova N. H. (2011), *Realizatsiia hendernoi polityky v upravldinni osvitoiu* [Implementation of gender policy in education management], Tutorial, Press Druk. Svit, Zaporizhzhia. 176 p. [in Ukrainian].
12. Sokolov V. (2008), «*Tendentsii hendernoi polityky v Yevropi ta Ukraini*» [«Gender trends in Europe and Ukraine»], journal *Polit. Menedzhment* [Polit. management], vol. 3, pp. 120-127 [in Ukrainian].

13. Tukalenko I. (2008), *Vid rивnosti prav do rивnosti mozhyvostei* [From equality of rights to equality of opportunity], journal *Polit. Menedzhment* [Polit. management], vol. 5, pp. 128-135 [Ukraine].

14. Global Gender Gap Report 2018. Ukraine. World Economic Forum. 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2018/data-explorer/#economy=UKR>.

15. Percentage of women in national parliaments. Inter-Parliamentary Union. 2019. URL: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2019>. (дата звернення: 18.10.2019).

Г. Л. Бондар, кандидат політичних наук,
доцент Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

Л. О. Ракутіна, магістрантка
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

Стрімкий розвиток інформаційних технологій трансформує світ, а інформація стає стратегічним ресурсом держави, продуктивною силою та товаром. Це здатне викликати прагнення держав, організацій й окремих громадян одержати переваги за рахунок оволодіння інформацією, а також за рахунок завдання збитків інформаційним ресурсам супротивника і захисту своїх інформаційних ресурсів. Встановлено, що національна безпека істотно залежить від забезпечення інформаційної безпеки, а внаслідок подальшого технічного прогресу ця залежність буде тільки зростати. Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні визначено, що на даний час у країні сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо. Встановлено, що національна інформаційна сфера перебуває у стані активного становлення, гармонійного включення у глобальний світовий інформаційний простір та є основою розвитку інформаційного суспільства в Україні. Визначено, що процеси формування та вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази у сфері захисту державних інформаційних ресурсів повинні здійснюватись шляхом внесення змін до тих, що нині існують, шляхом розроблення нових законодавчих та нормативно-правових актів, повинні відповідати вимогам щодо гармонізації українського законодавства з міжнародним законодавством і створювати умови для рівноправної участі України в міжнародному інформаційному обміні за умов збереження інформаційного суверенітету держави.

Недарма Натан Ротшильд казав: «Хто володіє інформацією, той володіє світом».

Ключові слова: інформація, інформаційна безпека, державні інформаційні ресурси, інформаційна політика, захист інформації, національна безпека.

H. L. Bondar, L. O. Rakutina. Information policy and information security

The rapid development of information technology is transforming the world, and information is becoming a strategic resource of the state, productive power and commodity. It is capable of provoking the desire of states, organizations and individual citizens to gain benefits through the possession of information, as well as by causing damage to the information resources of the enemy and the protection of their information resources. National security has been found to be significantly dependent on information security, and as a result of further technological advances, this dependency will only increase. The Strategy for the Development of the Information Society in Ukraine defines that the country has formed the basic legal foundations of building an information society by adopting normative legal acts that regulate public relations in the sphere of promoting civil society development, creation of electronic information

© Г. Л. Бондар, Л. О. Ракутіна, 2019

resources, protection of intellectual property rights for such resources, safeguards and mechanism for access to public information, development of e-governance and open government, electronic document flow, information security and more. It is established that the national information sphere is in a state of active formation, harmonious integration into the global world information space, and is the basis for the development of the information society in Ukraine. It is determined that the processes of formation and improvement of the legislative and regulatory framework in the field of protection of state information resources should be carried out by amending existing ones, and by developing new legislative and regulatory acts, should meet the requirements for harmonization of Ukrainian legislation with international legislation and create conditions for equal participation of Ukraine in international information exchange, while maintaining the information sovereignty of the state.

No wonder Nathan Rothschild said: "Who owns information, owns the world."

Key words: information, information security, state information resources, information policy, information security, national security.

Постановка проблеми. Протягом останніх років в Україні спостерігається процес інформатизації суспільства та органів публічного управління на всіх рівнях, а саме: розвиток і поширення інформаційно-телекомунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності. Інформаційна безпека – це одна з найважливіших складових частин національної безпеки як багаторівневої проблеми державної інформаційної політики, що характеризує стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері від зовнішніх та внутрішніх загроз.

У Законі України «Про інформацію» державна інформаційна політика визначається як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації [1]. У сучасних умовах Україна є об'єктом безперервного інформаційно-психологічного впливу, що зумовлено її геополітичним положенням і наявністю політичних, економічних та інших інтересів щодо нашої держави з боку розвинених країн та сусідніх держав. У цьому контексті проблема забезпечення інформаційної безпеки національних інтересів у будь-якій сфері набуває усе більшої значущості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Були проаналізовані правові засади побудови, поточної діяльності та розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки України, які становлять: Конституція України [2], Закон України «Про національну безпеку України» [3], інші законодавчі та нормативні акти, що регулюють відносини в інформаційній сфері, зокрема Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [4], «Про державну таємницю» [5], «Про захист персональних даних» [6], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [7], «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» [8], «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [9], «Про інформацію» [1], «Про Службу безпеки України» [10] та ін. Також було проаналізовано Доктрину інформаційної безпеки України [11], яка визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері.

Також у дослідженні використовувались роботи таких науковців, як: О.Л. Лісовська, Р.Р. Марутян, І.Д. Бондаренко, які дійшли згоди в тому, що Україна у сучасних умовах перебуває під тиском інформаційної (гібридної) війни, яка може спровокувати доволі важкі наслідки як для внутрішньої діяльності України, так і для міжнародного політичного статусу країни у цілому. Були розглянуті матеріали X Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави».

Попри теоретичні розроблення науковців у сфері інформаційної безпеки, все ж вимагає свого доопрацювання нормативно-правова база, яка зможе описати найбільш ефективні напрями забезпечення інформаційної безпеки, попередити можливі атаки на інформаційний простір України, оптимізувати співпрацю різних структур та виключити можливість дублювання функцій.

Мета статті – визначення ролі інформаційної безпеки в інформаційній політиці та висвітлення можливих перспектив оптимізації реалізації інформаційної політики та інформаційної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до фундаментальних положень Доктрини інформаційної безпеки України забезпечення інформаційного суверенітету, запобігання інформаційній агресії, експансії та інформаційній блокаді України з боку іноземних держав, організацій, груп та осіб є пріоритетним завданням країни. Інформаційна безпека держави є невід’ємною складовою частиною кожної зі сфер національної безпеки. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки, яка характеризує стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері від зовнішніх та внутрішніх загроз і являє собою сукупність інформаційно-психологічної (психофізичної) та інформаційно-технологічної безпеки держави [11].

Інформація є чинником, який може призвести до значних технологічних аварій, військових конфліктів та поразок у них, дезорганізувати державне управління, роботу наукових центрів, фінансову систему, і чим вищий рівень інформатизації суспільства, тим потрібнішою стає надійна інформаційна безпека. Під впливом інформаційних атак, коли нав’язуються чужі інтереси, мотиви, спосіб життя, на перший план виходить важливість аналізу сутності та форм проявів сучасних методів прихованого агресивного впливу, виявлення дій, що мають цілеспрямований агресивний характер і які протирічать інтересам національної безпеки, вироблення механізмів протидії їм у всіх напрямках.

Інформаційна безпека суспільства, держави характеризується ступенем їх захищеності, та, як наслідок, стійкістю головних сфер життєдіяльності у відношенні до небезпечних інформаційних впливів. Інформаційна безпека визначається здатністю нейтралізувати такі впливи. Загальноприйнятим є таке визначення інформаційної безпеки, як стан захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави в інформаційній сфері.

Протягом останніх років в українському суспільстві спостерігається тенденція до більш глибокого розуміння важливості проблем розвитку інформаційної сфери та необхідності забезпечення інформаційної безпеки в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави. Оскільки актуальними постали питання формування цілісної системи забезпечення інформаційного суверенітету, управління ризиками і можливостями новітніх викликів в інформаційній сфері, розбудови власних спроможностей і стратегічних комунікацій тощо.

У першу чергу, це пов’язано із процесами, що відбуваються у глобальному інформаційному просторі і характеризуються такими особливостями:

- глобальні зміни і перетворення в інформаційній сфері створюють новітні виклики, які становлять реальну загрозу безпеці людства та міжнародному правопорядку;
- в інформаційному просторі спостерігається тенденція до поширення інформаційної агресії і насилля, маніпуляції свідомістю людини та суспільства, періодично проводяться інформаційно-психологічні операції;
- більшість країн світу зіштовхнулася з кібер-проблемами (кібершпигунство, кібертероризм, кіберзлочинність та кібератаки) на об’єкти критичної інфраструктури;
- наслідки використання сучасної інформаційної зброї можуть призводити до реальної втрати державного суверенітету і територіальної цілісності країн світу.

Тому з боку держави повинні вживатися відповідні дії з адекватного реагування на такі загрози і, насамперед, із використанням правових механізмів, спираючись на вимоги ст. 17 Конституції України [2] (забезпечення інформаційної безпеки є однією з основних функцій держави і справою всього українського народу) та законів України.

Крім того, потребують найшвидшого вирішення завдання у сфері забезпечення інформаційної безпеки і захисту прав людини в інформаційній сфері та вжиття відповідних заходів, таких як:

- удосконалення державної інформаційної політики та політики інформаційної безпеки, належного правового, організаційного, науково-технологічного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення її реалізації;
- розвиток національної системи кібернетичної безпеки згідно із прийнятими нормативно-правовими актами і стандартами країн-членів ЄС і НАТО. Здебільшого це стосується захисту об'єктів критичної інфраструктури, державних реєстрів і баз даних;
- опрацювання правових, організаційних, технічних та інших питань протидії інформаційному насиллю та використанню мереж соціальних комунікацій на шкоду людині, суспільству і державі;
- розгляд питання щодо переведення системи протидії інформаційній агресії проти України в режим «активної інформаційної оборони», насамперед щодо запобігання нанесення шкоди життю і здоров'ю людини та захисту національних інтересів;
- організація належного захисту прав, свобод і безпеки людини в інформаційній сфері відповідно до GDPR «Пакету захисту даних» ЄС, який набув чинності у травні 2018 року і запровадив такі базові принципи роботи з персональними даними: законність, справедливість, прозорість, цільове обмеження, зведення до мінімуму даних, точність, обмеження терміну зберігання, цілісність і конфіденційність.

Правові засади побудови, поточної діяльності та розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки України містяться у: Конституції України [2], Законі України «Про національну безпеку України» [3], інших законодавчих та нормативних актах, що регулюють відносини в інформаційній сфері. Зокрема, в законах України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [4], «Про державну таємницю» [5], «Про захист персональних даних» [6], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [7], «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» [8], «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [9], «Про інформацію» [1], «Про Службу безпеки України» [10] та ін.

Органи державної влади, в компетенцію яких входить регулювання соціально-політичних відносин в інформаційній сфері, а також недержавні суб'єкти даної діяльності, які залучаються для вирішення завдань державного управління, виступають в якості суб'єктів державної інформаційної політики та забезпечують рух її правового й організаційного механізмів. Власне, суб'єктами забезпечення інформаційної безпеки є органи, організації й особи, уповноважені законом на здійснення відповідної діяльності.

Суб'єкти державної політики у сфері інформаційної безпеки можна розділити також на дві основні категорії: а) державні інституції, які здійснюють інформаційну політику; б) суб'єкти масового інформування і комунікації.

Держава посідає особливе місце як серед суб'єктів державної інформаційної політики, так і серед суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки, оскільки вона володіє унікальними засобами і силами протидії загрозам в даній сфері [3]. Загальна структура державної системи забезпечення інформаційної безпеки включає чотири основні владні підсистеми, що утворюють гілки влади, які різняться функціями у сфері забезпечення інформаційної безпеки відповідно до компетенції: голови держави, законодавча влада, виконавча влада, судова влада.

Складність реалізації державної політики в означеній сфері покладено на центральний орган виконавчої влади – Міністерство інформаційної політики України, який із 2015 року є головним у забезпеченні інформаційної безпеки держави, інформаційного суверенітету

Механізми державного управління

України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів [12].

Діяльність зазначеного Міністерства у сфері інформаційної безпеки ґрунтується на таких принципах:

- дотримання Конституції та законодавства України, а також загальновизнаних принципів і норм міжнародного права;
- відкритість у реалізації функцій державної влади й управління, з урахуванням обмежень, установлених законодавством України;
- правова рівність усіх учасників процесу інформаційної взаємодії незалежно від їхнього політичного, соціального та економічного статусу;
- пріоритетний розвиток вітчизняних сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій тощо.

Згідно з Положенням про Міністерство інформаційної політики його завданнями є [13]:

- реалізація конституційних прав і свобод громадян української держави у сфері інформаційної діяльності;
- удосконалення і захист вітчизняної інформаційного простору, інтеграція України у світовий інформаційний простір;
- протидія загрозі розв'язування протистояння в інформаційній сфері тощо.

Першочерговими заходами щодо реалізації державної політики забезпечення інформаційної безпеки України на сучасному етапі повинні бути:

- розроблення й упровадження дієвих організаційно-правових механізмів, що регулюють відносини в інформаційній сфері, а також підготовка концепції публічно-приватного забезпечення інформаційної безпеки України;
- розвиток системи підготовки кадрів, які використовуються в галузі забезпечення інформаційної безпеки держави й інформаційної інфраструктури;
- створення системи культурно-освітнього забезпечення безпеки інформаційної сфери тощо.

Міністерство інформаційної політики України з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за її збереженням в апараті Міністерства інформаційної політики України.

Отже, для переходу України на новий етап розвитку необхідно забезпечити умову, за якої її загальнодержавні інтереси будуть невід'ємною складовою частиною інтересів регіонального інформаційного співтовариства. На нашу думку, це можливо, насамперед, за умови дієвої деконцентрації повноважень і міжінституційної взаємодії центральних і регіональних державних органів, тобто шляхом узгодження їхніх напрямків діяльності у сфері інформаційної безпеки. Реалізація їхніх можливостей – питання адекватної політики і своєчасних публічно-управлінських рішень. Для цього Міністерство інформаційної політики України повинно мати розгалужену, ієрархізовану та найбільш наближену до об'єкта впливу організаційну будову. Ідеться, з одного боку, про вдосконалення основної організаційної будови Міністерства інформаційної політики України, тобто про необхідність створення регіональних структурних підрозділів і представництв як оперативного центру, найбільш наближеного до вияву та нейтралізації загроз інформаційній безпеці України на регіональному рівні. А з іншого боку – про вдосконалення функціонально-допоміжної організаційної будови Міністерства інформаційної політики України, тобто про необхідність створення регіональних громадських рад при структурних його регіональних представництвах.

Паралельно місцеві державні адміністрації, як органи виконавчої влади загальної компетенції, повинні бути відсторонені від виконання невластивих їм функцій, що дозволить комплексно й ефективно підійти до їх реалізації, уникнути розпорошеності, неперсоніфікованості відповідальності тощо.

Удосконалення механізмів державного контролю передбачає розроблення та обґрунтування нових методів оцінки ефективності систем, що використовуються для забезпечення інформаційної безпеки, вдосконалення нормативно-правової бази в цій сфері, формалізацію процесів збору інформації, автоматизації її оброблення та аналізу, оптимізації необхідних сил та засобів. Це дозволить створити єдину систему оцінки та контролю стану інформаційної безпеки, основу на об'єктивних показниках ефективності, з урахуванням набутого вітчизняного досвіду та кращих практик країн Європейського Союзу [14].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, в результаті проведеного дослідження доходимо висновку, що для створення необхідних умов реалізації державної політики, спрямованої на захист національних цінностей та реалізацію національних інтересів України, гарантування безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз в інформаційній сфері, нагальною є потреба у формуванні сучасних ефективних механізмів забезпечення інформаційної безпеки, які відповідатимуть характеру і масштабам викликів сьогодення. Сама ж система інформаційної безпеки має бути спрямована на ефективний захист об'єктів національної безпеки: людини і громадянина – їхніх конституційних прав і свобод; суспільства – його духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних та інших цінностей; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності.

Відповідно, вдосконалення організаційно-функціонального забезпечення державного управління у сфері інформаційної безпеки України покликано сприяти уникненню дублювання функцій державного управління, посиленню контролю та відповідальності з боку держави і громадськості в цій сфері, адаптації механізму формування та реалізації державної безпекової й інформаційної політики до передових світових практик. Ураховуючи вищезазначене, вдосконалення потребує, й насамперед, організаційно-функціональне забезпечення роботи Міністерства інформаційної політики України та нормативно-правова база у сфері інформаційної безпеки та інформаційної політики.

Список використаних джерел:

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ. Дата оновлення: 16.07.2019. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 20.10.2019).
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення 21.02.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.10.2019).
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 20.10.2019).
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. Дата оновлення: 08.07.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 20.10.2019).
5. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ. Дата оновлення: 05.08.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 20.10.2019).
6. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. Дата оновлення: 30.01.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 20.10.2019).

7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. №80/94-ВР. Дата оновлення: 19.04.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр> (дата звернення: 20.10.2019).

8. Про Національну систему конфіденційного зв'язку : Закон України від 10.01.2002 р. № 2919-III. Дата оновлення: 19.04.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2919-14> (дата звернення: 20.10.2019).

9. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. Дата оновлення: 07.11.2018. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> (дата звернення: 20.10.2019).

10. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. Дата оновлення: 03.07.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 20.10.2019).

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України; Доктрина від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> (дата звернення: 20.10.2019).

12. Офіційний веб-сайт Міністерства інформаційної політики України URL : <http://mir.gov.ua> (дата звернення: 20.10.2019).

13. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 14.01.2015 р. № 2. Дата оновлення 20.03.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-п> (дата звернення: 20.10.2019).

14. Васев В.О. Підвищення ефективності державного контролю в сфері захисту інформації. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 214–216.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (1992), *Pro informatsiiu* [Law of Ukraine «On Information»], dated October 02, 1992 N 2657-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. (related to 20.10.2019) [Ukraine].

2. The Constitution of Ukraine (1996), dated June 28, 1996 N 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

3. VRU, Law of Ukraine (2018), *Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy* [Law of Ukraine «On The National Security of Ukraine»], dated June 21, 2018 N 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

4. VRU, Law of Ukraine (2010), *Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky* [Law of Ukraine «On the Principles of Domestic and Foreign Policy»], dated July 01, 2010 N 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

5. VRU, Law of Ukraine (1994), *Pro derzhavnu taiemnytsiu* [Law of Ukraine «On State Secret»], dated January 21, 1994 N 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

6. VRU, Law of Ukraine (2010), *Pro zakhyst personalnykh danykh* [Law of Ukraine «On Protection of Personal Data»], dated June 01, 2010 N 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

7. VRU, Law of Ukraine (1994), *Pro zakhyst informatsii v informatsiino-telekomunikatsiinykh systemakh* [Law of Ukraine «On Protection of Information in Automated Systems»], dated July 05, 1994 N 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

8. VRU, Law of Ukraine (2002), *Pro Natsionalnu systemu konfidentsiinoho zviazku* [Law of Ukraine «On the National System of Confidential Communication»], dated January 10, 2002 № 2919-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2919-14> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

9. VRU, Law of Ukraine (2006), *Pro Derzhavnu sluzhbu spetsialnoho zviazku ta zakhystu informatsii Ukrainy* [Law of Ukraine « On the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine »], dated February 23, 2006 N 3475-IV. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

10. VRU, Law of Ukraine (1992), *Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy* [Law of Ukraine «On Security Service of Ukraine»], dated March 25, 1992 N 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

11. President of Ukraine, Presidential Decree (2017), *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrudnia 2016 roku «Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy»* [Presidential Decree «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of December 29, 2016 «On the Doctrine of Information Security of Ukraine»], dated February 25, 2017 N 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

12. The official web-site of the Ministry of Information Policy of Ukraine URL: <http://mip.gov.ua> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

13. KМУ, Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution (2015), *Pytannia diialnosti Ministerstva informatsiinoi polityky Ukrainy* [Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution «Issues of the Ministry of Information Policy of Ukraine»], dated January 14, 2015 N 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-п> (related to 20.10.2019) [Ukraine].

14. Vasiev V. O. (2017) *Pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoho kontroliu v sferi zakhystu informatsii* [Improving the effectiveness of state control in the field of information protection], materials of the All-Ukrainian conf. *Reformuvannia publichnoho upravlinnia ta administruvannia: teoriia, praktyka, mizhnarodnyi dosvid* [Public administration and administration reform: theory, practice, international experience], Press ORIDU NADU, Odessa. P. 214-216 [Ukraine].

Г. Л. Бондар, кандидат політичних наук,
доцент Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

Р. В. Тадіян, магістрантка
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

ОЦІНКА ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглядається поняття «ефективність державної молодіжної політики», необхідність підвищення ефективності використання потенціалу молоді не тільки в межах державного управління, але й загалом у процесах державотворення та суспільного розвитку. Питання ефективності молодіжної політики є найбільш проблемними та дискусійними і набувають особливої актуальності на всіх етапах вироблення та реалізації державної молодіжної політики, особливо під час обговорення питань основних цільових установок і задач, а також конкретних показників, які свідчать про її досягнення. Розкрито критерії оцінки ефективності державної молодіжної політики. Визначено причини низької ефективності державної молодіжної політики в Україні за матеріалами проведеного соціологічного дослідження. Встановлено напрями забезпечення ширшого залучення молоді в економічний і суспільно-політичний простір. Описано шляхи підвищення ефективності державної молодіжної політики. Зазначені передумови, методи, завдання оптимізації оцінки ефективності державної молодіжної політики України. Визначено необхідність створення умов для підвищення компетентності спеціалістів сфери державної молодіжної політики всіх рівнів; розробки соціальних показників у сфері молодіжної політики, які визначатимуть кількість закладів і спеціалістів, необхідних для роботи з молоддю; запровадження єдиних критеріїв ефективності реалізації Державної молодіжної політики; сприяння формуванню ефективного соціального партнерства на основі міжвідомчої співпраці; створення умов для підвищення суспільно-політичної активності молоді; здійснення регулярного моніторингу індексу соціально-політичного самопочуття молоді. Підкреслено, що спільна робота органів влади та спеціалістів у галузі молодіжної політики у вищезазначених напрямках забезпечить ширше залучення молоді в економічний і суспільно-політичний простір.

Ключові слова: результативність, молодь, органи державного управління, ефективність, державна молодіжна політика.

H. L. Bondar, R. V. Tadiyan. Assessment and ways to improve the effectiveness of the state youth policy in Ukraine

The article deals with the concept of «efficiency of state youth policy», the need to improve the efficiency of using the potential of youth not only within the state administration, but also in General in the processes of state and social development. Issues of effectiveness of youth policy are now the most problematic and de-

© Г. Л. Бондар, Р. В. Тадіян, 2019

batable and become particularly relevant at all stages of development and implementation of the state youth policy, especially when discussing the main targets and objectives, as well as specific indicators indicating its achievements. In Ukraine, the implementation of youth policy is one of the priorities of the state, which requires directing its ideology to support the young person, his active inclusion in public life.

The author reveals the criteria for assessing the effectiveness of the state youth policy. The reasons of low efficiency of the state youth policy in Ukraine on materials of the carried-out sociological research are defined. The main conditions for the effectiveness of the state youth policy and socio-economic development of youth are specified. The directions of ensuring wider involvement of young people in the economic and socio-political space are established. The ways of increasing the effectiveness of the state youth policy are described. The specified prerequisites, methods, tasks of optimization of an assessment of efficiency of the state youth policy of Ukraine. The article also focuses on the need to improve the personnel of youth policy. The author defines the need to create conditions for improving the competence of specialists in the field of state youth policy at all levels; development of social indicators in the field of youth policy, which will determine the number of institutions and specialists needed to work with young people; introduction of uniform criteria for the effectiveness of the implementation of State youth policy; promotion of effective social partnership on the basis of interdepartmental cooperation; creation of conditions for increasing socio-political activity of young people; implementation of regular monitoring of the index of socio-political well-being of young people. It was also stressed that the joint work of the authorities and specialists in the field of youth policy in the above-mentioned areas will ensure wider involvement of young people in the economic and socio-political space.

Key words: effectiveness, youth, state body, efficiency, state youth politics.

Постановка проблеми. Важливим складником сучасного українського суспільства, носієм інтелектуального потенціалу, визначальним фактором соціально-економічного прогресу є молодь. Від здатності молоді бути активною творчою силою значною мірою залежить процес розвитку громади та держави в цілому.

Молодь як органічна частина суспільства на кожному етапі його розвитку виконує інтеграційні функції, об'єднуючи і розвиваючи досвід попередніх поколінь, сприяючи соціальному прогресу. Зважаючи на важливу роль у суспільно-політичних та соціально-економічних процесах, якої набуває молодь, необхідність обов'язково підвищувати ефективність використання її потенціалу не тільки в межах державного управління, але й загалом у процесах державотворення та суспільного розвитку, актуалізує звернення дослідницької уваги на питання розроблення та впровадження у практику оцінки ефективності державної молодіжної політики. Питання ефективності молодіжної політики нині є найбільш проблемними та дискусійними і набувають особливої актуальності на всіх етапах вироблення та реалізації державної молодіжної політики, особливо під час обговорення питань основних цільових установок і задач, а також конкретних показників, які свідчать про її досягнення. В Україні реалізація молодіжної політики є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, що вимагає спрямовувати ідеологію на підтримку молоді людини, її активне включення в суспільне життя.

На сучасному етапі серед факторів, що заважають ефективній державній молодіжній політиці, є відсутність достатньої наукової обґрунтованості, системи діагностики й комплексного соціального моніторингу стану молодіжної сфери. Тому пошук шляхів підвищення ефективності діяльності державних органів молодіжної політики є надзвичайно актуальним завданням сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями, які мають на меті вирішити цю проблему, займаються як науковці, так і спеціалісти-управлінці. Її розгляду присвятили свої наукові доробки В. Головенько, М. Головатий, С. Толстоухова, О. Яременко, О. Балакірєва,

Я. Немирівський, В. Князєв, Н. Нижник, В. Ребкало, В. Бакуменко, Л. Волинець, Л. Кривачук, М. Лукашевич, М. Туленков, О. Рублюк та інші.

Мета статті. Головною метою нашого дослідження є пошук шляхів підвищення ефективності державної молодіжної політики в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Український дослідник М. Перепелиця у своїй праці «Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект)» зазначає, що «світовий досвід формування і здійснення молодіжної політики свідчить, що державне регулювання в цій сфері є найбільш складним питанням, і ефективність такої політики знижується як в разі перебільшення ролі державних заходів, так і за дуже обмеженого використання державних механізмів» [1, с. 32].

Ефективність молодіжної політики – це комплексний показник результативності взаємодії суб'єктів молодіжної політики в процесі її здійснення, який показує відношення між конкретними результатами та ресурсними витратами, а також встановлює відповідність між результатами і проблемними задачами, на вирішення яких були спрямовані основні зусилля на стадіях розробки та реалізації державної молодіжної політики.

Ефективність молодіжної політики слід розглядати у співвідношенні з цільовими установками і конкретними напрямками. Результативність – це важливий показник критерію ефективності молодіжної політики. Щодо державної молодіжної політики результативність вказує на те, до яких змін стосовно молоді призведе система заходів, що реалізуються в процесі її здійснення.

Таким чином, результативність молодіжної політики визначається як система конкретних змін, кількісно чи/та якісно визначених показників, що є продуктом цілеспрямованого і планомірного здійснення конкретної системи заходів щодо розробки моделі оцінки ефективності молодіжної політики, які реалізуються інституціональною системою суспільства як інтегрального його суб'єкта.

Отже, на основі результативності державної молодіжної політики й визначається її ефективність.

Для забезпечення ефективності молодіжної політики визначимо основні умови, а саме:

1. відповідність організаційних структур молодіжної політики усім зацікавленим сторонам;
2. адекватність обраної моделі державної молодіжної політики соціальним реаліям (відповідають реальним умовам якісні характеристики основних механізмів реалізації молодіжної політики на різних рівнях чи ні);
3. результативність взаємодії різних рівнів та структур молодіжної політики між собою;
4. врахування специфіки реалізації молодіжної політики на різних рівнях – державному, регіональному та місцевому;
5. соціально орієнтовані інтереси суб'єктів молодіжної політики;
6. професіоналізм управлінського персоналу молодіжної політики;
7. система оцінки ефективності молодіжної політики [2, с. 67].

Ефективність молодіжної політики необхідно оцінювати за декількома параметрами, а саме: перший – наскільки в законодавчій базі, тобто в законопроектах та законах, враховуються соціально-економічні проблеми молоді. Це проблеми безробіття, проблема працевлаштування молодих спеціалістів, проблема будівництва житла, це і спорт, і відпочинок тощо; другий – які законопроекти внесені на розгляд, а які вже ухвалені до виконання як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях; третій – як і якою мірою ведеться боротьба з небезпечними явищами в молодіжному середовищі, а саме: алкоголізмом, наркоманією, проституцією, злочинністю [3, с. 21–22].

Для оцінки ефективності державної молодіжної політики можна також провести кількісний аналіз ухвалених нормативних актів у галузі молодіжної політики і кількість проведених заходів. На практиці значно складніше оцінити реальну ефективність ухваленого закону чи постанови, а також оцінити, на скільки ухвалені нормативно-правові акти є дієвими та який результат вони мають у житті суспільства. Таким чином можна оцінити ефективність діяльності державних структур у сфері державної молодіжної політики з питань їх взаємодії з молоддю, яка задіяна в розробці програми, а саме через моніторинг учасників програм, які здійснюються в рамках державної молодіжної політики, та подальшої діяльності молодих лідерів, наприклад, через рік або декілька років.

Ефективність державної молодіжної політики залежить від активності та готовності молоді до партнерства з державною владою, налагодження двостороннього зв'язку, готовності молодого покоління взяти на себе відповідальність за визнання і підтримку цієї політики. Адже молодь є джерелом нових знань, ідей, можливостей, головним замовником на гідне майбутнє і головним стратегічним ресурсом суспільства, держави. Своєю чергою державні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні надавати підтримку та сприяти реалізації ініціатив молоді, бо вона вимагає пильної уваги суспільства і довгострокових інвестицій, без яких її потенційні можливості ніколи не розкриються.

Для підвищення ефективності державної молодіжної політики також необхідне забезпечення доступності мінімуму соціальних послуг для молоді та забезпечення державою можливості реалізувати молоддю свої конституційні права.

Підвищення ефективності діяльності державних органів неможливе без належного вдосконалення чинного законодавства. Основними його елементами є: конституційне законодавство, спеціальне молодіжне законодавство, галузеве законодавство. У законодавстві повинні бути закріплені специфічні громадянські соціальні права молоді (праця, пільги, допомоги, кредити, компенсації) тощо. Відсутність державних стандартів здійснення молодіжної роботи, переважання неконкретних заходів у практичній сфері реалізації державної молодіжної політики, низька правова культура та недостатній професіоналізм працівників державних органів молодіжної політики, невміння користуватися новими методами в управлінні (стратегічним плануванням, програмно-цільовими методами тощо) вимагають більш ефективного функціонування органів [4, с. 94–109].

Тому дуже важливе створення ефективної системи управління, покращання наукового та інформаційного підґрунтя, створення сучасної інфраструктури молодіжної політики, удосконалення кадрової структури, що мають наблизити досягнення успіху в цій дуже важливій сфері державного управління.

Необхідною умовою ефективної реалізації державної молодіжної політики постає вдосконалення та розвиток системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів молодіжної політики. Важливо, щоб працівники обов'язково освоювали такі науки, як державне управління, місцеве самоврядування, а також атестувалися з цих дисциплін. Вкрай необхідна організація семінарів, на яких вони могли б ознайомитись з новими досягненнями у сфері державного управління, обмінюватись досвідом, ділитись отриманими здобутками. Розпорошеність між міністерствами та відомствами й неузгодженість з іншими сферами державної політики призводить до певної штучної замкнутості молодіжної проблематики щодо інших напрямів діяльності держави.

Звичайно, пошук шляхів підвищення ефективності діяльності державних органів молодіжної політики не обмежується зазначеними заходами. Але зазначеного достатньо, щоб зрозуміти, наскільки це актуальне і важливе завдання в наш час як на загальнодержавному,

так і на місцевому рівнях. Ефективність подальшого розвитку державної молодіжної політики залежить від пошуку шляхів її вдосконалення, від інтенсивності впровадження нових форм, методів і принципів функціонування системи управління, діяльності органів державної влади. Пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів державної молодіжної політики повинен здійснюватися в рамках кожної науки, що вивчають державне управління під тим чи іншим кутом (спеціалізовані пошуки), на стику різних наук, що вивчають проблеми молоді (міждисциплінарні пошуки). Впровадження нових методів управління державною молодіжною політикою вимагає нових комплексних досліджень, апробації практикою, запозичення досвіду розвинених демократичних суспільств.

Метою оптимізації формування та реалізації державної молодіжної політики є подальше створення належних і достатніх умов соціального становлення та розвитку молоді, а саме створення правових, організаційно-адміністративних, економічних, інформаційних, міжнародних, політичних і соціальних умов забезпечення соціалізації молоді. Тому оптимізація оцінки ефективності державної молодіжної політики має бути спрямована на забезпечення гнучкості та своєчасного реагування на зміну внутрішніх і зовнішніх факторів розвитку соціуму у сфері молодіжної політики; проведення загальнодержавних і регіональних статистичних досліджень з метою подальшого всебічного врахування потреб і запитів молоді під час формування та реалізації державних молодіжних програм; інформування суспільства про механізм формування та хід реалізації державних молодіжних програм. Зазначені передумови, мета та завдання оптимізації оцінки ефективності державної молодіжної політики в Україні визначають певні її напрями, а саме моніторинговий напрям [5, с. 59–60].

Висновок. Отже, для підвищення ефективності формування та провадження державної молодіжної політики на сучасному етапі розвитку України державна молодіжна політика має базуватися на таких принципах:

- стратегічній спрямованості;
- відкритості щодо участі в її формуванні всіх представників громадянського суспільства, соціального партнерства;
- наявності чітких критеріїв ефективності;
- адміністративній та політичній здійсненності.

Держава повинна відійти від застосування політики стримування та протекціонізму, а використовувати політику участі. Вона базується на залученні молоді на паритетних засадах до участі в усіх сферах суспільного життя. Має йтися не про політику держави стосовно молоді, а швидше про сприяння її соціальному становленню в умовах ринкової орієнтованої економіки, про створення такої соціальної системи, яка б могла забезпечити і відтворити себе. Необхідне забезпечення активної й безпосередньої участі молоді у формуванні, прийнятті та реалізації молодіжної політики, включення молоді в управління державною молодіжною політикою та реалізацію програм діяльності уряду, підтримка молодіжних ініціатив державними структурами. Інше важливе завдання – це відпрацювання місця та ролі державних установ (парламенту, уряду, місцевої влади) та представників громадянського суспільства в зазначеній моделі. Необхідне якісне реформування галузі, основним моментом якого має стати адекватне посилення впливу громадського складника молодіжної політики, відпрацювання механізму делегування повноважень на здійснення роботи з молоддю недержавним організаціям, шляхом збільшення фінансування, розробки конкурсних положень за вибраними й затвердженими представницькими органами пріоритетами. Необхідною умовою ефективною реалізації державної молодіжної політики постає

Механізми державного управління

вдосконалення та розвиток системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів молодіжної політики.

Задля досягнення цієї мети необхідно зробити такі кроки:

- створити умови для підвищення компетентності спеціалістів сфери державної молодіжної політики всіх рівнів;
- розробити соціальні показники в сфері молодіжної політики, які визначатимуть кількість закладів і спеціалістів, необхідних та достатніх для роботи з молоддю;
- запровадити єдині критерії ефективності реалізації Державної молодіжної політики;
- сприяти формуванню ефективного соціального партнерства на основі міжвідомчої співпраці;
- створити умови для підвищення суспільно-політичної активності молоді;
- здійснювати регулярний моніторинг індексу соціально-політичного самопочуття молоді з метою глибокого реагування на проблеми, що виникають.

Спільна робота органів влади та спеціалістів у галузі молодіжної політики у вищезазначених напрямках забезпечить ширше залучення молоді в економічний і суспільно-політичний простір.

Список використаних джерел:

1. Перепелиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект). Київ : Укр. ін.-т соціал. дослідж. ; Укр. центр політ. менеджменту, 2001. 242 с.
2. Коваль Г.В. Розвиток державної молодіжної політики : теорія, методологія, механізми реалізації. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 432 с.
3. Гузенко О.П. Охорона здоров'я: проблеми сучасності та перспективи. *Наукові обрії 2011: Барви України* : зб. матеріалів всеукр. наук.-практ. конф., м. Миколаїв, 17 лип. 2011 р. Миколаїв, 2011. С. 21–22.
4. Толстоухова С.В. Соціальна робота в Україні з молоддю як невіддільний складник соціальної політики держави. *Особливості соціальної молодіжної політики в Україні та ФРН на сучасному етапі* : наук. зб. Київ : МАУП, 2004. С. 94–109.
5. Васильєв А. Аналіз державної молодіжної політики в Україні: проблеми та перспективи. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 3. С. 59–65.

References:

1. Perepelytsia M.P. (2001), *Derzhavna molodizhna polityka v Ukraini (rehionalnyi aspekt)* [State youth policy in Ukraine (regional aspect)], Press Ukrainian Institute for Social Research; Ukrainian Center for Political Management, Kyiv, 242 p. [in Ukrainian].
2. Koval H.V. (2013), *Rozvytok derzhavnoi molodizhnoi polityky: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy realizatsii* [Development of the state youth policy: theory, methodology, mechanisms of implementation], Press ChDU im. Petra Mohyly, Mykolaiv, 432 p. [in Ukrainian].
3. Huzenko O.P. (2011), *Okhorona zdorov'ia: problemy suchasnosti ta perspektyvy* [Healthcare: The Issues of the Present and Prospects], materials of the All-Ukrainian scientific-practical conf. *Naukovi obrii 2011: Barvy Ukrainy* [Scientific horizons 2011: Colors of Ukraine], Mykolaiv, pp. 21-22 [in Ukrainian].
4. Tolstoukhova S.V. (2004), *Sotsialna robota v Ukraini z moloddiu yak nevid'iemna skladova sotsialnoi polityky derzhavy* [Social work in Ukraine with youth as an integral part of the social policy of the state], scientific materials. *Osoblyvosti sotsialnoi molodizhnoi polityky v Ukraini*

ta FRN na suchasnomu etapi [Features of social youth policy in Ukraine and Germany at the present stage], Press MAUP, Kyiv, pp. 94-109 [in Ukrainian].

5. Vasyliiev A. (2011), Analiz derzhavnoi molodizhnoi polityky v Ukraini: problemy ta perspektyvy [Analysis of the state youth policy in Ukraine: problems and prospects], scientific materials of the Association of Doctors of Sciences in Public Administration. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice], N 3, Press DokNaukDerzhUpr, Kharkiv, pp. 59-65[in Ukrainian].

О. П. Борисенко,
доктор наук із державного управління,
професор, професор кафедри публічного
управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ СЕРВІСНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ

У статті з'ясовано, що скорочення працездатного населення, зміна структури й якості робочої сили, зростання трудової міграції становить загрозу національній безпеці України. Погіршення якості трудового ресурсу не дозволяє Україні нарощувати конкурентоспроможність, сприяє втраті ринкових позицій на національних ринках, не дозволяє реалізувати необхідні реформи та виконати соціальні й гуманітарні програми і проекти. Акцентовано на актуалізації проблеми формування, збереження і використання трудових ресурсів, удосконалення політики зайнятості населення в Україні на засадах сервісної орієнтації. З'ясовано, що з метою створення умов для забезпечення повної та продуктивної зайнятості і соціального захисту в разі настання безробіття в Україні функціонує Державна служба зайнятості, яка потребує сучасного оновлення й переформатування. В умовах формування сервісно-орієнтованої державної служби пропонується послуги з пошуку роботи конкурентоспроможним громадянам передати від Державної служби зайнятості в аутсорсинг приватним агентствам зайнятості. Водночас підрозділам Державної служби зайнятості доцільно зосередитись на роботі з роботодавцями та підборі роботи окремим категоріям громадян, які з певних обставин не можуть конкурувати на ринку праці. Важливим напрямом сервісної роботи Державної служби зайнятості є надання консультативної допомоги зацікавленим працівникам і роботодавцям щодо правової і соціальної захищеності. У часи реформування нормативно-правової системи, створення стимуляторів, стримувачів та балансирів необхідно вчасно відслідкувати й інформувати зацікавлених осіб про потрібні зміни. Перманентне підвищення кваліфікації фахівців служби зайнятості, вивчення, узагальнення та поширення інноваційного досвіду діяльності державної служби як сервіс-орієнтованої структури дозволить вирішити гострі проблеми ринку праці та зайнятості населення, підвищення ефективності використання праці державних службовців, якісного надання соціальних послуг та соціального захисту, подолання безробіття та його негативних наслідків.

Ключові слова: державне регулювання, державна політика зайнятості, державна служба зайнятості, сервісно-орієнтована державна служба.

O. P. Borysenko. Improvement of employment policy in Ukraine on the basis of service orientation

The article shows that the reduction of the working population, changes in the structure and quality of the labor force, the growth of labor migration pose a threat to Ukraine's national security. Deterioration of the quality of the labor force does not allow Ukraine to increase its competitiveness, facilitates the loss of market positions in the national markets, does not allow the implementation of necessary reforms and implementation of social and humanitarian programs and projects.

The article focuses on actualization of the problem of formation, preservation and use of labor resources, improvement of employment policy of the population in Ukraine on the basis of service orientation. It has been found that in order to create conditions for full and productive employment and social protection in case of unemployment, the State Employment Service is functioning in Ukraine, which needs modern updating and reformatting. Permanent professional development of employment service specialists, studying, generalization

© О. П. Борисенко, 2019

and dissemination of innovative experience of civil service activity as a service oriented structure will allow to solve acute problems of the labor market and employment of the population, increase of efficiency of use of work of civil servants, quality provision of social services and social protection, this will overcome unemployment and its negative consequences.

Improvement of the employment policy of the population in Ukraine on the basis of service orientation is to reformat the work of the units on the basis of modern approaches, namely: fulfillment of employment tasks for citizens can be outsourced: job search services can be outsourced to private recruiting agencies; services in the development of methodological materials, vocational guidance and studies work may be transferred to educational institutions; analytical services of research for processes and phenomena in the labor market can be transferred to scientific institutions, etc.

This will increase the efficiency of service workers who will be able to focus on work with employers and employment of certain categories of citizens who are uncompetitive in the labor market, such as internally displaced persons, servicemen who participated in ATO, persons with disabilities, youth, especially without work experience; to strengthen the works of the State Employment Service, such as servicing compensation to enterprises for wage costs to certain categories of citizens and administering the compulsory state social insurance contribution, etc.

Key words: state regulation, state employment policy, public employment service, service-oriented public service.

Постановка проблеми. Ознакою сучасної України стало скорочення працездатного населення, зміна структури й якості робочої сили, зростання трудової міграції, що становить загрозу національній безпеці країни. Погіршення якості основного виробничого ресурсу не дозволяє Україні нарощувати конкурентоспроможність, сприяє втраті ринкових позицій на національних ринках. Очевидно, що за таких умов реалізація реформ відбуватися не може, формування економічного зростання та нарощування добробуту країни і її громадян є неможливим, виконання соціальних й гуманітарних програм і проєктів є нереальним. Отже, актуалізується проблема формування, збереження і використання наявних трудових ресурсів, державної допомоги їм у підборі трудової діяльності, що дозволить найкращим чином задовольнити особисті потреби громадян у фінансових, матеріальних, моральних, особистісних реалізаціях, а також надасть можливість державі реалізувати суспільні завдання. Із метою реалізації державної політики у сфері залучення громадян до трудової діяльності, контролю міграційних процесів, пов'язаних із трудовою міграцією, подолання проблем безробіття в Україні створено й функціонує Державна служба зайнятості, механізми реалізації якої потребують сучасного оновлення й переформатування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження проблеми ринку праці і зайнятості в контексті політики швидкого економічного зростання, стратегічним аспектам стимулювання зайнятості, питанням соціальної справедливості у трудовій сфері, проблемам функціонування Державної служби зайнятості України присвячено роботи багатьох науковців, таких як: О.Є. Баришнікова, Т.Б. Вітряк, М.О. Джаман, Н.І. Єсінова, С.М. Кожем'якіна, О.О. Коломієць, Н.В. Савченко, А.О. Токар, Б.М. Щукін, Л.Д. Яценко. Досліджуючи сучасні реалії розвитку українського суспільства в контексті поглиблення інформатизації та конвергенції в систему державного управління інноваційних технологій і підходів, українські науковці звертають увагу на переосмислення ролі держави у взаємовідносинах із суспільством з акцентом на більш широкому наданні державних послуг на основі сервісної орієнтації державного менеджменту, згортання надмірних бюрократичних процедур, підвищення ефективності державних адміністративних послуг. Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних підходів до державного регулювання розвитку сервісно-орієнтованої економіки сфери послуг в Україні, засад формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики зробили

такі вчені: С.М. Домбровська, О.В. Євсюкова, Г.С. Кабаченко, О.В. Карпенко, Н.В. Савченко та ін. Для створення практичних підходів до розроблення та функціонування механізмів державного регулювання проблем зайнятості населення, оцінювання їхньої ефективності стали важливими результати міркувань А. Кінаха, Н. Болтневої, О. Макогон, В. Галасюка та інших.

Аналіз зазначених фахових публікацій українських теоретиків і практиків свідчить про, з одного боку, складність і різноаспектність причин виникнення проблем у сфері зайнятості, з іншого – наявність сучасних теоретичних та практичних напрацювань, які потребують якнайшвидшої реалізації, зважаючи на сучасні особливості практики державного регулювання ринку праці і процесів трудової міграції в Україні.

На даному етапі розвитку механізмів формування і реалізації сучасної політики у сфері зайнятості населення в Україні можна констатувати, що проблема формування ефективної політики зайнятості недостатньо використовує потенційні можливості консолідації зусиль суспільства і влади, побудови механізмів державного регулювання на основі сервісно-орієнтованої системи інституцій, не повною мірою формує інституційний механізм державного регулювання ринку праці й зайнятості населення України.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення політики зайнятості населення в Україні на засадах сервісної орієнтації.

Виклад основного матеріалу. Збереження та розвиток трудового потенціалу України визначається першочерговим завданням діяльності уряду. Фахівці зазначають, що трудова міграція зростає невідпинними темпами і вже з початку 2019 року сягає 1,5 млн. чол. За словами экс-міністра закордонних справ України П. Клімкіна, Україну щомісяця залишає близько 100 тис. заробітчан. Проблема трудової міграції охопила 9 млн. осіб. Деякі громадяни України виїхали сім'ями і назавжди [1].

За прогнозами МВФ чисельність працездатного населення України до 2025 року може скоротитися на третину і це може стати найгострішим викликом для нашої економіки і соціальної сфери за роки незалежності країни [1]. Гостроти ситуації додає збільшення частки активної молоді в обсягах трудових мігрантів, що являють собою стратегічний демографічний ресурс.

Збереження трудового потенціалу є актуальною темою для Української спілки промисловців і підприємців. Вже зараз у ділових колах зазначається про дефіцит професійних кадрів. Проте реальних кроків в Україні, що стосувалися б регулювання ринку праці та контролю за дотриманням трудового законодавства, що сприяло б якісному добору кадрів, дозволило створити нові робочі місця, поліпшити умови для розвитку малого бізнесу та самозайнятих осіб, наразі не спостерігається. Хоча саме на державу покладаються завдання щодо створення умов для розвитку економіки та сприяння створенню нових робочих місць; задоволення попиту пріоритетних галузей економіки у висококваліфікованих працівниках; активізації підприємницької ініціативи та самостійної зайнятості населення; збалансування попиту і пропонування щодо обсягу та рівня кваліфікації робочої сили на ринку праці шляхом системного прогнозування потреб економіки; сприяння зайнятості громадян; повернення безробітних до продуктивної зайнятості тощо [2, ст. 15, п.].

Засади регулювання праці і зайнятості визначаються виключно законами України, серед яких – Конституція України, закон України «Про зайнятість населення», Кодекс законів про працю України, Господарський та Цивільний кодекси України, закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та інші акти законодавства. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості населення.

Механізми державного управління

Формування і реалізація державної політики у сфері зайнятості населення з метою створення умов для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості і соціального захисту в разі настання безробіття здійснюється через Державну службу зайнятості (ДСЗ), яка є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України. Фактично ця служба є посередником між роботодавцями та пошуковцями роботи. Від ефективності та результативності її діяльності залежить забезпеченість суб'єктів господарювання якісним трудовим ресурсом, працівника – задовольняючою особисті потреби роботою, державу – платниками податків та інвесторами соціально-економічних процесів в країні. Державна служба зайнятості здійснює свою діяльність на безоплатній основі. Окрім послуг із пошуку підходящої роботи та підбору персоналу, служба надає послуги з державного соціального страхування на випадок безробіття, а також здійснює виплату матеріального забезпечення у зв'язку з тимчасовою втратою роботи. Ця служба має розгалужену структуру: Державний центр зайнятості, 25 регіональних центрів зайнятості, 95 базових та 429 філій регіональних центрів зайнятості по всій Україні., Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, професійно-технічні навчальні заклади державної служби зайнятості, інші навчальні заклади державної служби зайнятості, а також підприємства, установи, організації, утворені ДСЗ [3; 4].

Сьогодні головним завданням, що стоять перед ДСЗ, є розвиток програм сприяння зайнятості населення через надання інформаційної підтримки з пошуку роботи для громадян, можливостей відкрити нову справу, тимчасової зайнятості, професійної орієнтації, підготовки аналітичних матеріалів щодо попиту та пропозицій на ринку праці, вакансій, безробітних у розрізі професій, професійних груп, за розмірами заробітної плати, видів діяльності, регіональному розрізі тощо [5].

Важливим напрямом роботи є професійне навчання через 11 центрів професійно-технічної освіти. Проте, наприклад, в економіці України існує більше 11 тис. одиниць вакансій за спеціальністю «швачка», попри наявність більше ніж 4 тис. безробітних за цією спеціальністю. Проблема полягає в тому, що сучасне високовартісне устаткування для швацьких виробництв не доступне для навчання у професійно-технічних училищах. Це стосується й інших професій. Формально спеціаліста навчити можна, а фактично з новітнім обладнанням та технологіями спеціаліст працювати не може. Також проблемним є забезпечення такими спеціалістами, термін підготовки яких є тривалим, а знання – унікальними, наприклад, лікарі, викладачі (особливо професори, доценти), інженери-конструктори тощо.

Сьогодні розвиток сучасних підприємств, організацій та установ можливий одночасно з підвищенням їх конкурентоспроможності серед розробників товарів і послуг. Принципового значення набуває активізація інноваційної діяльності. У цьому контексті від якості та сучасності освіти, набуття компетентності громадянами в певних галузях знань, що ґрунтуються на засадах професійності й мотивації, формування морально-психологічних якостей особистості, володіння інноваційними підходами й технологіями залежить і можливість отримання бажаного робочого місця.

Державна служба зайнятості є сервіс-орієнтованою по відношенню до різних суб'єктів – отримувачів послуг у сфері працевлаштування (табл. 1).

**Сервісні пропозиції Державної служби зайнятості
в розрізі споживачів послуг у сфері працевлаштування**

Отримувачі сервісу	Зміст сервісних пропозицій
Органи державного управління	<ul style="list-style-type: none"> – надання пропозицій щодо формування державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття; – реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття; – аналізу стану ринку праці; – участь в організації проведення громадських та інших робіт тимчасового характеру; – сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці; – здійснення контролю за використанням роботодавцями та безробітними коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; – участь у реалізації заходів, спрямованих на запобігання масовому вивільненню працівників; – взаємодія із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань працевлаштування та подолання безробіття
Роботодавці	<ul style="list-style-type: none"> – аналіз ринку праці; – надання інформації громадянам щодо вакансій та підбір працівників; – організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці; – взаємодія з підприємствами, установами та організаціями з питань працевлаштування та соціального захисту
Громадяни	<ul style="list-style-type: none"> – аналіз ринку праці; – надання інформації громадянам щодо вакансій; – сприяння громадянам у підборі роботи; – проведення професійної орієнтації населення; – сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, зокрема шляхом надання індивідуальних та групових консультацій; – організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці; – надання соціальної допомоги у випадку безробіття

Основними сервісними функціями ДСЗ є аналіз стану ринку праці та працевлаштування громадян. Аналіз ринку праці охоплює лише частину цього сектору, оскільки оперує інформацією, що отримана з офіційних й зареєстрованих джерел. Так, за інформацією ДСЗ щодо кількості громадян України, працевлаштованих за кордоном у 2018 році, суб'єктами господарювання, що мають ліцензію з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, зазначається про 97,1 тис. працевлаштованих громадян [8]. Водночас, за даними міністерства соціальної політики України за підсумками роботи відомства у 2018 році, за кордоном працюють 7-9 млн. українців, із яких 3,2 млн. – на постійній основі, а решта – шукає роботу на строкову перспективу. За даними міністерства, велика частка заробітчан є нелегальними працівниками, які позбавлені захисту трудових прав [7]. Тому очевидно, що налагодження співпраці України із країнами-реципієнтами українських трудових мігрантів і взаємодії між різними державними інституціями щодо контролю за міграційними процесами додасть якісної інформаційної підтримки аналітичним дослідженням у питаннях формування, регулювання ринку праці та удосконалення політики зайнятості населення в Україні та за кордоном на засадах сервісної орієнтації.

Механізми державного управління

Послуги з пошуку роботи в Україні забезпечують не лише підрозділи Державної служби зайнятості, хоча на сьогодні вони є лідерами з працевлаштування населення, становлячи 42% від загального числа прийнятих на роботу у першому півріччі 2019 року, а й приватні агентства зайнятості та портали з пошуку роботи в країні й за кордоном. Найбільш затребуваними джерелами інформації з пошуку роботи є ДСЗ та приватні інтернет-ресурси як-то work.ua, olx.ua, rabota.ua, jobs.ua (табл. 2).

Таблиця 2

Порівняльна характеристика надавачів послуг у сфері зайнятості населення

Надавачі послуг у сфері зайнятості	Заявлених вакансій		Кількість поданих резюме		Характеристика
	тис. од.	%	тис. шт.	%	
Державна служба зайнятості www.dcz.gov.ua, www.trud.gov.ua	130,6	40	956	69,8	Державна служба зайнятості була створена 1990 року. Органи державної служби зайнятості виконують завдання та функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття. Інформування населення про діяльність служби зайнятості, законодавство у сфері зайнятості та соціального страхування на випадок безробіття, а також щодо наявних вакансій та розміщені резюме здійснюється через Інтернет-ресурси державної служби зайнятості.
work.ua	69,7	21	160,3	12	Сайт пошуку роботи в Україні з 2006 року, його щомісяця відвідують 3,8 млн людей, більше 155 тис. розміщують вакансії. За даними на серпень 2019 року, на сайті зібрано близько 2,5 млн. резюме та 90 тисяч вакансій
olx.ua	61,2	19	33,2	2	Український сервіс, що існує в Україні з 2011 року (Slando.ua), є частиною міжнародної мережі майданчиків оголошень OLX Group, представленої в більш ніж 40 країнах світу, проте пошук роботи є додатковим сервісом цієї мережі
rabota.ua	57,4	17	212,1	16	Сайт, що існує в Україні з 2000 року і який представляє Україну в мережі провідних світових сайтів The Network за такими критеріями, як кількість і якість вмісту. Щомісячна відвідуваність перевищує 4 млн. відвідувачів
jobs.ua	8,4	3	2,9	0,2	Сайт компанії «Робота Плюс», що існує на ринку працевлаштування в Україні з 1996 року. На жовтень 2019 року в базі даних – майже 8 тис. активних вакансій та більше 200 тис. активних резюме.

За даними Державної служби статистики, в першому півріччі 2019 року 1 млн. 43 тис. українців були прийняті на роботу. Водночас, за словами міністра Кабінету Міністрів України Д. Дубілета, з початку 2019 року з України виїхало 1,5 млн. осіб, які не змогли працевлаштуватися на роботу з достатнім рівнем оплати праці [6]. Аналіз інформації джерел, що надають в Україні послуги з працевлаштування, свідчать про розбіжності в даних державної служби зайнятості та приватних агентств зайнятості, електронних порталів із пошуку роботи. Так, наприклад, за інформацією ДСЗ, за вакансією «швачка» пропонується заробітна плата 6712 грн.,

тоді як на сайті work.ua, olx.ua, rabota.ua для швачки з досвідом роботи від 1 року або взагалі студента пропонується 8000-14000 грн. Для інженера-конструктора, за базою даних ДСЗ, пропонується середня місячна зарплата 13 333 грн., за базою сайту rabota.ua – 15000-25000 грн. Звісно, що працівників більше зацікавлює можливість отримання роботи з вищою оплатою праці, проте довіри до інформації від державних інституцій значно більше.

Сучасні трансформаційні зміни в соціальній, економічній, політичній сферах України актуалізують проблему ефективного управління персоналом підприємств та трудовими ресурсами країни. Сьогодні факторами фінансово-економічної кризи підприємств є неякісне застосування одного з найбільш значущого виробничого ресурсу – трудових кадрів (топ-менеджмент, основні працівники, обслуговуючий персонал тощо). Від якості та швидкості підбору кваліфікованих кадрів залежать результати діяльності суб'єктів господарювання, їхня конкурентоспроможність на ринках, стійкість у кризових ситуаціях.

У цьому контексті ДСЗ має розвивати електронні сервіси пошуку, відбору претендентів на вакантні місця та об'єкти для працевлаштування. Досвід праці інтернет-пошукувачів роботи за запитом, підбору вакансій за параметрами, оновлення інформації та адміністрування баз даних із метою актуалізації, розсилка за адресами в разі з'явлення в базі інформації, що максимально відповідає бажанням клієнта, та надання контактів роботодавця може бути використаний центрами ДСЗ для розвитку своїх можливостей чи взагалі відданий на аутсорсинг таким ресурсам, як work.ua або rabota.ua.

Натомість працівники служби можуть зосередитися на роботі з роботодавцями та працевлаштуванні окремих категорій громадян, що неконкурентоспроможні на ринку праці, такими як внутрішньо переміщені особи, військовослужбовці, що брали участь в АТО, особи з інвалідністю, молодь, особливо без досвіду роботи. Важливого значення набувають такі напрями діяльності ДСЗ, як обслуговування виплати компенсацій підприємствам на витрати на заробітну плату окремим категоріям громадян та адміністрування внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Особливості управління будь-яких суб'єктів своїми ресурсами, в тому числі й трудовими, потребує підвищення ефективності їх використання та переходу на аутсорсинг, аутстафінг або лізинг персоналу. Оскільки основною причиною зміни роботи або міграції українських громадян за кордон є недостатній рівень заробітної плати в Україні, то доцільним є пошук можливостей для отримання додаткових легальних заробітків у країні. Вважаємо перспективним регіональним центрам пропрацювати послуги із залучення працівників до додаткової можливості легального заробітку з виконання окремих видів робіт як, наприклад, розрахунок та виплата заробітної плати; розрахунок та виплата допомоги з тимчасової непрацездатності та компенсації за відпустку, оформлення витрат на відрядження; оформлення необхідних бухгалтерських звітів та довідок; проведення різноманітних кадрових процедур відповідно до трудового законодавства; управління компенсаційним пакетом співробітників; забезпечення актуалізації знань із професійної сфери, законодавчих змін, забезпечення певних юридичних процедур тощо.

Важливим напрямом сервісної роботи ДСЗ є надання консультативної допомоги зацікавленим працівникам і роботодавцям щодо правової і соціальної захищеності. У часи реформування системи законодавства, створення стимуляторів, стримувачів та балансирів не завжди вдається вчасно відслідкувати й використати потрібні зміни. Тому перманентне підвищення кваліфікації фахівців служби зайнятості, вивчення, узагальнення та поширення інноваційного досвіду діяльності державної служби як сервіс-орієнтованої структури дозволить вирішити гострі проблеми ринку праці та зайнятості населення, якісного надання соціальних послуг та соціального захисту, подолання безробіття та його негативних наслідків.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Питання збереження трудових ресурсів в Україні стає проблемою національної безпеки. Численні завдання держави щодо визнання пріоритетом розвитку економіки формування легального, якісного, конкурентного ринку праці не знайшли достатнього відображення в реальній програмі дій уряду, про що свідчить високий рівень міграційних процесів, кількості безробітних за наявності достатнього обсягу вакансій, невпевненість громадян у своїх перспективах тощо.

Удосконалення політики зайнятості населення в Україні на засадах сервісної орієнтації полягає в переформатуванні роботи підрозділів на основі сучасних підходів, а саме виконання завдань щодо зайнятості громадян може поєднуватися з передачею ДСЗ частини завдань або процесів в аутсорсинг: із пошуку роботи – приватним рекрутинговим агентствам, із розроблення методичних матеріалів, профорієнтаційної та навчальної роботи навчальним закладам, з аналітичних досліджень процесів і явищ на ринку праці – науковим установам тощо. Це дозволить посилити ефективність працівників служби, які зможуть зосередитися на роботі з роботодавцями та працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці, такими як внутрішньо переміщені особи, військовослужбовці, що брали участь в АТО, особи з інвалідністю, молодь, особливо без досвіду роботи; посилити такі напрями діяльності ДСЗ, як обслуговування виплати компенсацій підприємствам на витрати на заробітну плату окремим категоріям громадян та адміністрування внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо.

Перспективи подальших досліджень убачаються в залученні до розроблення регіональних кластерів разом із підприємствами, інфраструктурними об'єктами, органами державної влади та місцевого самоврядування регіональних центрів зайнятості, що стануть посередниками і каталізаторами позитивних соціально-економічних трансформацій.

Список використаних джерел:

1. УСПП наполягає на розгляді питання збереження трудового потенціалу / Український союз промисловців та підприємців. Офіційний сайт. URL : <https://uspp.ua/news/ostanni-novynu/2019/uspp-napolihaie-na-rozghliadi-pytannia-zberezhennia-trudovoho-potentsialu> (дата звернення: 30.10.2019).
2. Про зайнятість населення: закон України від 09.08.2019 № 5067-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 30.10.2019).
3. Положення про державну службу зайнятості : наказ Міністерства соціальної політики України від 14.06.2019 № 945. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19> (дата звернення: 30.10.2019).
4. Про службу / Державна служба зайнятості. Офіційний сайт. URL : <https://www.dcz.gov.ua/storinka/pro-sluzhbu> (дата звернення: 30.10.2019).
5. Попит та пропозиція на ринку праці у розрізі професій та видів діяльності у січні-вересні 2019 року / Державна служба зайнятості. Офіційний сайт. URL : <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68>. (дата звернення: 22.10.2019).
6. Дубілет Д. З початку року з України виїхали 1,5 млн. осіб. / Українські новини. URL : <https://ukranews.com/ua/news/659215-z-ukrayiny-vuyihaly-pivtora-miljona-osib-v-2019> (дата звернення: 11.10.2019).
7. Міністр соцполітики назвав кількість працюючих за кордоном українців/РБК-Україна. URL : <https://www.rbc.ua/ukr/news/ministr-sotspolitiki-nazval-kolichestvo-rabotayushchih-1545481023.html> (дата звернення: 30.10.2019).
8. Зареєстрована трудова міграція / Аналітична та статистична інформація // Державна служба зайнятості. Офіційний сайт. URL : <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68> (дата звернення: 17.10.2019).

References:

1. Ukrainian Union of Industrialists and Entrepreneurs (2019), *USPP napolyahaye na roz-hlyadi pytannya zberezheniya trudovoho potentsialu* ["UIIE Insists on Consideration of Labor Potential" from July 17, 2019], official site. Retrieved from: <https://uspp.ua/news/ostanni-novyny/2019/uspp-napoliahaie-na-rozghliadi-pytannia-zberezhenia-trudovoho-potentsialu> (Accessed: 10/30/2019).
2. VRU, Law of Ukraine (2019), *Pro zaynyatist' naseleння*, [Law of Ukraine "On employment of the population"], dated August 09, 2019 № 5067-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>. (related to 10.30.2019) [Ukraine].
3. KМУ, Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine (2019), *Polozhennya pro derzhavnu sluzhbu zaynyatosti* [Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine "Regulation on the State Employment Service"], dated June 14, 2019 № 945. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19> (related to 10.30.2019) [Ukraine].
4. State Employment Service (2019), *Pro sluzhbu* ["About the Service" from October 17, 2019], official site. Retrieved from: <https://www.dcz.gov.ua/storinka/pro-sluzhbu> (Accessed: 10/30/2019).
5. State Employment Service (2019), *Popyt ta propozytsiya na rynku pratsi u rozrizi profesiy ta vydiv diyal'nosti u sichni-veresni 2019 roku* ["Demand and supply in the labor market by occupations and activities in January-September 2019" from October 22, 2019], official site. Retrieved from: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68>. (Accessed: 10/22/2019).
6. Dubilet D. *Z pochatku roku z Ukrayiny vyyikhaly 1,5 mln. osib.* ["Since the beginning of the year, 1.5 million people have left Ukraine / Ukrainian News" from October 11, 2019]. Retrieved from: <https://ukranews.com/ua/news/659215-z-ukrayiny-vyyihaly-pivtora-miljona-osib-v-2019>. (Accessed: 10/11/2019).
7. RBC-Ukraine (2018), *Ministr sotspolityky nazvav kil'kist' pratsyuyuchykh za kordonom ukrayintsiv* ["The Minister of Social Policy named the number of Ukrainians working abroad" from December 22, 2018], official site. Retrieved from: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ministr-sotspolitiki-nazval-kolichestvo-rabotayushchih-1545481023.html>. (Accessed: 10/30/2019).
8. State Employment Service (2019), *Zareyestrovana trudova mihratsiya* ["Registered labor migration" from October 17, 2019], official site. Retrieved from: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68>. (Accessed: 10/17/2019).

Н. А. Леоненко, кандидат економічних наук,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТУРИСТИЧНОГО БРЕНДИНГУ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки особливої актуальності набувають проблеми формування дієвого інструментарію щодо забезпечення конкурентоспроможності держави, тобто здатності не тільки використовувати існуючі конкурентні переваги, але й створювати їх із метою утримання або поліпшення своєї позиції на світовому ринку. Натомість успіху в конкурентній боротьбі досягають ті країни, керівництво яких використовує сучасний маркетинговий інструментарій, що дає змогу забезпечити достатній рівень конкурентоспроможності та гнучко реагувати на зміни в навколишньому середовищі. У цих умовах зростає роль формування державного брендингу як важливої частини процесу формування тривалої стратегії розвитку України. Державний туристичний брендинг є ключовим елементом управління взаємовідносинами з різноманітними цільовими аудиторіями, підтримує виконання цілей соціально-економічного розвитку та відображає всі елементи унікальної ідентичності країни. У публікації розглянуто загальні стратегічні засади формування державного туристичного бренду, заснованого на цінностях українців, трендах світового туристичного бізнесу та дослідженні туристичного потенціалу України. Виявлено суперечності в позиціях органів державної виконавчої влади щодо поглядів на єдиний вектор розвитку державного туристичного бренду та шляхи формування позитивного іміджу України в очах світової спільноти. Проаналізовано створення й використання бренд-буку туристичного бренду України як основного документа для професіоналів індустрії подорожей і гостинності, який містить відповіді на запитання про те, якою державою є Україна, чим вона відрізняється від інших країн, як краще позиціонувати свою країну, місто та/або бізнес, щоб разом зміцнювати туристичний бренд України.

Ключові слова: туристична сфера України, національний туристичний бренд, національний бренд, брендинг, туристична дестинація.

N. A. Leonenko. Strategic principles of formation of state tourist branding in Ukraine

At the present stage of development of the domestic economy, the problems of forming effective tools for ensuring the competitiveness of the state, i. e. the ability not only to use existing competitive advantages, but also to create them in order to maintain or improve their position in the world market, become especially relevant. Success in competition is achieved by those countries whose leadership uses modern, marketing tools to ensure a sufficient level of competitiveness and resilient response to changes in the environment. Under these conditions, the role of forming state branding as an important part of the process of forming a long-term development strategy of Ukraine is growing. State tourism branding is a key element in managing relationships with diverse target audiences, supports the fulfillment of socio-economic development goals, and reflects all elements of the country's unique identity. Tourism branding remains a global phenomenon that opens and develops new channels of communication and opportunities to promote the positive image of countries in the development process. The peculiarities of the country, national traditions, historical memory

© Л. А. Леоненко, 2019

of the people, ideology, etc., create a holistic image, on the basis of which they identify a particular country among the world community. Throughout history, countries have been interested in enhancing their tourist attractiveness. Today, most of them are increasingly concerned about the creation or modernization of national tourism brands. In fact, the national brand not only promotes the dissemination of information about the state, but also forms public opinion about it and, as a consequence, promotes its development. This scientific publication examines the general strategic principles of forming a state tourism brand based on the values of Ukrainians, trends in the world tourism business, and exploring Ukraine's tourism potential. The contradictions in the positions of the state executive authorities on the views on a single vector of development of the state tourism brand and the ways of forming a positive image of Ukraine in the eyes of the world community have been revealed. The creation and use of the Brand Book of the tourism brand of Ukraine as the main document for professionals of the travel and hospitality industry, which answers the questions about what Ukraine is, how it differs from other countries, how to better position your country, city and/or business is analyzed to strengthen the tourism brand of Ukraine together.

Key words: *tourist sphere of Ukraine, national tourism brand, national brand, branding, tourist destination.*

Постановка проблеми. Сучасний туризм – це продукт економічної глобалізації, що пов'язаний з уніфікованою мовою, маркетинговими та брендинговими інструментами, а також концептуальними підходами до просування територій на глобальному ринку туризму. Туристичний брендинг залишається глобальним явищем, що відкриває й розвиває у процесі розвитку нові канали комунікації та можливості для просування позитивного образу країн. Особливості держави, національні традиції, історична пам'ять народу, ідеологія тощо створюють цілісний образ, на основі якого ідентифікують певну країну серед усієї світової спільноти. Упродовж усього історичного розвитку країни були зацікавлені в тому, щоб підвищувати свою туристичну привабливість. Сьогодні більшість із них дедалі більше стурбовані створенням або модернізацією національних туристичних брендів. Адже національний бренд не тільки сприяє поширенню інформації про державу, а й формує громадську думку про неї та, як наслідок, сприяє її розвитку.

Таким чином, актуальність теми формування державного туристичного брендингу в Україні зумовлена новим шаблоном розвитку суспільства, що супроводжується зростанням впливу засобів масової комунікації та формуванням сприйняття бренду як нового нематеріального активу, який створює додаткову цінність, нові конкурентні переваги та певні можливості країни з питань побудови привабливого туристичного іміджу. Брендинг туристичних дестинацій – це в певному сенсі також вимога часу, що визначається посиленням ринкових відносин в умовах глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від багатьох управлінських технологій концепція побудови національного туристичного бренду не є продуктом фундаментальних або науково-прикладних досліджень, а виникає на основі швидко зростаючої кількості розрізнених практик конкретних територій, які, з огляду виключно на свій досвід і розрахунки, сучасну економічну й політичну ситуацію, що склалася в суспільстві та впливає на імідж країни, займаються формуванням бренду. Дослідження окремих напрямів туристичного брендингу представлені в наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, таких як С. Анхольт, К. Асплуд, Т. Ахеліс, Т. Бурцева, І. Важеніна, А. Гаврилюк, І. Давиденко, Н. Левочкина, Т. Міхан, І. Олейнік, А. Панкрухін, А. Парфіренко, К. Романенко, С. Ромат, В. Тарнавський, Н. Торсен та інші. Проте системну теорію управління брендом туристичної дестинації сьогодні не сформовано.

Питання формування позитивного бренду міст та країн піднімаються також у прогнозно-аналітичних дослідженнях і проектуванні сценаріїв під час розроблення концепцій соціально-економічного розвитку багатьох країн світу. Однак, незважаючи на визнання факту необхідності комплексного підходу до вивчення брендингу, відчувається брак загальнотеоретичних і методологічних розробок у соціально-управлінському контексті.

Метою статті є систематизація наявних підходів до формування державного туристичного брендингу, вивчення теоретичних і практичних напрацювань у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Маркетинг і брендинг території стають найважливішими складниками соціально-економічної та міжнародної політики органів державного й територіального управління, особливо для країн, які активно оперують на глобальному ринку туризму. Сучасний етап розвитку світового туристичного ринку свідчить про те, що загострюється конкуренція між туристичними дестинаціями щодо інвестицій, інформаційних, транспортних та туристичних потоків, екологічних, економічних, соціальних і культурних проєктів, ідей та, звичайно ж, фахівців, які мають цінність на ринку праці. Надалі, за прогнозами експертів, міжрегіональна конкуренція буде тільки посилюватися і в кращому становищі опиняться ті країни, які не лише володіють затребуваними ресурсами, а й зуміють із вигодою для свого розвитку скористатися ними.

Державний туристичний бренд – це насамперед стратегія, що дає змогу виділити країну на карті та популяризувати не тільки іноземний, а й внутрішній туризм. Якщо як основний об'єкт процесу побудови бренду розглядати туристичну дестинацію, то під брендом буде розумітися унікальний і конкурентоспроможний образ території для внутрішнього й міжнародного позиціонування як привабливого місця для відвідувань і туризму. А брендингом буде називатися систематичний процес узгодження дій, поведінки, інвестицій, інновацій та комунікацій території для реалізації стратегії конкурентної ідентичності. Джерелом ідентичності бренду є набір ідей, цінностей, характерних особливостей, культури, слів, образів, які в сукупності створюють у свідомості представників цільової аудиторії певні асоціації з дестинацією-брендом [1].

Також, на нашу думку, заслуговує на увагу науковий підхід Н. Левочкиної до визначення туристичного бренду [2]. Під туристичним брендом учений розуміє відомий об'єкт або комплекс об'єктів природної, культурно-історичної спадщини, а також маршрут, який охоплює відвідування цих об'єктів, унікальні події, ремесла, послуги, заняття, які привертають до себе увагу великого потоку туристів. Туристичні бренди – це ті видатні пам'ятки, які показують гостям насамперед території, без ознайомлення з якими знайомство із цією місцевістю зазвичай вважається неповним. Туристичні бренди спрощують завдання позиціонування та просування міста, місцевості, регіону або країни, де вони розташовані, на світовому чи регіональному туристичному ринку.

Світова практика показує, що найбільш бажаний вид взаємин туристичної дестинації та цільової аудиторії – той, коли споживачі переходять у розряд активно взаємодіючих партнерів, а територія перетворюється на цілісний образ, який має розвинену інфраструктуру та послуги. У зв'язку із цим перспективною й дієвою моделлю розвитку туристичної дестинації є управління брендом як новим нематеріальним активом і ядром стратегічного управління територією. Можна виділити такі стратегічні переваги використання цієї концепції управління брендом туристичної дестинації:

- сформований бренд дає змогу встановлювати більш високу преміальну ціну на випущені туристичні послуги та товари порівняно із цінами територій-конкурентів;

Механізми державного управління

- сильний бренд створює відчуття відданості туристичної дестинації своїй цільовій аудиторії, що передбачає більші шанси цієї дестинації порівняно з іншими територіями під час прийняття рішення про відвідування та туризм;
- наявність бренду сприяє більшому успіху нових товарів, заходів або послуг за рахунок схвалення його цільовими аудиторіями;
- туристи, які знають або вже знайомі з брендом дестинації, охоче погоджуються долати великі відстані для відвідування відповідної території;
- успішний бренд дає додаткові важелі впливу в разі встановлення партнерських відносин з інвесторами;
- відомий бренд робить дестинацію більш привабливою для отримання міжнародних грантів і державних інвестицій [3].

Застосування цієї концепції для створення бренду туристичної дестинації можливе у двох варіантах. Перший полягає в тому, щоб створювати та просувати виключно туристичний складник бренду, а другий – у комплексному підході до розроблення бренду, а саме у формуванні повної конкурентоспроможної ідентичності території. Запропонований Симоном Анхольтом «гексагон бренду території» включає в себе 6 елементів, робота з якими сприяє формуванню повної конкурентоспроможної ідентичності території, зокрема: туризм, експорт, інвестиції, систему управління, спадщину й культуру, а також місцевих жителів [4]. Розвиток туризму – це не єдина пріоритетна мета під час розроблення бренду: в архітектурі бренду є так звані «підрозділи», спрямовані на руйнування несприятливих думок і стереотипів у різних сферах життя дестинації. Не всі «підрозділи» рівнозначні та мають єдині властивості. Тому всередині самого бренду необхідно знайти оптимальний баланс між інвестиційними, туристичними, соціальними й експортними складниками. Формування такого багатофункціонального бренду є набагато складнішим, тому що він вимагає чіткого позиціонування, релевантного для всіх аудиторій бренду.

Головною метою брендингу в цьому разі є стабільне поліпшення якості життя всіх верств населення території, що досягається не тільки заходами, спрямованими на розвиток сфери туризму, а й формуванням інтегрованої в національну та світову економіку багатофункціональної дестинації, що забезпечує високу якість середовища життєдіяльності та виробництва. Тобто туристичний бренд у цьому контексті розглядається як складник національного бренду.

Дедалі більше країн усвідомлюють важливість національного бренду та витрачають значні кошти на створення позитивного іміджу країни у світі. Наприклад, Саудівська Аравія витрачає 6 млрд дол., Франція – 3,1 млрд дол., США – 1,4 млрд дол., Великобританія – 1,2 млрд дол., Німеччина – 1,2 млрд дол.

В Україні також нарешті відбулося остаточне усвідомлення необхідності формування офіційного туристичного бренду як індикатора власної індивідуальності країни, що сприятиме залученню й нарощуванню ресурсів для функціонування всієї туристичної сфери. Положення щодо формування та просування офіційного туристичного бренду України закріплені в таких документах:

1) Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 року» від 16 березня 2017 р. № 168-р [5]. Напрямок «Маркетингова політика розвитку туризму та курортів України» передбачає формування позитивного іміджу України як привабливої для туризму країни, що сприятиме збільшенню туристичних потоків до неї, такими шляхами:

- розроблення та реалізації маркетингової стратегії просування національного туристичного продукту;

Механізми державного управління

– маркетингового просування офіційного туристичного бренду України;

2) бренд-платформі туристичного бренду України [6]. Цей бренд-бук створений на замовлення Державного агентства України з туризму і курортів за підтримки німецького товариства міжнародного співробітництва «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» у межах українсько-німецької співпраці заради розвитку.

Бренд-бук туристичного бренду України – це документ для професіоналів індустрії подорожей та гостинності (туризм, готелі й ресторани, розваги, культурні, спортивні, ділові центри та організатори заходів, пасажирські перевезення тощо), що створюють продукти для внутрішніх або зовнішніх туристів, планують і реалізують маркетингові комунікації, представляють або лише планують представляти Україну за кордоном, інвестують у сферу подорожей і гостинності або просто збираються тут працювати. Цей документ містить відповіді на запитання про те, якою державою є Україна, чим вона відрізняється від інших країн, як краще позиціонувати свою країну, місто та/або бізнес, щоб разом зміцнювати туристичний бренд України.

Завдання туристичного брендингу України – за допомогою адекватних туристичних продуктів і комунікацій, турботи про позитивний досвід та враження туристів під час подорожі послідовно сформувати образ надзвичайно цікавої країни, яку варто досліджувати, що буде сприяти:

- зростанню кількості туристів порівняно з попередніми періодами;
- зростанню інвестицій в індустрію гостинності країни загалом;
- зростанню кількості подій MICE (конгреси, виставки тощо) міжнародного рівня;
- зростанню кількості повторних візитів до країни;
- зростанню кількості позитивних публікацій і згадок про Україну як про туристичний напрям.

Водночас відсутність чіткої стратегії щодо реалізації прописаних цілей і завдань та наявність певних суперечок, на наше переконання, дещо ускладнює досягнення очікуваних позитивних зрушень. У 2017 р. Міністерство інформаційної політики України ініціювало створення Концепції популяризації України у світі, якою було передбачене створення єдиного бренду для просування України. Для цього було створено експертну комісію, до складу якої увійшли як державні службовці, так і відомі громадські діячі та експерти. У процесі роботи комісії та за підтримки британського уряду було проведено дослідження того, як сприймають Україну за кордоном. Воно включало в себе 6 фокус-груп Великої Британії, Німеччини та Польщі, які показали декілька концепцій промоції України. Виявилось, що три найпопулярніші асоціації з Україною – це «корупція», «революція» та «війна». Люди, які не бували в Україні жодного разу, бачать українців закритими, агресивними та нетолерантними. З такою репутацією важко привабити у країну інвестиції та туристів, і щоб змінити уявлення про українців і переконати людей приїздити сюди, Україні потрібен бренд.

За підсумками роботи комісії було обрано варіант бренду Ukraine Now, створеного українським агентством «Vanda Agency», яке раніше створило логотип України до Євробачення – 2017. Бренд було офіційно затверджено на засіданні Кабінету Міністрів України 10 травня 2018 р. Як стверджують, на його створення не було витрачено бюджетних коштів [7].

З іншого боку, за словами президента Національної туристичної асоціації України та радника міністра економічного розвитку України Івана Ліптуги, Міністерство економічного розвитку та торгівлі України не буде використовувати затверджений на засіданні Кабінету Міністрів України новий бренд Ukraine NOW для промоції туризму в Україні. За його словами, туризм, як найяскравіший рупор у брендингу територій, уже має свій фундаментальний бренд-бук та аутентичку, затверджену у 2013 р. А на балансі Міністерства економічного розвитку та торгівлі України вже

5 років перебуває розроблений раніше бренд України «Ukraine – It's all about U», який міністерство збирається продовжувати використовувати й надалі [8].

Тобто замість стратегічної поміркованості та єдиного вектору щодо формування державного туристичного бренду й позитивного іміджу України в очах світової спільноти, ми бачимо неузгодженість і відсутність об'єднаних дій із боку органів державної виконавчої влади. Водночас гостро постає питання фінансування просування державного туристичного бренду України. Так, Японія щороку витрачає з держбюджету на рекламу своєї країни за кордоном майже 300 млн дол., Австралія – понад 100 млн дол., Франція – 65 млн дол., Австрія – 32 млн дол. І на кожен вкладений у туристичну рекламу долар ці країни отримують 50–100% доходів. В Україні в державному бюджеті за статтею «Фінансова підтримка розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури, міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні» у 2017 р. передбачено фінансування в обсязі 30 486 тис. грн, у 2018 р. – 27 900 тис. грн, у 2019 р. – 17 886 тис. грн [9; 10]. На нашу думку, наведені дані свідчать про себе самі. Голосні заяви щодо необхідності сталого розвитку туристичного сектору не підкріплюються реальними діями, що доводять наведені показники.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, підсумовуючи все вищевикладене, варто зауважити, що формування й розвиток державного туристичного брендингу – це складний і тривалий процес, необхідність якого зумовлена загостренням конкуренції між країнами за туристичні потоки та надходження від туризму, необхідністю формування привабливого іміджу країни на міжнародній арені, можливістю зростання інвестиційних потоків і ділових контактів тощо. Необхідно розуміти, що бренди модифікуються та розвиваються, стають більш складними й насиченими у змістовому відношенні. Тому стратегічно важливо розуміти, що затвердження бренду – це тільки початок роботи країни в напрямі формування її іміджу, впізнаваності та позитивного сприйняття. А першим пріоритетом щодо цього є не формальний підхід державної влади до реальних дій щодо розвитку туризму, а реальні подальші напрацювання та дослідження в напрямі коректної побудови й логічного впровадження туристичного бренду, який повинен сприйматися не тільки як логотип, а й як набір певних маркетингових і комунікаційних характеристик, що допомагають у просуванні туристичних можливостей, підвищенні конкурентоспроможності туристичної сфери України, розвитку конкурентного потенціалу курортно-рекреаційних територій.

Список використаних джерел:

1. Hall D. Destination branding, niche marketing and national image in Central and Eastern Europe. *Journal of Vacation Marketing*. 1999. № 5(3). P. 227–237.
2. Левочкина Н.А. Туристические бренды территории: структура и особенности. Российское предпринимательство. 2012. № 20(218). URL: file:///D:/My%20docs/turisticheskie-brendy-territorii-struktura-i-osobennosti.pdf (дата обращения: 10.10.2019).
3. Давыденко И.В. Пути формирования бренда туристической дестинации. *Инновационные подходы к решению актуальных проблем сферы сервиса и услуг*. Киров : ООО «Экспересс Принт», 2012. Вып. 5. С. 29–38.
4. Anholt S. *Places: Identity, Image and Reputation*. London : Palgrave Macmillan, 2010. 168 p.
5. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npsas/249826501> (дата звернення: 08.10.2019).
6. Туристичний бренд України. *Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільськогосподарства: офіційний сайт*. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk>

Механізми державного управління

UA&id=7cac02e9-6746-4374-b395-95699ed30fc9&tag=TuristichniiBrendUkraini (дата звернення: 11.10.2019).

7. Ukraine NOW. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Ukraine_NOW (дата звернення: 15.10.2019).

8. Мінекономіки не буде використовувати бренд Ukraine NOW для промоції українського туризму. URL: <https://hromadske.ua/posts/minekonomiky-ne-bude-vykorystovuvaty-brend-ukraine-now-dlia-promotsii-ukrainskoho-turyzmu> (дата звернення: 15.10.2019).

9. Леоненко Н.А. Фінансовий механізм державного регулювання туристичної сфери України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. Київ, 2019. Т. 30(69). № 2. С. 66–70.

10. Про державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T182629?an=2672> (дата звернення: 16.10.2019).

References:

1. Hall, D. (1999). Destination branding, niche marketing and national image in Central and Eastern Europe. *Journal of Vacation Marketing*, vol. 5(3), pp. 227–237 [in English].

2. Levochkyna, N.A. (2012). Turysticheskiye brendy terrytoryi: struktura y osobennosti [Tourist brands of the territory: structure and features]. *Rossyiskoe predprynimatelstvo*, no. 20(218). Retrieved from: <file:///D:/My%20docs/turisticheskie-brendy-territorii-struktura-i-osobennosti.pdf> [in Russian].

3. Davydenko, Y.V. (2012). Puty formirovaniya brenda turisticheskoi destynatsyy [Ways of branding a tourist destination]. *Ynnovatsyonnye podkhody k resheniyu aktualnykh problem sfery servysa y usluh*, issue 5, pp. 29–38 [in Russian].

4. Anholt, S. (2010). Places: Identity, Image and Reputation. London: Palgrave Macmillan [in English].

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017). Pro skhvalennia stratehii rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 bereznia 2017 r. № 168-r [On approval of tourism and resort development strategy for the period until 2026: the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 16, 2017 № № 168-p]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501> [in Ukrainian].

6. Ministry for Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine (2013). Turystychnyi brend Ukrainy [Tourism brand of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=7cac02e9-6746-4374-b395-95699ed30fc9&tag=TuristichniiBrendUkraini> [in Ukrainian].

7. (2019). Ukraine NOW. Retrieved from: https://uk.wikipedia.org/wiki/Ukraine_NOW [in Ukrainian].

8. (2019). Minekonomiky ne bude vykorystovuvaty brend Ukraine NOW dlia promotsii ukrainskoho turyzmu [The Ministry of Economy will not use the Ukraine NOW brand to promote Ukrainian tourism]. Retrieved from: <https://hromadske.ua/posts/minekonomiky-ne-bude-vykorystovuvaty-brend-ukraine-now-dlia-promotsii-ukrainskoho-turyzmu> [in Ukrainian].

9. Leonenko, N.A. (2019). Finansovy mekhanizm derzhavnoho rehuliuvaniya turisticheskoi sfery Ukrainy [Financial mechanism of state regulation of tourist sphere of Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V.I. Vernadskoho. Seriiia "Derzhavne upravlinnia"*, vol. 30(69), no. 2, pp. 66–70 [in Ukrainian].

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2018). Pro derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2019 rik: Zakon Ukrainy vid 23 lystopada 2018 r. № 2629-VIII [On the State Budget of Ukraine for 2019: Law of Ukraine of November 23, 2018 № 2629-VIII]. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T182629?an=2672> [in Ukrainian].

T. P. Palamarchuk,

Associate Professor at the Globalistic,
European Integration and Administration
of National Security Department
at the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine

PUBLIC POLICY IN THE AGRICULTURAL SECTOR IN CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

This research aims to consider the main components of the concept of sustainable development, as well as to identify the main directions of public policy in the agrarian sector in a context of sustainable development. Taking the above mentioned into consideration, public policy in the agricultural sector in the context of sustainable development aims at simultaneously achieving both food and environmental sustainability and security, which, in turn, serves as a guarantee of long-term positive dynamics of economic development. Environmental issues include the negative consequences of the Chernobyl nuclear disaster; the inefficient use of agricultural land, the imperfection of legislation on state environmental supervision, etc. That is why the main task of public policy in the environmental field – at the present stage - is prevention of further environmental pollution and minimization of negative environmental impact, technological renewal of the agricultural sector, as well as stable and balanced use of natural resources, creation of conditions for transition to their restoration. Public policy in the agricultural sector in a context of sustainable development should be based on the consideration of global, national, regional and local factors. At the same time, an important guarantee of the success of sustainable development is the pursuit of economic activity, which will maintain a balance between social needs, environmental costs and economic benefits. For this purpose Ukraine should develop a national plan for implementing the ideas of sustainable development of the agricultural sector as an integral part of the development of the national economy. And a great significance in this case can play a positive foreign experience, because for the last period of time, the concept of sustainable development is one of the priorities in policy Western economies.

Key words: development of agricultural sector, public policy, formation of sustainable development, agricultural sector.

Т. П. Паламарчук. Державна політика в аграрному секторі в умовах сталого розвитку

Аграрний сектор традиційно був одним із ключових сегментів економіки України. Дане дослідження має на меті розглянути основні компоненти концепції сталого розвитку, а також визначити основні напрями державної політики в аграрному секторі в умовах сталого розвитку. Державна політика в аграрному секторі в умовах сталого розвитку має на меті одночасно досягнення як продовольчої, так і екологічної стійкості та безпеки, що, у свою чергу, є гарантією довгострокової позитивної динаміки економічного розвитку. Глибина та універсальність концепції сталого розвитку в галузі сільського господарства зумовлює необхідність враховувати, коли вона реалізує сукупність факторів на глобальному, національному, а також регіональному та місцевому рівнях. Концепція сталого розвитку в аграрному секторі на національному рівні передбачає розгляд трьох взаємопов'язаних компонентів державної політики: економічної, соціальної та екологічної. Головним завданням державної політики в галузі навколишнього середовища – на сучасному етапі – є запобігання подальшого забруднення навколишнього середовища та мінімізація негативного впливу на навколишнє середовище, технологічне оновлення сільськогосподарського сектору, а також стабільне та збалансоване використання природних ресурсів, створення умов для переходу до їх відновлення. Важливими є також регіональний та місцевий рівні реалізації концепції сталого розвитку в аграрному секторі. Зокрема,

© Т. П. Palamarchuk, 2019

пріоритети сільськогосподарського сектору та фінансові джерела їх реалізації визначаються на регіональному рівні. У той же час це потребує започаткування процесу підвищення обізнаності про ключову роль продовольства та сільського господарства до основних національних цілей сталого розвитку, а також започаткування трансформації, якою володіють та керують національні уряди та їхні партнери та ключові зацікавлені сторони. Державна політика в аграрному секторі в умовах сталого розвитку повинна базуватися на врахуванні глобальних, національних, регіональних та локальних факторів. У той же час важливою гарантією успіху сталого розвитку є здійснення економічної діяльності, яка дозволить підтримувати баланс між соціальними потребами, екологічними витратами та економічними вигодами.

Ключові слова: розвиток аграрного сектору, державна політика, формування сталого розвитку, аграрний сектор.

Introduction and problem statement. The agricultural sector has traditionally been one of the key segments of the Ukrainian economy. In recent years, there has been a gradual recovery of agriculture from a protracted crisis and actually, it was from the 90s of the 20th century. However, there is still a large number of issues that require significant efforts both public authorities and civil society in general.

The Strategy of sustainable development “Ukraine-2020” identifies providing of mechanisms for sustainable development of agriculture as one of the priority directions of the country's development. The concept of sustainable development, that envisages meeting the needs of the present-day, without compromising the ability of future generations to meet their own needs, is relatively new in world economic thought [4, p. 174]. The development and implementation of sustainable development ideas has replaced the theory of economic growth and has become relevant in the Western economies in the 1970s, without losing its significance to this day.

Analysis of recent research and publications. The issues of the sustainable development of the agricultural sector were studied by foreign scientists R. Nelson, L. Brown, N. Carter, S. Winter and others. In the national historiography on this topic, the papers of B. Danylyshyn, P. Gaidutskyi, O. Shubravska, V. Yurchyshin are devoted. However, despite a wide range of publications devoted to the sustainable development of the agricultural sector in domestic and foreign historiography, this issue needs further study.

The aim of the article. This research aims to consider the main components of the concept of sustainable development, as well as to identify the main directions of public policy in the agrarian sector in a context of sustainable development.

Presentation of the material. In recent years, the agricultural sector has become the engine of the Ukrainian economy. Almost 40 percent of Ukrainian exports are agricultural and food products. The agricultural sector has become both, an important source of foreign exchange and a major employer for the rural population. This development goes hand in hand with the development of large corporate export-oriented enterprises, also known as agroholdings, which are often associated with detrimental societal effects such as dispossession and distributional injustice in rural areas. As a result, agriculture is increasingly becoming the focus of public attention. In addition, there is an ongoing debate about agricultural land market, the exploitation of rural resources and infrastructure, and the negative environmental impact of intensive soil cultivation without any adequate compensation from agricultural enterprises for rural development.

Almost all experience of using natural resources by human being, including in the agriculture field, has always been based on the underestimation of the need to preserve the environment, ignoring the idea of ensuring the recovery of consumed natural resources. However, the development of industrial potential in combination with the advent of advanced technologies has shown the obvious relationship and interdependence between environmental conservation and economic growth, since the barbaric exploitation of the natural potential of agricultural territories can potentially lead to environmental

disasters and, consequently, huge losses both for the world economy and for the economies of separate countries. Thus, the concept of sustainable development is connected, first of all, with its ecological component [3].

Taking the above mentioned into consideration, public policy in the agricultural sector in the context of sustainable development aims at simultaneously achieving both food and environmental sustainability and security, which, in turn, serves as a guarantee of long-term positive dynamics of economic development.

The depth and versatility of sustainable development concept in the field of agriculture makes it necessary to take into account when it implements a set of factors at global, national, as well as regional and local levels. And global factors are the most difficult to regulate. These include climate change, stability on the geopolitical map of the world, world experience in the development and implementation of agrotechnologies oriented to the needs of nature conservation, etc. The implementation of the sustainable development of the agricultural sector at this level requires close cooperation at the interstate level through the conclusion of international treaties, as well as participation in the activities of international organizations.

The concept of sustainable development in the agrarian sector at the national level involves the consideration of three interrelated components in the public policy: economic, social and environmental. The economic component is based on stimulating the use of economic innovations, promoting the development of new technologies, taking steps to reduce unemployment, etc. At the same time, the economic component in the domestic agricultural sector, as a rule, acts as a priority. This is due to a shift in the background of social and environmental issues in the context of weak infrastructure development, low level of material and technical base, wear deprivation of basic productive assets, etc. [2, p. 35].

However, there is no doubt that social and environmental factors should not be neglected either. In particular, social factors such as demographic crisis, unemployment, low living standards, low fertility, etc. have a negative impact on the sustainable development of the agricultural sector. That is why the social component of public policy in the context of sustainable development must include, first of all, raising the level and quality of life of peasants, the conditions of their work, as well as stabilisation of demographic and migration processes [3].

Environmental issues include the negative consequences of the Chernobyl nuclear disaster, the inefficient use of agricultural land, the imperfection of legislation on state environmental supervision, etc. [5]. That is why the main task of public policy in the environmental field – at the present stage – is prevention of further environmental pollution and minimization of negative environmental impact, technological renewal of the agricultural sector, as well as stable and balanced use of natural resources, creation of conditions for transition to their restoration.

Regional and local levels of implementation of sustainable development concept in the agricultural sector are important as well. In particular, the priorities of the agricultural sector and the financial sources of their implementation are determined at the regional level. At the local level, the mechanism of partnership of local self-government bodies with agricultural and industrial enterprises of all forms of ownership is implemented, as well as the condition of local agro-systems [2, p. 33].

It should also be noted that the transformation of the agricultural sector on the basis of sustainable development is possible only if active measures are taken on financial incentives for the regions. This will help to increase the volumes of agricultural products production, as well as promote the rational use, reproduction and protection of natural resources [1, p. 108].

With the sustainable development goals it is possible to identify an ambitious and comprehensive new framework for sustainable development adopted by all countries, and here to guide countries for the next decades. The 2030 Agenda for Sustainable Development has the potential to change our and,

even more, our children's and grandchildren's lives to the better [6]. It is the historical opportunity for countries to embrace sustainable development in a comprehensive and integrated way. What is needed now is political will and forceful action towards a transformational change at country level.

Conclusions. Considering all the factors which were discussed, it's clear to conclude that governments, businesses, scientists and civil society groups must focus attention on the source of our food security. All these groups must work together to enable the many millions of farm families, especially smallholders, to grow more crops sustainably through effective markets, more collaborative research and committed knowledge sharing. A broad-based, knowledge-centred approach to agricultural development is needed. The approach starts with focusing on farmers and the tools and information they need to steward land, grow crops, bring in their harvest and then get it to market. While modern agricultural technologies and management approaches have doubled the production of world food calories over the past half-century, many smallholder farmers struggle to achieve even the most basic level of subsistence. New investments, incentives and innovations are needed to achieve greater sustainability, while delivering increased agricultural production. These benefits must be made available to all farmers, recognising their role as guardians of our shared environment, biodiversity, and ecosystems. There is a need for a radical shift in thinking which places the farmer at the centre of sound and sustainable agricultural practices. This approach – delivering productivity and sustainability – must also lead to a more equitable and efficient production system. Combined with better functioning markets, an enhanced farming system will contribute to improved economic development, providing food security, fair prices and improved land management. To succeed, any new approach must be based on a stable policy environment within which farmers can work and invest. This, in turn, requires us to establish stable, long-term policy and regulatory frameworks for the development of agriculture; to enhance national financial allocations; to direct international development assistance towards the agricultural sector in developing countries; and to undertake comprehensive stakeholder consultation processes in the design and implementation of agricultural programs.

All of the above requires that national leaders look at the role of agriculture, forestry and fisheries in a new way, putting these sectors at a more prominent and adequate place in the national development trajectory. At the same time, it will require launching a process of raising awareness of the key role of food and agriculture to essential national sustainable development goals, and setting in motion a transformation, owned and led by national governments and their partners and key stakeholders.

Governments and societies will need not only need to change how they perceive agriculture and natural resources, but they will also need to change the ways how they govern these sectors. Ending hunger and poverty, responding to climate change and sustaining our natural resources are strongly inter-linked. This might be a truism for many farmers, especially small-scale family farmers often combine crop and livestock and trees production to provide food, feed, fuels, and income. However, it is not so for many government administrations and agencies, who are used to work within their narrow sectoral boundaries. Coordination and collaboration across sectors to address sustainability issues and opportunities in a coherent way is the exception rather than the rule. Lack of policy coherence is a frequent issue.

Therefore, public policy in the agricultural sector in a context of sustainable development should be based on the consideration of global, national, regional and local factors. At the same time, an important guarantee of the success of sustainable development is the pursuit of economic activity, which will maintain a balance between social needs, environmental costs and economic benefits. For this purpose Ukraine should develop a national plan for implementing the ideas of sustainable development of the agricultural sector as an integral part of the development of the national economy.

And a great significance in this case can play a positive foreign experience, because for the last period of time, the concept of sustainable development is one of the priorities in policy Western economies.

Bibliography:

1. Копитко В.І. Основні напрями стійкого розвитку аграрного сектору АПК. *Бізнес-навігатор*. 2013. № 2. С. 107–111.
2. Меглей В.І. Складові сталого розвитку сільськогосподарського сектора. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 15(2). С. 33–36.
3. Сидляр О.І. Складові сталого розвитку аграрного сектору економіки. *Ефективна економіка*. 2014. Вип. 11. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_11_82. (дата звернення: 04.11.2019).
4. Ужва А.М. Формування сталого розвитку сільського господарства: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2015. Вип. 5. С. 174–176.
5. Чернятіна В.А. Державна політика сталого розвитку сільських територій. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 2(61). С. 167–173.
6. Порядок денний сталого розвитку до 2030 року. URL : https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en (дата звернення: 04.11.2019)

References:

1. Kopytko V. I. (2013) “*Osnovni napriamy stiikoho rozvytku ahrarnoho sektoru APK*” [“Main directions of sustainable development of agricultural sector of agroindustrial complex”], journal Biznes-navihator [Business-navigator], no. 2, pp. 107-111 [Ukraine]
2. Mehlei V.I. (2015), “*Skladovi staloho rozvytku silskohospodarskoho sektora*” [Components of Sustainable Development of the Agricultural Sector] scientific bulletin Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu [Scientific Bulletin of the Kherson State University], vol. 15 (2), pp. 33-36 [Ukraine]
3. Sidlyar O.I. (2014), “*Skladovi staloho rozvytku ahrarnoho sektoru ekonomiky*” [“Components of sustainable development of agricultural sector of economy”] journal Efektyvna ekonomika [Effective economy], vol. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_11_82. [Ukraine]
4. Uzhva A.M. (2015). “*Formuvannia staloho rozvytku silskoho hospodarstva: zarubizhnyi dosvid*” [“Formation of Sustainable Development of Agriculture: Foreign Experience”] scientific bulletin Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu [Scientific Bulletin of Uzhgorod National University], vol. 5, pp. 174-176 [Ukraine]
5. Cherniatina V.A. (2018). “*Derzhavna polityka staloho rozvytku silskykh terytorii*” [Public Policy for Sustainable Development of Rural Areas], journal Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [Theory and practice of public administration], vol.2 (61), pp.167-173 [Ukraine]
6. “*Poriadok denniy staloho rozvytku do 2030 roku*” (2019) [“The 2030 Agenda for Sustainable Development”]. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/2030-agenda-sustainable-development_en [Ukraine]

О. В. Сінгуцький, аспірант
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглянуто розвиток туристичної сфери у країнах, які зазнали військового конфлікту. Державна політика у сфері туризму Ізраїлю, який протягом декількох десятиліть перебуває у військовому конфлікті, передбачає контроль за безпекою транспортних інфраструктурних об'єктів та розвиток туризму за напрямками, наприклад медичний туризм.

Державна політика туризму Грузії після військового конфлікту та анексування частини території спрямована на створення умов для залучення інвестицій. Розроблена державна стратегія щодо розвитку туризму шляхом залучення іноземних інвестицій.

Туристична галузь у Хорватії займає визначну роль, унаслідок чого створено Міністерство туризму, ключовими сферами якого є створення стратегічної програми розвитку туризму та контроль за її виконанням. Державна підтримка розвитку туризму в Хорватії реалізується через державні капіталовкладення, що щорічно збільшує інвестиції в декілька разів та робить туризм регіону привабливим у світі.

Географічне положення Туреччини, сусідство по морській лінії з Україною робить туристичну галузь цікавою для дослідження. Туристична галузь у Туреччині динамічно розвивається, що є наслідком дієвої підтримки зі сторони держави, мова йде про пільгові умови для ведення туристичного бізнесу, дотації, податкові пільги, державні позики тощо. Тому туристичні потоки в Туреччину направлені зі всього світу.

Для дослідження туристичної галузі ми використовували різницю в показниках долі ВВП туристичної сфери різних країн щодо узагальнення впливу державної політики на розвиток туризму. Якщо дії уряду спрямовані на розвиток туристичної галузі, це відобразиться на збільшенні частки у структурі ВВП. Розроблення програм щодо покращення інвестиційного клімату у сфері туризму має сприяти збільшенню капіталовкладень.

Популяризація, розвиток туристичної сфери впливає на залучення інвестицій, популяризацію країни, створення додаткових робочих місць у суміжних із туристичною галузях. Створюються передумови для зростання національної економіки.

Досліджено державну політику, яка сприяла розвитку туризму. Виявлено інструменти, які сприяли розвитку туризму в досліджуваних країнах. Проаналізовані економічні показники у структурі ВВП туристичного сектору. Запропоновано використати зарубіжний досвід щодо державної підтримки розвитку туризму в Україні.

Ключові слова: державна підтримка, політичні інструменти, туристична галузь, державна політика розвитку туризму, передумови розвитку, реформування, інфраструктура, маркетингова політика, політична система, капітальні інвестиції.

O. V. Singutskiy. State policy of tourism development: foreign experience

The article has showed the development of the tourism sector in countries that have experienced military conflict. Israel's state-run tourism policy, which has been in a military conflict for several decades, involves monitoring the security of transport infrastructure and developing tourism in areas such as medical tourism.

Georgia's state tourism policy after the military conflict and annexation part of the territory is aimed at creating conditions for attracting investment. A national strategy for tourism development by attracting foreign investment has been developed.

© **О. В. Сінгуцький**, 2019

The tourism industry in Croatia occupies a large place, as a result, was establishment of a Ministry of Tourism, whose key areas are the establishment of a strategic tourism development program and the monitoring of its implementation. State support for tourism development in Croatia is realized through public investment, which increases investment several times a year and makes tourism in the region attractive in the world.

The geographical location of Turkey, its proximity to the sea line with Ukraine makes the tourist industry interesting for exploration. The tourism industry in Turkey is dynamically developing, which as a result of effective support from the state, such as preferential conditions for doing business in tourism, subsidies, tax breaks, government loans, etc. Therefore, tourist flows to Turkey are directed from all over the world.

For research the tourism industry, we used the difference in the GDP share of the tourism sector of different countries in generalizing the impact of public policy on tourism development. If the government's actions are aimed at developing the tourism industry, this will result in an increase in the share of GDP. Developing programs to improve the investment climate in tourism should help increase investment.

Promotion development of the tourism field of activity influences the attraction of investment, popularization of the country, creation of additional jobs in related to the tourism industry. The preconditions for the growth of the national economy are being created.

The state policy that contributed to the development of tourism is investigated. The tools that have contributed to the development of tourism in the countries studied have been identified. Economic indicators in the structure of GDP of the tourism sector are analyzed. It is suggested to use foreign experience on state support of tourism development in Ukraine.

Key words: state support, political tools, tourism industry, state policy of tourism development, preconditions of development, reform, infrastructure, marketing policy, political system, capital investments.

Постановка проблеми. Глобалізація вимагає від кожної держави постійного вдосконалення інструментів регулювання національних економік для збереження конкуруючих позицій на світових ринках, що дає змогу залучення міжнародних інвестиційних потоків. Для збереження тенденції розвитку кожна країна має визначати внутрішній економічний потенціал розвитку, а через державну політику – стимулювати сектори економіки до розвитку та постійного зростання ВВП та якості життя. Державна політика для отримання передумов розвитку потребує впровадження та адаптації у сучасних умовах з урахуванням зовнішніх та внутрішніх ризиків впливу певної моделі в окрему галузь економіки. Вивчення зарубіжного досвіду державної підтримки туристичної галузі дає змогу виокремити інструментарій, який сприяв розвитку туризму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти розвитку туристичної галузі досліджуються такими відомими вітчизняними вченими, як: Л.С. Грипів, В.Г. Гуляєв, М.І. Долішній, А.П. Дурович, Д.М. Стеченко, О.І. Шаблій, Л.М. Яцун, а також іноземні науковці К. Каспар, Й. Кріппендорф, Г. Опашовський, В. Фреєр, Р. Цюнд та ін. Питання зарубіжного досвіду державної підтримки туристичної галузі розглядали В. Бесєдін, М. Крачило, П. Курмаєв, А. Музиченко, А. Пересада, Г.Рогожин, В. Савченко, Д. Стеченко, О. Удалих, В. Шевчук та інші. Проте в науковій літературі приділяється увага узагальненню зарубіжного досвіду щодо державної політики розвитку туризму та застосування його в державній підтримці туризму в Україні, але не враховано факторів впливу військових конфліктів на розвиток туристичного сектору.

Мета статті. Дослідити зарубіжний досвід державної підтримки туризму в Туреччині, Грузії, Ізраїлю, Хорватії; виявити інструменти державної політики, які сприяли розвитку туризму в зарубіжних країнах; проаналізувати показники розвитку туризму в досліджуваних країнах; визначити перешкоди та передумови розвитку туризму в Україні

Виклад основного матеріалу. Держава відіграє значну роль у розвитку туризму. За прогнозом UNWTO, до 2030 р. у світі буде подорожувати 1,8 мільярда туристів. В'їзний туризм у

Європі сягає 51%. До 2030 р. його частка дійде до 40%; Азія сьогодні має 25%, а через 17 років досягне 37%, тобто зрівняється з Європою. Отже, країни Азії починають відігравати все більшу роль у міжнародному туризмі, витісняючи традиційний центр тяжіння туристів – Європу.

Турецька Республіка є однією з найрозвинутіших туристичних держав світу, геополітичне розташування, природні та антропогенні ресурси якої сприяють розвитку міжнародного туризму. Успішний розвиток туризму в державі здійснює вагомий вплив на головні сектори національної економіки, надає значні можливості для зайнятості населення за рахунок створення нових робочих місць, розвитку об'єктів інфраструктури рекреаційно-туристичного комплексу країни. Україна сьогодні програє конкурентну боротьбу Туреччині на основних регіональних туристичних ринках і на національному ринку. На питаннях розвитку туризму сконцентровані колосальні зусилля турецького уряду і турецького бізнесу. Тому глибоке вивчення досвіду найближчих сусідів, на наш погляд, є обов'язковою складовою частиною розроблення власних національних стратегій і програм для розвитку туризму та курортів.

Передумови швидкого розвитку туристичної індустрії країни в останні роки, на наш погляд, пов'язані з великою увагою уряду до підвищення її ефективності. У 1963 р. уряд країни прийняв рішення про створення Міністерства туризму Туреччини, на яке було покладено завдання організації та планування розвитку туристичного сектору. У 1970 р. туристичний потік становив уже до 600 тис, а у 1972 р. сягнув показника 1 млн. відвідувачів. У 1982 р. був прийнятий закон № 2634 про заохочення туризму: пільгові тарифи на електрику, воду та газ у пріоритетних районах. Із 1983 р. урядом було взято курс на приватизацію, відмову від регулювання цін, лібералізацію імпорту, розвиток приватного підприємництва і інші заходи для переходу до вільної ринкової економіки, що дало свої позитивні результати, і в 1985 р. туризм був визнаний «сектором особливої важливості». Туристичний сектор отримав 400 млн. дол. державних дотацій і приблизно 700 млн. дол. довгострокових кредитів під державне забезпечення з низькою процентною ставкою. Інвестиції в галузь у цей період досягли 10 млрд. доларів, а потенціал прийому туристів виріс із 1 млн. осіб до більше ніж 7 млн. у 1995 р., що на той час було колосальним успіхом [4].

У рамках цієї політики в Туреччині почалося створення вільних економічних зон, які відіграли значну роль у розвитку сфери туризму. Як результат, за короткий проміжок часу з використання іноземних (у першу чергу німецьких) інвестицій була створена розгалужена мережа готелів, кемпінгів, були побудовані дороги, почали готуватися висококваліфіковані гіді із знанням основних європейських мов. Протягом 2005 р. Туреччину відвідали уже 21,1 млн. іноземних туристів, а дохід галузі склав 13,9 млрд. дол. [9].

Із метою залучення більшої кількості іноземних туристів та збільшення валютних надходжень до державного бюджету в 2007 р. було прийняте рішення про об'єднання Міністерства туризму та Міністерства культури Туреччини в єдиний орган виконавчої влади – Міністерство культури та туризму Турецької Республіки [3]. Так, у 2009 р. лише рекламний бюджет Міністерства культури і туризму Туреччини становив 70 млн. доларів США (за загального бюджету Міністерства 80 млн. доларів США). При цьому турецькими фахівцями підраховано, що кожний вкладений у рекламу \$ 1 дає \$ 25 збільшення обсягу продажу туристичної продукції Туреччини [8].

Вищою комісією із планування (Держпланом) уряду Туреччини було затверджено Стратегію розвитку туризму у країні до 2023 р., яку було розроблено Міністерством культури та туризму, а також план дій щодо реалізації цієї стратегії. Треба зазначити, що з 1980 р. Туреччина зробила вражаючий стрибок. За даними турецького інституту статистики (TurkStat), кількість міжнародних прибуттів зросла майже у 25 разів, досягнувши 31 млн. А її доходи від міжнародного туризму за ці роки зросли більш ніж у 70 разів (біля 30 млрд. дол. США).

Механізми державного управління

Туризм у Туреччині розвивався за рахунок впровадження державних програм та використання певного інструментарію:

- створення Міністерства туризму в Туреччині за рахунок проведеного аналізу та виявлення пріоритетної галузі як окремого політичного органу для всебічного розвитку туризму;
- законодавча підтримка туризму в отриманні пільгових умов під час сплати комунальних тарифів, державних дотацій, отримання довгострокових кредитів під державне забезпечення з низькою процентною ставкою, створення вільних економічних зон, на нашу думку, сприяло зниженню собівартості туристичних послуг та збільшенню інвестицій у туристичну галузь Туреччини;
- трансформація економіки, приватизаційна, податкова, експортно-імпортна політика, підтримка приватного підприємництва, перехід до вільної ринкової економіки сприяв економічному розвитку Туреччині та туристичної галузі, яка посідає провідну роль у структурі ВВП;
- інфраструктурна та кадрова політика сприяла підвищенню якості надання туристичних послуг, а також збільшенню кількості туристичних потоків, що сприяє зростанню конкурентних переваг країни;
- маркетингова політика популяризації Туреччини як туристичної країни сприяла збільшенню кількості в'їзного туризму, внаслідок чого у країні збільшилась частка іноземної валюти, що дає змогу зміцнення національної грошової одиниці;
- створення програми стратегічного розвитку туризму Туреччини, на нашу думку, сприятиме подальшому залученню інвестицій, розвитку державної інфраструктури, усуненню фактора «сезонності» в туризмі за рахунок упровадження сучасного лікувального туризму.

Географічно Туреччина межує з Україною та має схожі кліматичні особливості. Усі вищевказані фактори можливо застосовувати в Україні, яка має не менший рекреаційно-туристичний потенціал, ніж Туреччина. Державна політика розвитку туризму Туреччини базується на всебічній підтримці з боку уряду. На нашу думку, основною проблемою, що уповільнює розвиток туризму, є відсутність політичної волі, той факт, що політична система спрямована на розвиток та збагачення окремих фінансово-промислових груп, та відсутність громадянського суспільства.

Негативним фактором стримування розвитку туризму в Україні є проведення бойових дій на території країни. Схожим є історичний досвід Грузії, яка зазнала схожої агресивної ситуації з анексією певної території.

Туризм є однією з основних експортних галузей Грузії і приносить значні прибутки в державну казну. Туристична галузь дає змогу також створити значну кількість робочих місць (особливо на периферії, де вони найбільш потрібні). Зростання туризму також стимулює розвиток бізнесу в багатьох суміжних секторах економіки, зокрема таких, як сільське господарство, транспортні послуги, в секторі комунікацій тощо [6]. Грузія проводить активну стратегію розвитку туризму, яка повинна допомогти перетворити країну на привабливу в популярну з погляду туристів. Для цього створено національний план розвитку туризму та залучення інвестицій, у якому встановлено цілі та завдання, а також розроблено способи їх досягнення.

Уряд здійснив кроки із залучення іноземних інвестицій у туризм країни. Помітним успіхом у цій сфері вважається виділення ЄС коштів на розвиток туризму в Грузії. Саме за підтримки ЄС та уряду Австрії в Грузії розпочато реалізацію проекту з розвитку туристичного сектору, бюджет якого складає 900 000 євро. Мета його полягає в розвитку туризму на регіональному рівні, а також у покращенні законодавчої бази у сфері туризму [3]. Особливу увагу приділено популяризації країни у світі. Зокрема, Адміністрацією туризму Грузії в поточному році виділено близько 6 млн. дол.

Серед інших ужитих заходів варто виокремити лібералізацію податкової системи країни, а також спрощення дозвільних та інших адміністративних процедур. Навіть у важких економічних умовах, що стали результатом глобальної фінансової кризи, максимум зусиль присвячено розвитку інфраструктури туризму в країні. У цьому напрямі залучаються значні інвестиції в будівництво доріг, аеропортів, залізниць, морських портів, курортів і туристичних об'єктів, які повинні допомогти в освоєнні стратегічного проекту.

Згідно із планом уряду, який складається із 10 пунктів, до 2028 р. кількість туристів повинна перевищити позначку в 12 млн. У плані наголошується, що розвиток туризму має здійснюватися комбінацією двох підходів – «горизонтальною політикою», яка спрямована на створення непрямих обставин для заохочення туризму, і застосування «вертикального підходу», що полягає в залученні інвестицій у туристичну інфраструктуру. Уряд Грузії поставив за мету, щоб до 2028 р. кількість туристів перевищила 12 млн. із кількістю населення 4 млн., а також перетворити країну на один із центрів зимового туризму. Для того щоб домогтися бажаних результатів, мають збільшитися щорічні туристичні рекламні кампанії в тих країнах, звідки є високий потенціал залучення туристів, зокрема в Білорусі, Україні, Польщі, Ізраїлі, країнах Балтії [6]. Варто зазначити, що, за оцінками Всесвітньої туристичної організації, Грузія є країною зі стрімким зростанням темпів притоку іноземних туристів. Це веде до стрімкого розвитку інфраструктури та сфери обслуговування, що, зі свого боку, сприяє створенню нових робочих місць.

Департамент туризму і курортів для покращення статистики туризму в країні здійснює дослідження цієї сфери чотири рази на рік. У результаті дослідження виявилось кілька цікавих тенденцій. Зокрема, потрібно виділити те, що, крім громадян сусідніх країн, серед прибулих до Грузії туристів – найбільше мешканців Німеччини, США, Великої Британії та Франції, 30% усіх туристів пов'язують свій приїзд із діловою або професійною метою. Для того, щоб побачитися з родичами й друзями, приїжджає 25% загальної кількості туристів, для відпочинку та рекреації – 23%. Кожен турист витрачає у Грузії в середньому 1502 дол. США, а за день – 337 дол. США [7].

Грузія – країна з багатим історичним минулим, культурною спадщиною та природною різноманітністю. Усі ці риси роблять її привабливою з туристичного погляду. А вдала політика в поєднанні з конкретними кроками уряду створює всі належні умови для розвитку туризму в країні, з кожним роком приваблюючи все більшу кількість туристів не лише з регіону, а й з усього світу. Про це свідчить притік туристів, який суттєво збільшився за останній рік, що є наслідком ефективної політики в галузі розвитку туризму в країні та популяризації її на міжнародній арені. У майбутньому Грузія може увійти у число провідних туристичних країн світу. Серед головних факторів, які сприяли розвитку туризму у Грузії, є:

- створення та підтримка стратегічного планування розвитку туризму;
- залучення інвестицій, а саме фінансової допомоги Європейського Союзу, причому слід зазначити, що фінансові ресурси були використані за цільовим призначенням;
- лібералізація податкової політики, створення електронного врядування, що забезпечило сприятливі умови для отримання дозвільних документів та ведення бізнесу;
- інфраструктурний розвиток доріг, аеропортів, вокзалів, туристичних об'єктів тощо;
- державні інституційні дослідження стану туризму та виявлення шляхів покращення;

Досвід державної політики в туристичній сфері Грузії треба враховувати під час планування стратегії розвитку туризму в Україні. На території сусідньої країни теж проводились бойові дії, внаслідок чого була анексована значна частина території, але в цих складних умовах уряд Грузії продовжував реформувати країну та створювати передумови всебічного розвитку.

Механізми державного управління

Україна протягом останніх декількох років знаходиться у стані війни, що негативно відображається на економічній сфері, але дослідження досвіду країн, які провадять вдалу державну політику, що сприяє розвитку економіки під час бойових дій, заслуговує на увагу. Ізраїль протягом майже 70 років знаходиться у стані військового конфлікту, внаслідок чого, на нашу думку, політична та економічна система адаптувалась до нестабільних умов життєдіяльності у країні.

Стан ринку туристичних послуг в Ізраїлі визначається соціально-економічними та політичними процесами, які відбуваються у країні. Туристична політика й напрями розвитку туристичної сфери у країні визначаються Міністерством туризму. Основною метою Міністерства є приваблення зарубіжних гостей у країну. Для цього при Міністерстві створено Державну компанію з туризму, яка забезпечує маркетинг і рекламу, професійне навчання персоналу, контроль діяльності готелів тощо. Друге за важливістю завдання Міністерства – розвиток внутрішнього туризму, тобто заохочення ізраїльтян до відпочинку в межах країни. Вважається, що розвиток туризму досягне успіху за виваженої політики на національному й регіональному рівнях. Основні стратегічні цілі розвитку туристичної сфери полягають у:

- формуванні туристичного комплексу, структура якого буде визначатися з урахуванням місцевої специфіки;
- розвитку місцевої інфраструктури (готелі, ресторани тощо);
- модернізації засобів зв'язку (телефони, інформаційні системи) та розвитку інфраструктури (дороги, засоби доставки);
- розвитку туристичних кадрів (курси підготовки й перепідготовки кадрів для туризму, курси підвищення кваліфікації).

Сьогодні Міністерство та підконтрольні йому органи розробляють нові й підтримують вже наявні програми щодо розвитку туризму в Ізраїлі. При цьому слід пам'ятати, що нинішнє геотуристичне положення країни є суперечливим і складним. З одного боку, Ізраїль володіє надпотужним ресурсним потенціалом і розташований на узбережжях теплих морів, у зоні взаємодії світових релігій і культур. З іншого – країна має складні стосунки з арабським світом, які часто переходять у збройне протистояння, й належить до держав із високою ймовірністю терористичних актів. Унаслідок реалізації програми «Відкритий Ізраїль» Міністерства туризму значно зросли потоки туристів з-за кордону. Доходи від туризму склали 25 млрд. шекелів. У туристичній індустрії зайнято 90 тис осіб.

Туризм спрямований стати головною скарбницею держави, який приносить сотні тисяч доларів у бюджет країни, створює нові робочі місця на периферії. Не аби яку роль у цьому має відіграти запровадження безвізового режиму для в'їзду в Ізраїль, зокрема з Україною.

Туристична політика Ізраїлю забезпечується реалізацією низки цільових програм міжнародного, національного та регіонального рівнів, спрямованих на зростання ролі держави на світовому туристичному ринку. Вони забезпечать популяризацію країни, а отже, й наплив додаткових асигнувань, які будуть спрямовані на вирішення екологічних, соціально-економічних та політико-релігійних проблем і завдань. Державна політика Ізраїлю потребує детального дослідження та переймання позитивного досвіду управління країною у кризових обставинах.

Україна і Ізраїль мають багато спільного, а саме: основними видовими сегментами ринку й надалі залишаться рекреаційний, із метою відпочинку, курортно-лікувальний, культурно-пізнавальний (екскурсійний), спортивно-оздоровчий та релігійний туризм. Державна політика в конфліктних умовах повинна бути гнучкою та адаптуватись до постійних загроз зовнішніх факторів, щоб гарантувати економічну та політичну стабільність. Слід зазначити, що урядам Ізраїлю це вдається.

Ймовірно, що в нашій країні створення окремого Міністерства туризму, яке б займалося розвитком туризму, розробляло програми місцевого, регіонального, національного та міжнародного рівнів, залучало інвесторів та туристів, за прикладом Ізраїлю, мало б позитивний ефект. Адже перспективи розвитку є, а чітких цілей та завдань немає, а якщо держава буде мати чітку туристичну політику, забезпечену відповідною управлінською структурою, допомагати в розвитку, то туризм зможе стати суттєвою галуззю економіки нашої держави. Україна також може перейняти досвід розширення сфер туризму та популяризації туризму у країні і світі, запровадивши інноваційні програми розвитку туристичних дестинацій. Наприклад, це може бути розвиток регіону Азовського моря (найменше море у світі, глибина 15 м), із запровадженням досвіду розвитку Мертвого моря.

У світі не існує країн з ідентичним географічним положенням та однаковим набором природних, людських ресурсів, унаслідок чого з'являється світовий обмін ресурсами між країнами. Це стосується і туристичного сектору, де різноманітність рекреаційних ресурсів створюють світові туристичні потоки.

Кожна країна проходить свій історичний шлях, який залишає архітектуру, культуру, традиції, внаслідок чого створюються власні рекреаційні ресурси. Сучасні технології дають можливість створення сучасних туристично-привабливих рекреаційних ресурсів, які в майбутньому створять передумови для постійного сталого розвитку країни. Прикладом є ОАЕ. Кількість населення у світі зростає, кордони для подорожей у багатьох країнах є вільними для відвідування, що створює передумови для стійкого зростання туристичної галузі.

Досліджуючи досвід державної політики розвитку туризму, ми обрали країни зі схожими рекреаційними ресурсами, географічним положенням та історичним досвідом. Йдеться саме про реформування туристичного сектору в країнах, які зазнали військової агресії. Досвід Хорватії, яка здобула незалежність, як і Україна, у 1991 році та зазнала військового конфлікту, буде, на нашу думку, доречний під час аналізу та впровадження державної політики щодо розвитку туристичного сектору України.

Ще півстоліття тому в структурі зайнятості Хорватії переважало сільське господарство. Сьогодні країна має сучасну економіку, де 70% ВВП та зайнятості припадає на сферу послуг. Головну нішу в цьому секторі займає туризм. Для ефективного функціонування та розвитку туризму в країні створено потужну систему органів управління. Вищим законодавчим органом у галузі туризму є Міністерство туризму, яке відповідає за стратегію і політику щодо розвитку туризму на національному рівні та регулює туристичний бізнес загалом. Вищим виконавчим органом є Комітет із туризму, діяльність якого спрямована на прийняття законодавчих та інших нормативних актів, а також контроль виконання завдань з різних аспектів туристичної діяльності. Відповідальним за просування туристичного продукту країни на світовий ринок є Хорватське туристичне співтовариство. На регіональному та місцевому рівнях країни діє велика кількість відділів та рад із питань туризму, компетенцією яких є забезпечення розвитку туризму та індустрії гостинності, наприклад, вирішення питань щодо присвоєння певного класу готелям. Міністерство туризму також співпрацює з низкою некомерційних організацій та професійних асоціацій (наприклад, асоціацією туристичних агентств, готелів, кемпінгів), що регулюють туристичну діяльність у приватному секторі [1]. Туризм є дуже важливою складовою частиною економіки Хорватії. За даними Національного бюро статистики, у 2017 році він склав майже три чверті всіх експортних доходів країни від послуг (86%). Безпосередній внесок туристичної галузі у ВВП країни в 2017 році становив 329 млн. HRK (хорватських кун), тобто 11% від загального обсягу ВВП Хорватії. За прогнозами цей показник зростатиме на 4,7% щорічно і сягне 54,461 млн. HRK у 2022 році (13,4% ВВП). Безпосередня зайнятість у сфері туризму у 2017 році становила 138 тис. робочих місць (12,3% від загальної кількості

Механізми державного управління

працівників). Прогнозується, що до 2022 року цей показник зростатиме на 1,1% щорічно і сягне 160 тис. робочих місць.

Основою розвитку туризму є капіталовкладення. Основними джерелами фінансування туризму в Хорватії є державний бюджет та кошти від приватних та державних компаній. Значна частина цих коштів йде на рекламну діяльність. За даними WTTC, обсяг інвестицій у сферу туризму в 2017 році склав 9 млн. HRK, або 13% від його загального обсягу. Протягом наступних десяти років прогнозується зростання показника інвестицій на 5,2% щорічно. Тобто у 2028 році їх обсяг становитиме 14,7 млн. HRK. У структурі туристичної сфери Хорватії надходження від подорожей із метою відпочинку та бізнес-туризму у 2017 році становили, відповідно, 92% (65 млн. HRK) та 11% (7,5 млн. HRK) (згідно з даними WTTC). До 2022 року очікується їх зростання до 104,1 млн. HRK та 8,3 млн. HRK. З іншого боку, щодо структури доходів від міжнародного та внутрішнього туризму, то у 2017 році вони становили 84 % та 19 % відповідно. За даними Національного бюро статистики, сьогодні в Хорватії спостерігається стійке зростання чисельності іноземних туристів із щорічним зростанням у середньому на 3,3%.

У рейтингу країн світу за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей та туризму 2018 (Travel and Tourism Competitiveness Index 2018), який опублікований аналітичною групою Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ), Хорватія займає 76 позицію. Із факторів конкурентоспроможності, за якими у звіті оцінюються країни, досить сильними сторонами Хорватії є можливість швидко відкрити свій бізнес, якість інфраструктури, особливо доріг та телекомунікаційної інфраструктури, наявність новітніх технологій, охорона здоров'я та якість початкової освіти. У свою чергу, значний негативний вплив мають тягар державного регулювання та ефективність правової системи, витік мізків за кордон, ступінь підготовки кадрів та все ще низька цінова конкурентоспроможність.

Сьогодні галузь туризму Хорватії – це майже три чверті всіх експортних доходів країни від послуг. Головна мета туристичної політики Хорватії – підвищення якості туристичних послуг та просування національного продукту на міжнародний туристичний ринок. Цьому сприяє раціональна організаційна структура управління туризмом, зокрема на регіональному та локальному рівнях, а також активна співпраця державних органів та громадських організацій. Загалом Хорватія є дуже перспективною у плані розвитку туризму, адже її уряд робить ставку на сталий розвиток туризму і розуміє, що він можливий лише за умови планового підходу та координації діяльності всіх суб'єктів господарювання даної галузі економіки країни. Україна також має всі передумови для перетворення туризму в одну з найприбутковіших сфер національної економіки. Потрібна лише зважена туристична політика уряду, а тому варто вивчати можливості адаптації позитивного досвіду інших країн, зокрема Хорватії.

Кожна з досліджуваних країн має власні рекреаційні ресурси та намагається використовувати та популяризувати їх із найбільшою ефективністю шляхом створення передумов для розвитку туристичної діяльності. Державна політика шляхом створення стратегічних програм розвитку туризму є передумовою стимулювання діяльності галузі. Загальною характеристикою діяльності окремої галузі є показник динаміки у структурі ВВП. Якщо уряд розробляє програми щодо розвитку туризму, це впливає на розвиток туризму, що відображається у структурі ВВП у вигляді зростання туристичної галузі рис. 1.

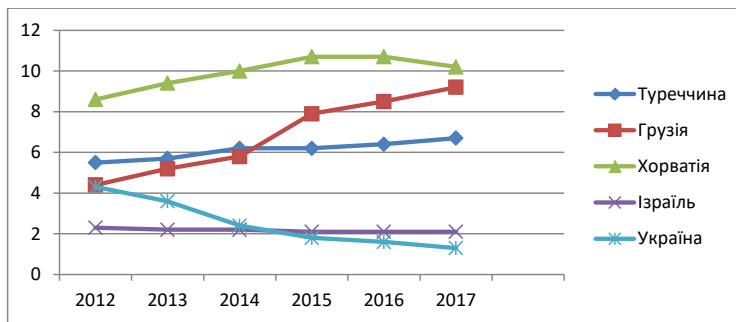


Рис. 1. Туристична галузь у структурі ВВП Туреччини, Грузії, Ізраїлю, Хорватії, України 2012–2017 рр., %

Джерело: складено автором на основі ресурсу [2]

З урахуванням рекреаційно-туристичного потенціалу України 1,3% туристичної галузі у структурі ВВП є свідченням недосконалої державної політики розвитку туризму, внаслідок чого ми бачимо поступове деградування туристичного сектору. Зростання показника у структурі ВВП є свідченням державної підтримки туристичної галузі. Показником розвитку кожної галузі та державної політики у цілому є надходження капітальних інвестицій у країну (рис. 2).

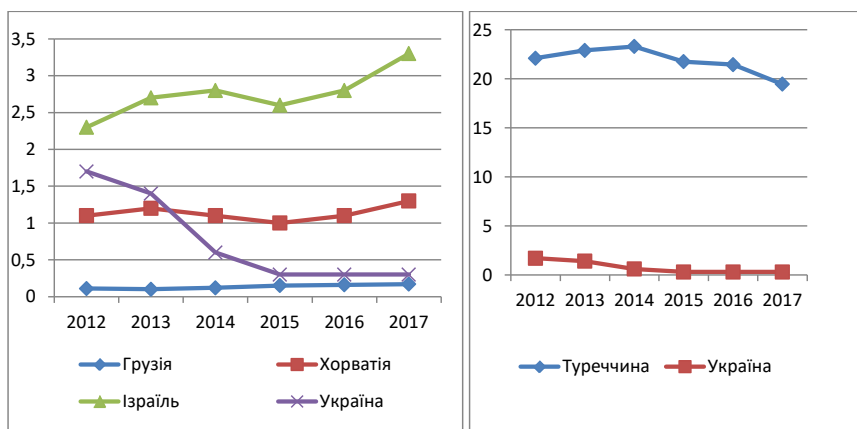


Рис. 2. Капітальні інвестиції

Грузії, Ізраїлю, Хорватії, Туреччини та України в туристичну галузь, млрд. дол.

Джерело: складено автором на основі ресурсу [2]

Надходження інвестицій з 2012 року поступово зменшується, а отже, туристична галузь в Україні з кожним роком деградує. Відсутність державної підтримки перетворює одну з найперспективніших галузей економіки країни у відсталу. На нашу думку, не військовий конфлікт є наслідком економічного занепаду в Україні, а негативний політичний імідж, відсутність

дієвих реформ, незмінна модель клептократичного режиму, державна підтримка секторів підконтрольних фінансово-промисловим групам.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проаналізувавши наведені дані, можна зробити висновки, що в досліджуваних країнах спостерігається поступовий розвиток туризму. Використання державних інструментів, які сприяли розвитку туризму, доцільно застосовувати під час планування державної політики підтримки туристичної галузі в Україні. Незважаючи на проведення бойових дій та анексію території, в Україні існує можливість розвитку туристичної галузі, що можна побачити під час дослідження вищенаведених країн, а саме Ізраїлю та Туреччини, які в останні роки страждають від терористичних та військових загроз.

Список використаних джерел:

1. Letcher P. Croatia / P. Letcher //USA: The Globe Pequot Press In., 2010. 393 p.
2. World Travel and Tourism Council (2018), *Travel and Tourism Economic Impact 2017/ Ukraine/Turkey/Georgia/Croatia/Israel*: офіційний сайт. URL : <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2018/ukraine2018.pdf>.
3. Евросоюз выделил Грузии 900 тысяч евро на развитие туризма: офіційний сайт. URL : <http://dagestan.kavkaz-uzel.ru/articles/200973>.
4. Закулисьє турецького чуда. *Турбизнес*. Київ, 2007. № 5. С. 16–17.
5. Крылов Д.М., Шанин В.К. Путеводители с Дмитрием Крыловым. Турция : ЭКСМО, 2010. 368 с.
6. Метревели М. Современное состояние и перспективы развития туризма в Грузии : дис.. ... д-ра экон. наук : 08.00.08. Тбилиси : Тбилис. нац. ун-т, 2002. 42 с.
7. Новая статистика туризма Грузии офіційний сайт. URL : <http://bizzone.info/articles/1339437168.php>.
8. Смирнов І.Г. Міжнародна логістична система «Все включене»: логістичний аспект. *Географія та туризм*. 2010. № 16(151). С. 1521.
9. Число иностранных туристов увеличилось в Турции на 145%: офіційний сайт. URL : <http://vvyw.votpusk.ru/news>.

References:

1. Letcher P. Croatia / P. Letcher //USA: The Globe Pequot Press In. – 2010. – 393 p.
2. *World Travel and Tourism Council (2018), Travel and Tourism Economic Impact 2017/ Ukraine/Turkey/Georgia/Croatia/Israel*, official site. URL: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2018/ukraine2018.pdf>.
3. Evrosouz vydelil Gruzii 900 tysyach evro na razvitie turizma: official site. URL: <http://dagestan.kavkaz-uzel.ru/articles/200973>.
4. Zakulisie tyretskogo chuda [The backstage of the Turkish miracle], Press Turbiznes, K., 2007. №5. S. 16-17.
5. Krulov D.M. Shanin V.K. (2010), *Putevoditel s Dmitriem Krulovum*. [Guide whith Dmitriy Krulov] Press EKSMO, 368 p. [in Turkish]
6. Metreveli M. (2002), *Sovremennoe sostoyanie i perspektivyrazvitiya turizma v Gruzii* [Modern state and prospects of tourism development in Georgia], Dissertaiton dr. ekon. sciences, specialty: 08.00.08, Press Tbilisi state unt., Tbilisi, 42 p. [Georgia]
7. *Novaya statistika turizma Gruzii* [New statistic of Georgia tourism] official site. URL: <http://bizzone.info/articles/1339437168.php>.

8. Smirnov I.G. (2010), “*Mignarodna logistuchna sistema “Vse vklychene”*: logistuchnuy aspect” [“International logistic system “All inclusive”: Logistic aspect”], journal *Geografiya ta turizm* [Geography and tourism], vol. 16(151), pp. 15-21 [Ukraine]
9. *Chislo inostrannuh turistov v Turcii na 145%* [The number of foreign tourists increased in Turkey by 145%], official site. URL: [http:// www.votpusk.ru/news](http://www.votpusk.ru/news).

Д. А. Терещенко,

кандидат наук із державного управління,
доцент, доцент кафедри менеджменту
та публічного адміністрування
Харківського національного університету
будівництва та архітектури

ГЕНЕЗИС НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ТЕОРІЇ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

У статті досліджено основні наукові підходи до теорії людського капіталу. Обґрунтовано, що у процесі еволюції вчення про людський капітал його визначення відображало різні підходи до розкриття його сутності. На основі аналізу робіт представників класичної економічної школи, неокласичної та інституціональної теорій розкрито ключові концептуальні положення теорії людського капіталу; визначено головні методологічні особливості теорії людського капіталу, зокрема, дотримання принципів методологічного холізму, історизму, інституційного детермінізму; усвідомлення необхідності цілеспрямованого інвестування в людину та вивчення проблем державного управління формуванням і розвитком людського капіталу; розуміння суспільства як органічної цілісності, що складається з окремих груп та інститутів, кожний із яких відіграє свою функціональну роль; поєднання економічного і гуманістичного підходів до визначення досліджуваного поняття.

Акцентовано увагу на необхідності пристосування наявних економічних теорій людського капіталу до умов сучасності і розроблення комплексної методології дослідження питання державного управління формуванням людського капіталу із застосуванням широкого міждисциплінарного підходу, побудованого на діалектичній синергетиці державного управління, філософії, психології, політології, економіки, соціології та інших наук про суспільство та людину, що вивчають об'єктивні закономірності розвитку природи, суспільства, держави, людини.

Доведено, що поняття людського капіталу – інтегральне соціальне і економічне поняття, тому ефективна модель інноваційної економіки, формуючись на базі приватної власності та розвитку ринкових відносин, повинна органічно поєднати державу та інші соціальні інститути під час регулювання процесів формування людського капіталу, узгоджуючи при цьому інтереси всіх суб'єктів господарювання. Наголошено, що фундаментальним аксіоматичним постулатом даного процесу повинна стати ідея про органічну єдність та взаємозалежність природної, соціальної та економічної систем. Підкреслено, що окреме місце серед названих галузей науки посідають державне управління, економіка, які дають змогу узагальнити, проаналізувати, розрахувати ефективність державного управління формуванням людського капіталу, та соціологія, що спрямована на досягнення відповідності механізмів державного управління об'єктивно наявним суспільним відносинам.

Ключові слова: державне управління, інституціоналізм, економічні теорії, людський капітал, неінституціоналізм, неокласична теорія

D. A. Tereshchenko. The genesis of scientific approaches to the human capital theory

The article examines the basic approaches to the human capital theory. It is established that in the evolution process of human capital theory its definition represented different approaches to discovery of its essential nature. On the basis of works analysis of the representatives of classic economic school, neoclassic and institutional theories, the fundamental conceptual regulations of human capital theory are developed; the major methodological aspects of the human capital theory are determined specifically observance of the principles of methodological holism, historicist tradition, institutional determinism; perception of necessity in dedicated

© Д. А. Терещенко, 2019

investment in a human and study of government control problems by means of forming and developing of human capital is determined; conception of the society as a systematic integrality, that consists of individual groups and institutes, either of which fulfills its functional role, is determined; combination of economic and humanitarian approaches to definition of the studying conception is determined.

The focus is emphasized on necessity of adaptation of the current economic theories of the human capital to the contemporary conditions and development of complex research methodology of the government control problem by means of human capital formation with the application of the broadside interdisciplinary approach, based on dialectic synergetic of the government control, philosophy, psychology, politology, economics, sociology and other sciences of society and a human, that study objective laws of development of nature, society, government, human.

It is proved that human capital conception is an integral social and economic conception, therefore the effective model of innovative economy, forming on the basis of private ownership and development of market relations, has to combine organically the government and other social institutes under control of processes of human capital forming, furthermore coordinating interests of all performers of management. It is noted that the concept of organic integrity and interdependence of natural, social and economic systems shall become the foundational axiomatic postulate of this process. It is emphasized that the special place among named sciences occupies government control, economics, which allow to generalize, analyze, estimate effectiveness of government control in human capital formation, and sociology, that is aimed to achieve correspondence of government control means to the real social relations.

Key words: government control, institutionalism, economic theories, human capital, neoinstitutionalism, neoclassic theory.

Постановка проблеми. На сучасному етапі суспільного та економічного розвитку все більший вплив на темпи трансформаційних процесів здійснює здатність держави та суспільства забезпечувати формування, ефективне використання та розвиток людського капіталу. Поряд із цим «дослідження змісту, структури, перспектив економічних явищ і процесів сьогодення повинно спиратися на теоретичний спадок, накопичений економічною наукою протягом її історичного розвитку. Це є важливою умовою розуміння теоретичних витоків та засад сучасних наукових поглядів, концепцій, напрямів. Застосування історичного методу дослідження є необхідною умовою з'ясування не тільки суто історії розвитку економічної думки, а і змісту, напрямів і перспектив еволюції певних теорій [1, с. 9]. У цьому контексті дослідження системи наукового інструментарію представників класичної політичної економії, неокласичної й інституціональної теорій та визначення можливості його застосування в державному управлінні набувають великого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну базу для дослідження людського капіталу заклали класики політичної економії Г. Беккер, Т. Веблен, У. Гамільтон, Дж. Коммонс, У. Петті, Д. Рікардо, А. Сміт, І. Фішер, Дж. Ходжсон, Т. Шульц та інші. Методологічному осмисленню категорії «людський капітал», структуруванню, періодизації та систематизації економічних ідей класичної політичної економії та інституціональної теорії, розвитку їх теоретичних основ присвячено праці М. Довбенка, О. Носик, В. Сивоконя, Н. Статівки, Д. Мельничука та ін. Водночас питання розвитку концепцій економічних теорій й шкіл та їх застосування до сфери державного управління і формування людського капіталу є недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження еволюції наукових поглядів на категорію «людський капітал»; виявлення особливостей теоретичних підходів до визначення сутності людського капіталу і можливості їх застосування до сфери державного управління формуванням та розвитком людського капіталу.

Виклад основного матеріалу. Теорія людського капіталу виникла в руслі класичної економічної школи (табл. 1) [1–13]. Вона базується на «методологічному фундаменті», закладеному економістами-класиками XVIII – XIX століть: У.Петті, А. Смітом, Д. Рікардо та ін.

Еволюція наукових поглядів на категорію «людський капітал»

Представник	Напрямок економічних досліджень
Класична економічна теорія XVIII століття	
У. Петті	У. Петті вперше застосував метод оцінки людського багатства за доходами, які забезпечує діяльність людини. Отже, за підходом У. Петті, людина як «жива діюча сила» є складовою частиною багатства країни та продуктивною силою [1, с. 12].
А. Сміт	За А. Смітом, здібності людини є основним капіталом суспільства, а їх використання забезпечує отримання прибутку [1, с.13]. А. Сміт підкреслював, що для осіб, праця яких потребує певної кваліфікації, «тривалий час і великі витрати, необхідні для їх навчання, ще більше підвищують ціну їхньої праці» [2, с. 40].
Д. Рікардо	Д. Рікардо в роботі «Початок політичної економії і податкового обкладання» розглядає загальний набір витрат на створення людського капіталу. Він підкреслював роль освіти у формуванні багатства нації: саме нестачею освіти у всіх шарках населення він роз'яснює різний рівень розвитку країн. Д. Рікардо вважав, що, як і усі інші речі, труд має свою природну і свою ринкову ціни [3, с. 449].
Неокласичний напрямок економічної думки XIX століття	
А. Маршалл	А. Маршалл вважав, що власне людина не є ринковим товаром. Виробництво багатства – це лише засіб підтримки життя людини, задоволення її потреб і розвитку її сил – фізичних, розумових, але сама людина – головний засіб виробництва цього багатства, і саме вона служить кінцевою метою цього багатства... [4, с. 246]. А. Маршалл висунув тезу про освіту як основу національного капіталовкладення.
Т. Шульц	Під людським капіталом Т. Шульц розумів суспільно значимі якості населення, які воно здобуває та нарощує за допомогою відповідних інвестицій. Він чітко розділив капітал на людський та матеріальний, вважаючи, що відмова розглядати людські ресурси як форму капіталу, як вироблені засоби виробництва, як результат інвестицій – сприяла збереженню класичного поняття праці як можливості робити ручну роботу, потребує небагато знань і навичок, можливості, якою, відповідно до цього поняття, робочі наділені приблизно однаково [5, с. 56–59]
Г. Беккер	Г. Беккером розглянуто людський капітал як наявний запас знань, здібностей і мотивацій, що є в кожного. Він формується за рахунок інвестицій у людину, серед яких можна назвати витрати на навчання, підготовку на виробництві, витрати на охорону здоров'я, міграцію і пошуки інформації про ціни та доходи [6]. Г. Беккер поєднав соціальні та економічні мотиви розвитку людини, стверджуючи, що під час вкладення власних ресурсів у підготовку на навчання як учні, так і їхні батьки поведуться раціонально, враховуючи відповідні вигоди і витрати.
Л. Вальрас, Дж. Маккулох	Л. Вальрас, Дж. Маккулох відносять до капіталу саме людину з її природними якостями, і на основі їхніх праць виникли альтернативні теорії, згідно з якими до поняття людського капіталу включалися не лише знання і вміння людей, а й фізичні, психологічні, інтелектуальні і культурні якості [7]. Рівень освітньої підготовки, на думку прихильників цієї теорії, багато в чому залежить від природних здібностей людини (її «генетичного» фонду) і умов виховання в родині. При цьому освіта може виступати лише як посередник, який впливає на заробітки

І. Фішер	І. Фішер – автор концепції «всеосяжного капіталу», відносить саму людину та її природжені властивості до капіталу. Теорія І. Фішера стала основою для подальшого розвитку концепції людського капіталу, що був зумовлений об’єктивними процесами розвитку суспільного виробництва та науково-технічного прогресу на заході у другій половині ХХ ст. «Людський капітал є міра втіленої в людині здатності приносити дохід. Людський капітал включає вроджені здібності і талант, а також освіту і набуту кваліфікацію» [8, с. 164].
Німецька історична школа	
Ф. Ліст	У науковій праці «Національна система політичної економії» Ф. Ліст відніс до капіталу, крім матеріального багатства, й природні та набуті здібності людей. Великого значення він надавав результатам соціального розвитку народу, моральному духу нації. Ф. Ліст зазначав, що нація повинна продукувати духовні знання, бо вони виробляють продуктивні сили, тоді як інші блага – лише обмінні вартості. Звідси багатство нації значною мірою залежить від рівня розвитку «розумового капіталу», бо «сучасний стан народів є результатом нагромадженої маси різноманітних відкриттів, винаходів, покращень, удосконалень і зусиль усіх поколінь, які жили до нас» [9, с.190].
Школа традиційного (раннього) інституціоналізму	
Т. Веблен	Веблен виділяє інстинкти праці, майстерності, допитливості, батьківства, себелюбства та наслідування. Останній відіграє важливу роль у виникненні інститутів та їх закріпленні, а також у т.зв. «демонстративному споживанні». Основні його дослідження пов’язані з теорією суспільної еволюції. У своїй основній науковій праці «Теорія бездіяльного (дозвільного) класу: економічне дослідження еволюції інститутів» Т. Веблен дає визначення т. зв. бездіяльного класу, який займається почесною роботою: управлінням, військовою справою, сферою релігії, спортом та розвагами [10, с. 59].
Дж. Коммонс	У роботах Д.Коммонса був сформульований та обґрунтований примат права над економікою. Вчений був головним ідеологом теорії угод (трансакцій), або «теорії спільної діяльності людей та їхніх оцінок в угодах, через які контрагенти спонукують одне одного до єдності думок і дій» [11, с. 648–657].
Сучасний (новий) інституціоналізм	
Р. Коуз	Р. Коуз у своїх наукових роботах 1940–1960-х років навів аргументовані докази, що без урахування витрат на здійснення трансакцій обміну неможливо пояснити роботу економічної системи та надати рекомендації щодо її регулювання. Саме через існування трансакційних витрат Р. Коуз пояснює виникнення ринкової інфраструктури як сукупності спеціалістів, що забезпечують процес обміну між прямими учасниками угоди з купівлі-продажу [12, с. 9].
Д. Норт	Визначив, що саме ефективні інститути створюють умови для успішного і дійового розвитку економіки, а визначальною функцією, яку виконують інститути, є економія трансакційних витрат [13, с. 17]. Інститути, як зазначає Д. Норт, – це певні «конструкції, що створені людською свідомістю» [13, с. 104]. Вони, задаючи певні стандартні обмеження, створюють можливості, на які розраховують члени суспільства. Д. Норт враховує витрати на пошук інформації та роботу з нею, очікування реакцій, які створюють додаткові витрати.

Джерело: [1–13].

Наукова цінність економічних розроблень У. Петті з питання розкриття місця і ролі людини у виробництві багатства визначається тим, що «всі економічні й політичні процеси У. Петті розглядав із точки зору виробництва, розвитку продуктивних сил».

У той же час У. Петті вважав, що певну частку податкових надходжень необхідно направити на «.. заняття, які приносять розвагу і відпочинок для розуму і практикуються помірно, піднімають кваліфікацію людей і спонукають їх до занять, які самі по собі мають велике значення». Особливе місце в розвитку методології економічної науки зайняли розроблення У. Петті щодо кількісної оцінки національного доходу, економічного потенціалу країни, в області кількісної та якісної характеристик демографічних процесів та народонаселення, а також оцінки їх впливу на національне багатство країни [14].

Учення А. Сміта про суспільний розподіл праці дозволило визначити роль праці як функції людини у виробництві багатства суспільства: «Багатство є продуктом сукупної праці всіх – фермерів, ремісників, моряків, торговців, тобто представників різних видів праці і професій». Оскільки багатство суспільства створюється в процесі виробництва, то його обсяг «залежить, по-перше, від частки населення, зайнятого продуктивною працею, і, по-друге, від рівня продуктивності праці». Розподіл праці розглядається як найважливіший фактор і умова підвищення продуктивності праці, збільшення суспільного багатства. Особливої уваги заслуговує вчення А. Сміта про продуктивну і непродуктивну працю, яке є методологічною основою характеристики участі того чи іншого виду праці: 1) у виробництві та споживанні суспільного багатства, як у вартісній його формі, так і в матеріально-речовинній, 2) у розкритті значущості матеріального виробництва та сфери послуг у створенні умов для розвитку суспільства, а відповідно, і кожного його члена [14].

Представник школи А. Сміта, Д. Рікардо продовжив розгляд проблеми відтворення людських здібностей. Він визначає вартість товарів не тим, яку кількість продукту можна купити на ринку, а «кількістю праці, втіленої в них», витратами на виробництво того чи іншого продукту. На його думку, причина зміни вартості товарів – це зміна в кількості праці, необхідної для їх виробництва. Говорячи про процес виробництва людських здібностей, він розглядає набір витрат щодо їх створення, а також визначає роль освіти у формуванні багатства країни [3, с. 79]. Процес виробництва людських здібностей, на думку Д. Рікардо, нерозривно пов'язаний «із споживанням життєвих благ і засобів». На думку Д. Рікардо, «природна ціна праці дорівнює максимальному рівню споживання працівника і його сім'ї» [3, с. 76]. Зазначимо, що оперуючи категорією «робоча сила», Д. Рікардо не включає в це поняття творчий потенціал людини.

Розвитком концепції А. Сміта, Д. Рікардо та інших представників класичної політекономії є теорія відтворення робочої сили К. Маркса. Поряд із класиками К. Маркс трактував людину як основний капітал, надаючи при цьому великого значення розвитку її знань, здібностей, досвіду. Однак вузькість і однобічність марксистського підходу полягає в тому, що він розглядав роль людини суто в рамках класових виробничих відносин, особистість працівника як таку не брав взагалі в розрахунок. К. Маркс трактував поняття «робоча сила», наголошуючи на тому, що це не сама людина, а сукупність її здібностей і умінь [15, с. 178]. Він стверджував, що робоча сила, що належить робітникові, є товаром.

Економічні школи кінця XIX – початку XX ст. досить широко у своїх працях аналізували природу людини, а також її здібності. Думка про те, що людину теж можна вважати капіталом, ставала все більш популярною. Зазначений підхід розвивається в рамках неокласичної економічної теорії і застосовується в дослідженні таких сфер суспільного відтворення, як освіта, охорона здоров'я, економіка сім'ї та інших видах діяльності. Перш за все, це неокласична теорія людського капіталу, яка сформувалася і розвивалася у працях А. Маршалла, М. Блауг, Г. Беккера, Б.Вейсброт, Дж. Мінцера, Р.Нельсона, Дж. Хекмана, Р. Лейард, Ф. Уелча, Б.Чізвік, Р. Лукаса, Е. Фелпса, Т. Шульца, Л. Вальраса, Г. Маклеода, С. Уолша, І. Фішера, С. Хьюбера і багатьох інших видатних економістів-теоретиків.

Існує спільність у поглядах представників неокласичної школи: людина і її здібності, знання, навички розглядаються як капітал, здатний приносити дохід його носію, крім того, розвиток такого капіталу можливий лише за умови здійснення інвестицій в нього [16]. Дане твердження базується на такому: по-перше, «мотиви, які спонукають людину накопичувати людський капітал у вигляді вкладів в освіту, подібні до тих, які визначають накопичення матеріального капіталу» [17, с. 207]; по-друге, «вартість виховання і освіти людини утворює реальні витрати» [17, с. 207]; по-третє, «праця освіченої людини більш продуктивна, отже, витрати на освіту збільшують національне багатство» [17, с. 208].

Як самостійний напрямок економічного дослідження «теорія людського капіталу» була сформована в 50-60-ті роки двадцятого століття завдяки роботам представникам «чикагської школи» Т. Шульца та Г. Беккера, Б. Вейсброта, Дж.Мінцера та інших. Термін «людський капітал» винайшов в 1960-х роках відомий американський економіст Т. Шульц, лауреат Нобелівської премії 1979 р., щоб виразити вартість людського потенціалу. Т. Шульц показав, що людська здатність є однією із форм капіталу. Він доводив, що в людський капітал, як у будь-який капітал, можна здійснювати інвестиції. Як зазначає вчений у статті «Investment in Human Capital», «відмова розглядати людські ресурси як форму капіталу, як вироблені засоби виробництва, як результат інвестицій – сприяла збереженню класичного поняття праці як можливості робити ручну роботу, що потребує небагато знань і навичок, можливостей, якою відповідно до цього поняття робочі наділені приблизно однаково» [18, с. 3].

Обґрунтовуючи необхідність інвестування у людський капітал для отримання доданої вартості в майбутньому, Т. Шульц концентрує увагу на п'яти основних напрямках: 1) медичні установи та послуги, включаючи всі витрати, які впливають на тривалість життя, витривалість, силу та життєздатність людей; 2) навчання за місцем роботи; 3) формальна освіта на початковому, середньому та вищому рівнях; 4) програми навчання, зокрема, в сільському господарстві; 5) міграція людей і сімей, щоб пристосуватися до зміни робочих місць. Крім освіти, зауважує Т. Шульц, треба і витрати в цю діяльність відносити до людського капіталу [18, с. 9].

Сучасна теорія людського капіталу була сформульована в працях Геррі Беккера (1930 р.) і, перш за все, в його видатному дослідженні «Людський капітал» (1-е вид. в 1964 р., 2-е вид. – в 1975р.), за яке в 1992 році йому присуджено Нобелівську премію з економіки. Г. Беккер виділяє в людському капіталі індивідуума знання, виробничі навички та мотивацію. Збільшення вкладень у підготовку майбутніх фахівців і навчання кваліфікованих працівників, вважає він, можуть приносити в майбутньому не менше прибутку, ніж витрати на машинну техніку. Об'єднавши традиційні та альтернативні трактування і використавши економічний підхід, заснований на принципі раціональної поведінки індивідів, Г. Беккер визначив людський капітал як сукупність вроджених здібностей та набутих знань, навичок і мотивацій, доцільне використання яких сприяє збільшенню доходу (на рівні індивіда, підприємства чи суспільства). Однак самі по собі знання, навички та здібності людським капіталом не є, вони стають їм тоді, коли починають приносити дохід. Із цією позицією близько сходяться погляди Т. Шульца, Е. Долана, Дж. Ліндсея та ін. [19, с. 5].

Предметом економічної науки в рамках історичного напрямку стало вивчення історії розвитку національної господарської системи та економічної політики держави. Засновником нової теоретичної системи політичної економії, як відомо, став видатний німецький економіст Фрідріх Ліст (1789–1846 рр.), що у своїй праці «Національна система політичної економії» (1841 р.) [9] виклав нові дослідницькі підходи. Він був чи не найпершим, хто включив у предметне поле політичної економії початку XIX ст. політико-правові, соціокультурні неекономічні інституційні фактори економічного розвитку. Центральним елементом його теоре-

тичної системи є вчення про продуктивні сили національної економіки. Та поряд із такими традиційними матеріальними елементами, як засоби виробництва, Ф. Ліст включив і численні нематеріальні чинники, такі як «людський капітал» (наукові відкриття, знання, освіту, винаходи, досягнення культури), етику, мораль, суспільні інституції (родину – моногамію, релігію – християнство, а також уряд, право, пресу, поліцію та ін.). Цей новаторський та оригінальний для тогочасної економічної науки підхід отримав подальший розвиток у послідовників Ф. Ліста в різних варіаціях історичної школи і, звісно ж, найбільш повно – в інституціональній теорії ХХ ст. [20, с. 190].

Наприкінці ХІХ століття з неокласичного напрямку і німецької історичної школи виділилася школа інституціоналізму. Сьогодні єдиною інституціональною економічною теорією поки що не існує, але поширеною є класифікація «інституціоналізмів» на ранній (традиційний) інституціоналізм і сучасний (новий) інституціоналізм, що представлений двома основними течіями: неоінституціоналізмом та новою інституціональною економічною теорією.

Поява традиційного інституціоналізму пов'язана з роботами Т. Веблена, Дж. Р. Коммонса, У. К. Мітчелла і Дж. К. Гелбрейта. Розглядаючи шляхи формування та еволюції різних суспільних інститутів, Т. Веблен, перш за все, формулює своєрідну модель людини, яка принципово відрізняється від моделі «економічної людини», що переважала в економічній науці того часу. В основі поведінки людей, на думку Т. Веблена, лежать деякі природжені інстинкти. Він виділяє кілька основних інстинктів: батьківський, тобто інстинкт збереження роду і самозбереження, інстинкт майстерності, що є «схильністю або нахилом до ефективних дій», інстинкт порожньої цікавості, інстинкт заздрісного порівняння, інстинкт суперництва [22, с. 317].

Починаючи з Т. Веблена [10], одним із визначальних елементів інституціоналізму став еволюційний підхід до аналізу економіки. Дж. Ходжсон виділяє 5 методологічних положень інституціоналізму, сформульованих ще У. Гамільтоном [23] у 1919 р.: 1) еволюційний характер економіки; 2) практична спрямованість теорії без зведення її до рекомендацій економічної політики; 3) головне завдання економіста – вивчення інститутів; 4) міждисциплінарний підхід; 5) відмова від теорії «людина – максимізатор корисності» як нереальної і помилкової концепції. Дж. Ходжсон ключовим для віднесення до школи інституціоналізму визначає явище «інституціоналізованого індивіда» [23]. На думку вченого, дана інституціоналізованість має прояв у впливі інститутів на формування особистості і навіть його потреб. Разом із тим нова інституціональна економічна теорія найчастіше аналізує інститути як наслідки рішень раціональних, максимізує агентів, тому можна сказати про взаємовплив індивідів та інститутів одне на одного.

Неоінституціональна теорія пропонує більш реалістичний опис процесу прийняття рішень індивідами. Так, неокласична модель зображує людину як істоту гіперраціональну, що володіє економічною інформацією про ціни і ринках в повному обсязі, і як комп'ютер, що приймає єдино правильне рішення, зваживши всі наявні альтернативи, що далеко від реальності. У сучасний час неоінституціональна теорія «поєднує різноманітні погляди, ідеї, положення про процес формування, використання знань, навичок, здібностей людини як джерела майбутніх доходів і привласнення економічних благ» [24, с. 179]. Представники неоінституціоналізму – Р. Коуз, Р. Познер, С. Пейович – визнають існування норм, законів, але як зовнішніх для неокласичної теорії факторів.

Представниками нової інституціональної теорії приділено більше уваги не перегляду сутнісних характеристик людського капіталу, а аналізу ефективності різних шляхів розвитку людського капіталу, інституціональних альтернатив і впливовості правил на поведінку економічних агентів. Знаходячись у межах інституційної традиції, «нові

інституціоналісти» висувають принцип провідної ролі соціально-економічних інститутів. Як підкреслює Д. Норт, «інститути – це «правила гри» в суспільстві, або, говорячи більш формально, створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємостунки між людьми. Отже, вони задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії – будь то в політиці, соціальній сфері або економіці» [22, с. 598]. На думку ряду авторів [13; 23; 25], нова інституціональна економічна теорія створює методологічні передумови та надає певні інструменти дослідження процесу розвитку людського капіталу. Методологія нової інституціональної економічної теорії базується на з'ясуванні видів і характеру інститутів за допомогою інтересів і поведінки індивідів, які використовують їх для координації своєї діяльності. Індивід стає відправною точкою в аналізі інститутів людського капіталу. У свою чергу, особливості теорії вибору залежать від використання концепції раціональності (повної чи обмеженої).

Важливо підкреслити, що представники інституціоналізму не пропонували новий підхід до визначення категорії «людський капітал». Вони наголошували на необхідності використання досягнень суспільних наук (соціології, психології, антропології та права), доповнили «жорстке ядро» неокласичної теорії поняттями колективних дій інститутів, економіки очікування, неповноти інформації тощо; по-новому підійшли до визначення завдань економічної науки. Так, наприклад, засновник соціально-психологічного напрямку Т. Веблен вважав, що завданням економістів є вивчення норм, звичаїв і звичок, а також їх еволюції для інтерпретації рішень, які приймають економічні агенти за будь-яких обставин. Засновник соціально-правового напрямку інституціоналізму Дж. Коммонс зосереджувався на аналізі правових основ функціонування економічної системи. Але, незважаючи на різні підходи, підґрунтям для об'єднання вищевизначених теорій та шкіл в єдиний інституціональний напрям є подібність методології, для якої характерні акцент на змінах, принципі поєднання економічного і гуманістичного підходів до визначення досліджуваного поняття, динамізмі суспільних (економічних, політичних, соціальних, культурних) структур і суспільства в цілому та використання схожого категоріального апарату з особливою опорою на «соціальні інститути».

Узагальнюючи вищевикладене, варто зауважити, що праці представників класичної політичної економії, неокласичної та інституціональної теорій виступають теоретичним підґрунтям для більш глибокого розуміння і дають змогу визначити головні методологічні особливості теорії людського капіталу:

- 1) використання міждисциплінарного підходу до розгляду процесів формування і розвитку людського капіталу із залученням даних психології, філософії, політології, соціології тощо;
- 2) дотримання принципів методологічного холізму (цілісності), історизму (виявлення основних тенденцій суспільної еволюції, рушійних сил і чинників розвитку); інституційного детермінізму (ступінь розвитку інститутів розглядається одночасно як детермінанта розвитку та його стабілізуючий чинник);
- 3) акцентування уваги на визначальній ролі держави в процесі трансформації інститутів розвитку людського капіталу, на зміні, рухомості окремих складових частин людського капіталу; усвідомлення необхідності цілеспрямованого інвестування в людину та вивчення проблем державного управління формуванням і розвитком людського капіталу;
- 4) розуміння суспільства як органічної цілісності, що складається з окремих груп та інститутів, кожний із яких відіграє свою функціональну роль; посилення в методах дослідження «людиновимірності», увага до реальної, а не «економічної людини»; відмова від розуміння ринку як нейтрального й універсального механізму розподілу ресурсів, вимога соціального контролю за соціальною інфраструктурою;

5) поєднання економічного і гуманістичного підходів до визначення досліджуваного поняття.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, на основі проведеного аналізу можна стверджувати, що еволюція категорії «людський капітал» пов'язана з розвитком методології економічної теорії та впливом світогляду тих чи інших економістів. Поняття людського капіталу – інтегральне соціальне і економічне явище. Ефективна модель сучасної економіки, формуючись на базі приватної власності та розвитку ринкових відносин, повинна органічно поєднати державу та інші соціальні інститути під час регулювання процесів формування людського капіталу, узгоджуючи при цьому інтереси всіх суб'єктів господарювання. Фундаментальним аксіоматичним постулатом цього процесу повинна стати ідея про органічну єдність та взаємозалежність природної, соціальної та економічної систем.

Теоретико-методологічні засади дослідження державного управління формуванням і розвитком людського капіталу мають бути побудовані на широкому міждисциплінарному підході, що враховує об'єктивні закономірності та досягнення теорії державного управління, філософії, психології, політології, економіки, соціології та інших наук про суспільство та людину, що вивчають об'єктивні закономірності розвитку природи, суспільства, держави, людини. Окреме місце серед названих галузей науки, на думку автора, посідають державне управління, економіка, які дають змогу узагальнити, проаналізувати, розрахувати ефективність державного управління, та соціологія, що спрямована на досягнення відповідності механізмів державного управління об'єктивно наявним суспільним відносинам.

Перспективним напрямом подальших досліджень вбачається вивчення процесів формування та розвитку людського капіталу як об'єкта державного управління.

Список використаних джерел:

1. Носик О.М. Людський капітал інноваційного розвитку: економічні основи відтворення : монографія. Харків : Вид-во , 2016. 490 с.
2. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. Москва : Соцэкгиз, 1962. 684 с. URL : http://royallib.ru/book/smit_adam/issledovanie_o_prirode_i_prichinah_bogatstva_narodov.html.
3. Рикардо Д. Начала политической экономии. *Антология экономической классики в 2-х т.* Т.1. Москва : МП «Эконом», 1993. 475 с.
4. Маршалл А. Принципы экономической науки. Москва, 1993. С. 246.
5. Стрижак О.О. Теорія людського капіталу: формування наукової концепції. *Вісник Харківського національного економічного університету.* 2012. № 4. С. 56–59.
6. Беккер Г. Человеческий капитал. Москва : Изд-во МГУ, 1997. С. 11.
7. Мочерна О.С. Діалектика концепцій людського капіталу за умов транснаціоналізації. *Економіка і прогнозування.* 2008. № 2. С. 32–35.
8. Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. Москва : Дело, 1995. 864 с.
9. Лист Ф. Национальная система политической экономии. Москва : Европа. 2005. 382 с.
10. Веблен Т. Теория праздного класса. Москва : Прогресс, 1984. 367 с.
11. Commons J. Institutional Economics. *American Economic Review.* Vol. 21. P. 648–657.
12. Коуз. Р. Фирма. Рынок. Право. Москва : Дело, 1993. 192 с.

13. North D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. England: Cambridge University Press, 1990. URL : https://books.google.fr/.../Institutions_Institutio.

14. Каменских Е.А. Эволюция теории человеческого капитала и его место в производстве общественного богатства. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. № 2. Ч. 2. С. 12–16.

15. Маркс К. Капитал. В 3 т. Т. 1: Процесс производства капитала. Москва : Политиздат, 1983. 556 с.

16. Богатырёва В.В. Финансовое управление воспроизводством человеческого капитала в инновационной экономике : теория, методология, моделирование. Новополоцк : ПГУ, 2013. 400 с.

17. Солодуха П.В. Институциональные основы воспроизводства человеческого капитала. Москва : Маркетинг, 2004. 259 с.

18. Schultz Theodore W. Investment in Human Capital. *The American Economic Review*. Vol. 51. № 1 (Mar., 1961). P. 1–17.

19. Савельева С.В. Роль человеческого капитала в современной рыночной экономике : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. эк. Наук : спец. 08.00.01 «Экономическая теория». Самарский государственный технический университет. Самара, 2008. 22 с.

20. Мага А.М. Німецька історична школа як джерело становлення інституціональної економічної теорії. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2015. № 2. Т. 2. С. 189–192.

21. Hamilton W. (1932). Institution. *Encyclopedia of the Social Sciences*. N.-Y. V. VIII. 84 p.

22. Історія економіки та економічних теорій: підручник / В.О. Сивоконь, Н.В. Статівка, В.Л. Міненко та ін. ; за заг.ред. к.е.н., доц. В.О. Сивоконя, д. держ. упр., проф. Н.В. Статівки. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. 620 с.

23. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты : Манифест современной институциональной экономической теории / пер. с англ. Москва : Дело, 2003. 464 с.

24. Довбенко М.В. Сучасна економічна теорія. Економічна нобелеологія : навчальний посібник. Київ : Видавничий центр «Академія», 2005. 336 с.

25. Вільямсон О.Е. Економічні інституції капіталізму: Фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ : Артєк, 2001. 472 с.

References:

1. Nosyk, O. M. (2016). *Liudskyy kapital innovatsijnoho rozvytku: ekonomichni osnovy vidtvorennia* [Human capital of innovation development: economic bases of reproduction]. Kharkiv [in Ukrainian].

2. Smit, A. (1962). *Issledovanie o prirode i prichinah bogatstva narodov* [Research on the nature and causes of the wealth of peoples]. Moskva : Sotsekgiz. URL:http://royallib.ru/book/smit_adam/issledovanie_o_prirode_i_prichinah_bogatstva_narodov.html [in Russian].

3. Rikardo, D. (1993). *Nachala politicheskoy ekonomii. Antologiya ekonomicheskoy klassiki* [The beginning of political economy. Anthology of Economic Classics]. Vol. 1. Moskva : MP «Ekonom» [in Russian].

4. Marshall, A. (1993). *Printsipy ekonomicheskoy nauki* [Principles of Economic Science]. Moskva [in Russian].

5. Stryzhak, O.O. (2012). The theory of human capital: the formation of a scientific concept. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*. Vol. 4. pp. 56-59 [in Ukrainian].

6. Bekker, G. (1997). Chelovecheskiy kapital [Human capital]. Moskva : Izd-vo MGU [in Russian].
7. Mocherna, O. S. (2008). Dialectics of human capital concepts in the context of transnationalizatio. *Ekonomika i prohnouzuvannia*. Vol. 2. pp. 32-35 [in Ukrainian].
8. Fisher, S. Dornbush, R. and Shmalenzi, R. (1995). *Ekonomika* [Economics]. Moskva : Delo [in Russian].
9. List, F. (2005). *Natsionalnaya sistema politicheskoy ekonomii* [National system of political economy]. Moskva : Evropa [in Russian].
10. Veblen, T. (1984). *Teoriya prazdnogo klassa* [Idle class theory]. Moskva : Progress [in Russian].
11. Commons, J. *Institutional Economics*. *American Economic Review*. Vol. 21. PP. 648–657 [in English].
12. Kouz, R. (1993). *Firma. Ryinok. Pravo* [Firm. Market. Right]. Moskva : Delo. 192 p. [in Russian].
13. North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. England: Cambridge University Press. URL: https://books.google.fr/.../Institutions_Institutio [in English].
14. Kamenskykh, E.A. (2010). The evolution of the theory of human capital and its place in the production of social wealth. *Visnyk Skhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Dalia*. Vol. 2. PP. 12–16 [in Russian].
15. Marks, K. (1983). *Kapital. Protsess proizvodstva kapitala* [Capital. Capital production process]. Moskva : Politizdat. 556 p. [in Russian].
16. Bogatyryova, V. V. (2013). *Finansovoe upravlenie vosproizvodstvom chelovecheskogo kapitalav innovatsionnoy ekonomike : teoriya, metodologiya, modelirovanie* [Financial management of the reproduction of human capital in an innovative economy: theory, methodology, modeling]. Novopolotsk: PGU. 400 p. [in Russian].
17. Soloduha, P.V. (2004). *Institutsionalnyie osnovyi vosproizvodstva chelovecheskogo kapitala* [Institutional framework for the reproduction of human capital]. Moskva : Marketing. 259 p. [in Russian].
18. Schultz, Theodore W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*. Vol.51. № 1. P. 1-17 [in English].
19. Saveleva, S.V. (2008). *The role of human capital in today's market economy*, Ph.D. Thesis, Economic theory, Samarskiy gosudarstvennyiy tehnikeskiiy universitet, Samara [in Russian].
20. Maha, A.M. (2015). German History School as a Source for the Formation of Institutional Economic Theory. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu*. № 2. Vol. 2. PP.189-192 [in Ukrainian].
21. Hamilton, W. (1932). Institution. *Encyclopedia of the Social Sciences*. N.-Y. V. VIII. 84 p. [in English].
22. Syvokon, V.O. Stativka, N.V. Minenko, V.L. et al. (2019). *Istoriia ekonomiky ta ekonomichnykh teorii: pidruchnyk* [History of economics and economic theories: a textbook]. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr». 620 p [in Ukrainian].
23. Hodzhson, D. (2003). *Ekonomicheskaya teoriya i institutyi: Manifest sovremennoy institutsionalnoy ekonomicheskoy teorii* [Economic theory and institutions: A manifesto of modern institutional economic theory]. Moskva : Delo. 464 p [in Russian].

24. Dovbenko, M. V. (2005). Suchasna ekonomichna teoriia. Ekonomichna nobeleolohiia [Modern economic theory. Economic Nobelology]. Kiev : Vydavnychiy tsentr «Akademiia». 336 p [in Ukrainian].

25. Viliamson, O. E. (2001). Ekonomichni instytutsii kapitalizmu : Firmy, marketynh, ukladannia kontraktiv [Economic institutions of capitalism : Firms, marketing, contracting]. Kyiv : Artek. 472 p [in Ukrainian].

О. О. Усаченко,

кандидат наук з державного управління,
докторант Інституту законодавства
Верховної Ради України

ОСОБЛИВОСТІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ТА КОНВЕРСІЇ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Зазначено, що тепер відбувається постійний обмін сферами й методами регулювання між публічним, зокрема адміністративним, і приватним цивільним правом. Одні з них переходять у галузь публічно-правового регулювання, коли виникають нові суспільні інтереси або явища та процеси, що вимагають державного регулювання. Інші сфери належать до приватноправового регулювання, коли розширення самостійності суб'єктів господарювання вимагає звуження галузей державного управління. Такий стан цілком відповідає сучасним вимогам поєднання публічно-правових та приватноправових засад регулювання. Автор не поділяє погляд щодо необхідного переважання приватноправових засад у регулюванні суспільних відносин. Більш обґрунтованим є підхід учених, які вважають, що формування системи нормативно-правового регулювання в цій галузі має базуватися на ретельно відпрацьованій теоретичній концепції, яка органічно поєднує публічні та приватні інтереси.

Визначено, що організаційно-правові механізми державного регулювання розвитку оборонної промисловості повинні бути розраховані на те, що найважливіша роль у забезпеченні національних інтересів України належить оборонній промисловості. Реструктуризація та конверсія оборонної промисловості повинна здійснюватися без шкоди для розвитку нових технологій і науково-технічних можливостей, з модернізацією озброєнь, військової та спеціальної техніки, а також зі зміцненням українських позицій на світовій арені.

Отже, регулювання управлінської діяльності у сфері оборонної промисловості має ґрунтуватися насамперед на основі адміністративно-правових норм, тому що вони спрямовані на досягнення публічних (державних) інтересів. Зазначений погляд є задовільним, оскільки найбільше відповідає стану сучасного адміністративного права.

Система адміністративного права, її об'єкти та методи регулювання зазнають нині важливих змін. До цього часу державне управління характеризувалося винятково наказовим характером, але на сьогодні традиційний елемент галузі помітно втрачає своє значення, значно більшу роль відіграють його основні функції: державне управління, державне регулювання, легалізація та контроль (нагляд).

Ключові слова: оборонна промисловість, державне регулювання, конверсія, реструктуризація, публічно-правове регулювання, науково-технічні можливості.

O. O. Usachenko. Features of restructuring and conversion of the defense industry of Ukraine

It is noted that at present there is a constant exchange of spheres and methods of regulation between public, including administrative, and private, civil law. Some of them move into the field of public legal regulation when new public interests or phenomena and processes that require state regulation arise. Other areas go back to private legal regulation, when expanding the autonomy of business entities requires narrowing of areas of public administration. Such a state fully meets the modern requirements of the combination of public law and private law in regulation. The dissertation does not share the view of the need to outweigh private law principles in the regulation of public relations. The approach of scientists who believes that the formation of a regulatory system in this field should be based on a carefully worked out theoretical concept, organically combining public and private interests, seems more justified.

© **О. О. Усаченко, 2019**

It is determined that the organizational and legal mechanisms of state regulation of defense industry development should be built taking into account that the most important role in the protection of Ukraine's national interests belongs to the defense industry. The restructuring and conversion of the defense industry must be carried out without prejudice to the development of new technologies and scientific and technical capabilities, the modernization of weapons, military and special equipment, and the strengthening of Ukrainian positions on the world stage. Thus, the regulation of management activities in the defense industry should be built primarily on the basis of administrative and legal norms, since they are aimed at achieving public (state) interests. This view is acceptable because it is most in line with the state of modern administrative law. The administrative law system, its objects and methods of regulation are undergoing serious changes. Previously, public administration was characterized by a purely criminal nature, but today the traditional element of the industry is clearly losing its importance and the role of its four main functions is growing: public administration, state regulation, legalization and control (supervision).

Key words: defense industry, state regulation, conversion, restructuring, public-law regulation, scientific and technical capabilities.

Постановка проблеми. Тепер відбувається постійний обмін сферами й методами регулювання між публічним, зокрема адміністративним, і приватним цивільним правом. Одні з них переходять у галузь публічно-правового регулювання, коли виникають нові суспільні інтереси або явища та процеси, що вимагають державного регулювання. Інші сфери належать до приватноправового регулювання, коли розширення самостійності суб'єктів господарювання вимагає звуження галузей державного управління.

Але, незважаючи на те що одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи 2014–2015 рр. було проголошено «обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва та припинення надмірного державного регулювання», обсяг державного регулювання в оборонній промисловості не зменшується. Оптимізація системи державних органів, які здійснюють управління у сфері оборонної промисловості, спрямована на підвищення ефективності управління, а не на необґрунтоване розширення самостійності підприємств, що беруть участь у виробництві продукції військового й оборонного призначення. Господарські відносини в цій сфері повинні перебувати під постійним контролем держави.

Такий стан цілком відповідає сучасним вимогам поєднання публічно-правових та приватноправових засад у регулюванні. Автор не поділяє позицію щодо необхідного переважання приватноправових засад у регулюванні суспільних відносин. Більш обґрунтованим є підхід учених, які вважають, що формування системи нормативно-правового регулювання в цій галузі має базуватися на ретельно відпрацьованій теоретичній концепції, яка органічно поєднує публічні та приватні інтереси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні основи державного управління у сфері оборонної промисловості, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації політики в цій сфері досліджували В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та інші вчені.

Водночас досліджень, у яких із позицій системного підходу розглянуто історичні тенденції формування та розвитку реструктуризації й конверсії оборонної промисловості в Україні та у світі, практично немає.

Метою статті є визначення особливостей реструктуризації та конверсії оборонної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. Організаційно-правові механізми державного регулювання розвитку оборонної промисловості повинні бути розраховані на те, що найважливіша роль

Механізми державного управління

у забезпеченні національних інтересів України належить оборонній промисловості [4, с. 8]. Реструктуризація та конверсія оборонної промисловості повинна здійснюватися без шкоди для розвитку нових технологій і науково-технічних можливостей, з модернізацією озброєнь, військової та спеціальної техніки, а також зі зміцненням українських позицій на світовій арені.

Отже, регулювання управлінської діяльності у сфері оборонної промисловості має базуватися насамперед на основі адміністративно-правових норм, тому що вони спрямовані на досягнення публічних (державних) інтересів.

Перш ніж аналізувати питання щодо правового регулювання адміністративних правовідносин у сфері оборонної промисловості, необхідно вказати на загальні ознаки адміністративно-правових відносин, що дають змогу відмежувати їх від інших правовідносин [2].

Як було зазначено вище, адміністративно-правові відносини – це різновид правових відносин, і тому вони мають загальні ознаки, характерні для всіх видів розглянутих правовідносин.

Крім цього, у юридичній літературі виділяють такі особливості адміністративно-правових відносин:

- 1) виникають у процесі державного управління;
- 2) мають як обов'язкового суб'єкта орган державного управління (або орган виконавчої влади). Отже, постійним учасником адміністративно-правових відносин є офіційний і повноважний суб'єкт державного управління (суб'єкт виконавчої влади), який представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави й реалізує свою управлінську компетенцію;
- 3) характеризуються ознаками відносин влади – підпорядкування та юридичною нерівністю сторін;
- 4) виникають для вирішення завдань і здійснення функцій управління з метою задоволення суспільних або індивідуальних інтересів з ініціативи будь-якого із суб'єктів цих відносин. Варто підкреслити, що адміністративно-правові відносини безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і повноважень виконавчої влади. Із цього постає їх публічний характер, державний інтерес, що в них виражається [5, с. 232];

5) мають організаційний початок, оскільки адміністративно-правові відносини – це форма, у межах якої й відбувається організаційний вплив державного управління на відповідні об'єкти управління;

6) відрізняються особливим правовим режимом забезпечення законності та правового захисту (як правило, ідеться про три способи: адміністративний, судовий і прокурорський).

Деякі вчені розширюють коло адміністративних правовідносин і стверджують, що їхніми характерними рисами є такі ознаки:

- виникнення у сфері державного управління;
- можливість участі в адміністративних правовідносинах усіх суб'єктів адміністративного права в будь-якому поєднанні;
- наявність у складі адміністративних правовідносин двох основних типів відносин: влади – підпорядкування та рівності сторін [3].

Зазначений погляд є задовільним, оскільки найбільше відповідає стану сучасного адміністративного права. Система адміністративного права, її об'єкти та методи регулювання зазнають нині важливих змін. До цього часу державне управління характеризувалося винятково наказовим характером, але на сьогодні традиційний елемент галузі помітно втрачає своє значення, зростає роль його головних функцій: державного управління, державного регулювання, легалізації та контролю (нагляду) [8, с. 486].

Крім того, абсолютно реальна ситуація, за якої у процесі державного управління взаємодіють рівні за статусом органи державної влади, між якими також будуть адміністративно-пра-

Механізми державного управління

вові відносини. До структури будь-яких правовідносин, зокрема й адміністративно-правових, входять суб'єкт, об'єкт, а також зміст правовідносин, який становлять суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів.

Суб'єкт як елемент структури правовідносин відображає склад учасників [6]. Суб'єктами адміністративних правовідносин є два й більше учасники, щонайменше один із яких висловлює публічний інтерес у правовідносинах, тобто наділений спеціальною компетенцією в галузі державного управління.

Інакше кажучи, одним із суб'єктів адміністративних правовідносин є орган виконавчої влади або організація, наділена державно-владними повноваженнями, або їх посадові особи, що діють у межах своєї компетенції.

Іншою стороною адміністративних правовідносин може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка потрапляє під дію відповідної адміністративно-правової норми [1, с. 4].

Щодо останніх, то як сторони адміністративно-правових відносин у сфері оборонної промисловості виступають державні унітарні підприємства, казенні підприємства, а також акціонерні товариства зі стовідсотковою державною участю [9, с. 27].

Стосовно державних органів суб'єктний склад правовідносин є більш складним. Особливістю адміністративно-правових відносин у сфері оборонної промисловості є множинність суб'єктів, які наділені певними повноваженнями з управління оборонною промисловістю та можуть виступати як одна зі сторін адміністративних правовідносин.

З ініціативи Президента України у 2014 р. в Україні розпочалося проведення адміністративної реформи, спрямованої на підвищення ефективності діяльності системи державних органів виконавчої влади [7, с. 23]. Пріоритетним напрямом адміністративної реформи був організаційний поділ функцій, що стосуються регулювання економічної діяльності, нагляду та контролю, управління державним майном і надання державними організаціями послуг громадянам та юридичним особам.

В основу реформи був покладений принцип поділу управлінських функцій державних органів.

Були чітко виділені чотири основні функції органів виконавчої влади:

- 1) функції з ухвалення нормативно-правових актів, які полягають у виданні правил поведінки, що поширюються на невизначене коло осіб;
- 2) функції з контролю й нагляду, які становлять також видачу ліцензій та інших дозволів юридичним і фізичним особам на право здійснення певного виду діяльності;
- 3) правозастосовні функції, тобто видання індивідуальних правових актів, а також ведення реєстрів, реєстрів і кадастрів;
- 4) функції з управління державним майном [10].

У результаті адміністративної реформи функції з нормативно-правового регулювання в певній сфері діяльності були закріплені за міністерствами. Державним службам були передані функції з контролю й нагляду в конкретних галузях, а також спеціальні функції у сфері оборони, державної безпеки, боротьби зі злочинністю, громадської безпеки. І, нарешті, функції з управління державним майном були покладені на Фонд державного майна України та агентства.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Під час розгляду питань, що стосуються адміністративно-правових відносин, учені підкресливали необхідність реформування системи державного управління, зокрема й у сфері оборонної промисловості [11]. Зазначалося, що проблема української економіки на сьогодні полягає вже не в надлишку державної власності, а в недбалому управлінні. Головними

Механізми державного управління

причинами труднощів, що виникли в оборонній промисловості, є непродумана конверсія оборонних підприємств, неефективна приватизація об'єктів оборонної промисловості та недосконалість управління.

В адміністративних правовідносинах, пов'язаних із функціонуванням оборонної промисловості, з боку держави виступають органи, які здійснюють державне управління у сфері оборонної промисловості. Тому їх можна розділити на три великі групи:

- 1) органи виконавчої влади, що здійснюють нормативно-правове регулювання;
- 2) державні органи, наділені спеціальними повноваженнями у сфері оборонної промисловості. Вони підпорядковані Міністерству оборони України та Раді національної безпеки і оборони України;
- 3) органи виконавчої влади, наділені повноваженнями з управління державним майном, яке є матеріально-технічною базою оборонної промисловості. До них належать державні агентства, які здійснюють повноваження власника щодо державного майна, переданого державним унітарним підприємствам, державним установам і казенним підприємствам, що підпорядковані відповідному агентству. Крім того, агентства здійснюють управління в державній власності акціями відкритих акціонерних товариств [12].

До проведення адміністративної реформи управління у сфері оборонної промисловості здійснювали так звані «оборонні агентства», тобто державні агентства, яким були підвідомчі всі державні підприємства оборонної промисловості залежно від характеру продукції, що виробляється.

Список використаних джерел:

1. Антонюк В. Механізми державного реагування на сучасні виклики та загрози інформаційній безпеці. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. Вип. 8(10). С. 1–5.
2. Березовська І., Русак Д. Державна інформаційна політика та основні напрями її вдосконалення. *Міжнародні відносини. Серія «Економічні науки»*. 2014. Вип. 4. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/2488.
3. Департамент забезпечення комунікації та аналітичної роботи. URL: <https://mtu.gov.ua/content/departament-zabezpechennya-komunikacii-ta-analitichnoi-roboti.html>.
4. Довгань О. Правові засади формування і розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. Вип. 3(19). С. 6–17.
5. Зайцев В. Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки України. *Форум права*. 2013. Вип. 3. С. 231–238.
6. Комітет з питань інформатизації та зв'язку. URL: <http://komit.rada.gov.ua/>.
7. Негодченко В. Адміністративно-правове забезпечення державної інформаційної політики органами Національної поліції України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський нац. ун-т внутр. справ МВС України. Харків, 2017. 40 с.
8. Олійник О. Структура суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 68. С. 485–491.
9. Пилипчук В. Забезпечення інформаційної безпеки України: сучасні тенденції та проблеми. *Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти* : матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 6 жовтня 2016 р. / упор.: В. Фурашев. Київ : НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського» ; Вид-во «Політехніка», 2016. С. 24–28.
10. Предмети відання Комітету з питань інформатизації та зв'язку. URL: http://komit.rada.gov.ua/news/pro_komitet/72756.html.

11. Про затвердження концепції стратегічних комунікацій : Наказ Міністерства оборони України та Збройних Сил України від 22 листопада 2017 р. № 612 / Міністерство оборони України. URL: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf.

12. Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 22 січня 2002 р. № 63/2002 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2002. № 4. С. 17. Ст. 132. Код акта 21253/2002.

References:

1. Antoniuk, V. (2014). Mekhanizmy derzhavnoho reahuvannya na suchasni vyklyky ta zahrozy informatsiinii bezpetsi [Mechanisms of state response to modern challenges and threats to information security]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, issue 8(10), pp. 1–5 [in Ukrainian].

2. Berezovska, I., Rusak, D. (2014). Derzhavna informatsiina polityka ta osnovni napriamy yii vdoskonalennia [State information policy and the main directions of its improvement]. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriia "Ekonomichni nauky"*, issue 4. Retrieved from: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/2488 [in Ukrainian].

3. Ministry of Infrastructure of Ukraine. Departament zabezpechennia komunikatsii ta analitychnoi roboty [Department for communication and analytical work]. Retrieved from: <https://mtu.gov.ua/content/departament-zabezpechennya-komunikatsii-ta-analitichnoi-roboti.html> [in Ukrainian].

4. Dovhan, O. (2015). Pravovi zasady formuvannya i rozvytku systemy zabezpechennia informatsiinoi bezpeky [Legal principles of formation and development of information security system]. *Informatsijna bezpeka liudyny, suspil'stva, derzhavy*, issue 3(19), pp. 6–17 [in Ukrainian].

5. Zajtsev, V. (2013). Subiekty zabezpechennia informatsiinoi bezpeky Ukrainy [Subjects of information security of Ukraine]. *Forum prava*, issue 3, pp. 231–238 [in Ukrainian].

6. Verkhovna Rada of Ukraine. Komitet z pytan informatyzatsii ta zviazku [Committee on Informatization and Communications]. Retrieved from: <http://komit.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].

7. Nehodchenko, V. (2017). Administratyvno-pravove zabezpechennia derzhavnoi informatsiinoi polityky orhanamy Natsionalnoi politsii Ukrainy [Administrative and legal support of the state information policy by the bodies of the National Police of Ukraine] (Ph.D. Thesis, legal science). Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs [in Ukrainian].

8. Olijnyk, O. (2016). Struktura subektiv zabezpechennia informatsiinoi bezpeky v Ukraini [The structure of the subjects of providing information security in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, issue 68, pp. 485–491 [in Ukrainian].

9. Pylypchuk, V. (2016). Zabezpechennia informatsiinoi bezpeky Ukrainy: suchasni tendentsii ta problemy [Providing of information security of Ukraine: current trends and problems]. *Zapobihannia novym vyklykam ta zahrozam informatsiinii bezpetsi Ukrainy: pravovi aspekty: materialy nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 6 zhovtnia 2016 r.)*. Kyiv: NTUU "KPI imeni Ihoria Sikorskoho"; Politekhnik, pp. 24–28 [in Ukrainian].

10. Verkhovna Rada of Ukraine. Predmety vidannia Komitetu z pytan informatyzatsii ta zviazku [Subjects of the Committee on Informatization and Communications]. Retrieved from: http://komit.rada.gov.ua/news/pro_komitet/72756.html [in Ukrainian].

11. Ministry of Defence Ukraine (2017). Pro zatverdzhennia kontseptsii stratehichnykh komunikatsii: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy ta Zbroinykh Syl Ukrainy vid 22 lystopada 2017 r. № 612 [On approval of the concept of strategic communications: Order of the Ministry of

Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine dated November 22, 2017 № 612]. Retrieved from: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf [in Ukrainian].

12. President of Ukraine (2002). Pro Mizhvidomchu komisiuu z pytan informatsiinoi polityky ta informatsiinoi bezpeky pry Radi natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22 sichnia 2002 r. № 63/2002 [On the Interagency Commission on Information Policy and Information Security at the National Security and Defense Council of Ukraine: Presidential Decree of January 22, 2002 № 63/2002]. *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, no. 4, p. 17, art. 132 [in Ukrainian].

Г. М. Юськов, здобувач
Міжрегіональної академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО І ЦІЛЕСПРЯМОВАНОГО ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зазначено, що порівняльний аналіз концепцій, категорій і функцій зв'язку з громадськістю дозволяє сформулювати два підходи до розуміння зв'язку з громадськістю: управлінський і технологічний. Перший визначає PR як особливу діяльність управління, медіатора управління; другий – як технологічну сферу діяльності з набором конкретних прийомів, методів, способів, процедур, за допомогою яких організація налагоджує контакти з громадськістю. З позиції цього підходу для зв'язку з громадськістю як до особливої діяльності управління з певним набором «екологічних» прийомів і методів можна запропонувати таке визначення. Зв'язок з громадськістю – це управління складною соціальною взаємодією організації з громадськістю з метою узгодження її діяльності з громадськими інтересами, а також досягнення взаєморозуміння і підтримки.

Визначено, що зв'язок з громадськістю не вирішує всіх проблем, пов'язаних з взаємодією організації і громадськості (в тому числі органів державної влади), а лише їх певну групу, як-от: створення стійких позитивних взаємодій; формування іміджу; адаптацію до суспільних змін і очікувань; врахування громадської думки і реагування на потреби суспільства тощо. Проте рішення цих проблем має винятково важливий, стратегічний характер. Особливе значення має зв'язок з громадськістю для встановлення діалогу між суспільством і державою. Недарма технології зв'язку з громадськістю необхідні і широко використовуються органами влади у всіх демократичних розвинених країнах. Виняткову важливість створення ефективного і цілеспрямованого зв'язку з громадськістю набуває в одній із трьох гілок державної влади – виконавчій.

Ключові слова: взаємозв'язок з громадськістю, публічне управління, громадський інтерес, державна влада, демократія, соціальні умови.

G. M. Iuskov. Formation of effective and purposeful public relations in the public administration system

It is noted that comparative analysis of concepts, categories and functions of public relations allows us to formulate two approaches to public relations: managerial and technological. The first defines PR as a specific activity of management, the mediator of management; the second as a technological sphere of activity with a set of specific techniques, methods, methods, procedures by which the organization establishes contacts with the public. From the point of view of this approach to public relations, as a specific management activity with a certain set of "environmental" techniques and methods, we can offer the following definition. Public relations – is the management of a complex social interaction of an organization with the public in order to reconcile its activities with the public interest, as well as to achieve mutual understanding and support.

It is determined that public relations does not solve all problems related to the interaction between the organization and the public, including public authorities, but only their specific group of creating stable positive interactions, forming an image, adapting to social changes and expectations, taking into account public opinion and responding to the needs of society, etc. However, solving these problems is extremely important, strategic in nature. Of particular importance – is public relations for establishing a dialogue between society and the state. No wonder public relations technologies are needed and widely used by the authorities in all democratically developed countries. It is of utmost importance to create effective and purposeful public relations in one of the three branches of state power – executive power.

Key words: public relations, public administration, public interest, government, democracy, social conditions.

© Г. М. Юськов, 2019

Постановка проблеми. Порівняльний аналіз концепцій, категорій і функцій зв'язку з громадськістю дозволяє сформулювати два підходи до розуміння дефініції «зв'язок з громадськістю» – управлінський і технологічний. Перший визначає PR як особливу діяльність управління, медіатора управління, другий – як технологічну сферу діяльності з набором конкретних прийомів, методів, способів, процедур, за допомогою яких організація налагоджує контакти з громадськістю.

З позиції цього підходу до розуміння зв'язку з громадськістю як до особливої діяльності управління з певним набором «екологічних» прийомів і методів можна запропонувати таке визначення. Зв'язок з громадськістю – це управління складними соціальними взаємодіями організації з громадськістю з метою узгодження її діяльності з громадськими інтересами, а також досягнення взаєморозуміння і підтримки [1, с. 78].

Зрозуміло, що не можна абсолютизувати можливості і значення зв'язку з громадськістю. Насамперед тому, що для нормального функціонування ця діяльність потребує певних економічних, політичних і соціальних умов – наявності демократичної держави, що забезпечує економічну, політичну і духовну свободу громадянського суспільства і його інститутів. Одним словом, PR-діяльність багато в чому залежить від стану всього суспільства [2, с. 387]. Крім того, у відносинах між суспільством і державою зв'язок з громадськістю – це не єдиний механізм контактів. В умовах демократії держава встановлює для взаємодії з громадянським суспільством універсальний критерій взаємовідносин – законність. Є інститути відкритої демократії, погоджувальні комітети і комісії, громадські ради і палати, слухання з різних проблем тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність теми статті вказує, що цю проблематику достатньо активно вивчають українські науковці. Одним із перших в царині науки обґрунтував необхідність переходу до побудови демократично самоорганізованого суспільства, в основі якого лежать партнерські відносини між державою і громадськістю (суспільством) на різних рівнях їх соціальної структуризації, В. Коваленко. Громадський зв'язок вважають основою переходу до ефективного публічного управління функціонуючим громадянським суспільством такі вчені, як В. Бакуменко, В. Білорус, М. Бойчук, Н. Липовська, О. Оболенський, Л. Пашко, І. Письменний, С. Сербогін, Д. Русин, Ю. Шаров, О. Юлдашев та інші. Проте питання пошуку оптимальної моделі взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства, в якій держава та людина виступатимуть як єдине ціле, їх зусилля будуть спрямовані на встановлення атмосфери довіри та симбіотичної взаємодії між ними.

Метою статті є наукове обґрунтування формування механізму ефективного і цілеспрямованого взаємозв'язку з громадськістю в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Зв'язок з громадськістю не вирішує всіх проблем, пов'язаних з взаємодією організації і громадськості (в тому числі органів державної влади), а лише їх певну групу, як-от: створення стійких позитивних взаємодій; формування іміджу; адаптація до суспільних змін і очікувань; врахування громадської думки і реагування на потреби суспільства тощо.

Проте рішення цих проблем має винятково важливий, стратегічний характер. Особливе значення має зв'язок з громадськістю для встановлення діалогу між суспільством і державою. Недарма технології зв'язку з громадськістю необхідні і широко використовуються органами влади у всіх демократичних розвинених країнах [3, с. 56]. Виняткову важливість створення ефективного і цілеспрямованого зв'язку з громадськістю набуває в одній із трьох гілок державної влади – виконавчій.

Названі функції зв'язків з громадськістю, незважаючи на їх різноманітність, в контексті їх функціонування в органах державної влади мають чимало спільного, тому ми пропонуємо

Механізми державного управління

звести їх до кількох найбільш значущих: 1) ідеологічна; 2) комунікативно-інформаційна; 3) дослідницько-аналітична; 4) організаційна. Обговоримо систематизацію докладніше.

1. Ідеологічна функція, з одного боку, пов'язана з розробкою і постійною адаптацією до громадської думки соціальної ідеології органу державної влади – сукупності ідей, уявлень, поглядів на роль і місце держоргану в суспільстві, а з іншого – сприяє формуванню соціально-ідеологічних установок громадянського суспільства, позитивного образу органу влади серед населення.

Сутність і зміст ідеологічної функції складають як привнесення в ідеологію органу державної влади настроїв, почуттів, очікувань, інтересів суспільства і окремих соціальних груп, так і зворотний процес трансляції в суспільство установок, програм органу влади [4].

У такому разі можна говорити про адаптивну підфункцію, спрямовану на приведення інтересів органу державної влади у відповідність до суспільних норм і принципів, а також до змін, що відбуваються у суспільстві. Вона сприяє подоланню протиріч між корпоративною культурою держоргану і субкультурами суспільства; виробляє форми і правила комунікації, що відповідають конкретним умовам і покликані забезпечити найбільш ефективне досягнення управлінських цілей.

На наш погляд, ідеологічна функція є пріоритетною в ієрархії функцій.

2. Комунікативно-інформаційна функція.

У сучасному суспільстві здійснюється безперервний процес виробництва і циркуляції інформації між різними елементами політичної і соціальної систем, спрямований на досягнення соціального консенсусу і забезпечення стабільного та ефективного функціонування держави в демократичному суспільстві. Комунікація є однією з основних функцій системи органів державної влади, яка в умовах демократичного і політичного режиму потребує регулярного підтвердження своєї легітимності з боку інших членів суспільства і є неодмінною умовою її існування [5].

В основі ідеальної моделі комунікації лежить рівноправний двосторонній обмін інформацією між органами державної влади та суспільством – керуючими і керованими. Без цього обміну спілкування, взаємодія, взаємовплив керуючих і керованих не може відбутися, а отже, і досягнення обоюдної згоди, координації та гармонізації відносин влади і суспільства не можливі [6, с. 21]. Для досягнення оптимального управління на всіх рівнях влади, формування відповідного морально-психологічного та емоційного стану суспільства, підвищення довіри і взаєморозуміння система органів влади повинна в максимально допустимих межах постійно надавати суспільству об'єктивну інформацію про свої рішення і дії, становище в країні тощо, тобто слідувати принципам інформаційної відкритості та прозорості діяльності. Суспільство, соціальні групи і окремі громадяни своєю чергою повинні мати можливість відкрито висловлювати колективне і особисте ставлення до рішень і дій державних органів.

Таким чином, система зв'язків з громадськістю органів державної влади вносить в управління концепцію двосторонньої комунікації, актуалізує своєрідне кредо спілкування, призначення якого – створення сприятливих умов для активної взаємодії «прямих» і «зворотних» інформаційних потоків.

Відповідно до класичної інформаційної моделі будь-яка інформаційна система містить п'ять основних компонентів: 1) джерело інформації; 2) передавач (перетворює, кодує повідомлення в сигнали, придатні для передачі); 3) канал зв'язку (середовище, що використовується для передачі сигналу від передавача до приймача); 4) приймач (сприймає сигнали і декодує прийняте повідомлення); 5) адресат (особа, об'єкт, для якого призначене повідомлення) [7, с. 134].

У кожному процесі зв'язків з громадськістю діє якийсь суб'єкт, або джерело інформації, яким є органи державної влади. Навколо них із приводу їх діяльності в масовій суспільній сві-

Механізми державного управління

домості, незалежно від їх волі, об'єктивно групуються думки, погляди, переконання, настрої, оцінки, переваги, очікування, ціннісні орієнтації людей. Адресат, або об'єкт впливу, – суспільство, його інституційні структури і окремі громадяни.

«Робочим тілом» механізму зв'язків з громадськістю буде інформація – факти, явища, події, процеси, що відбуваються в органах державної влади і спостерігаються, пережиті громадськістю на споглядальному і діяльнісному рівнях. Як передавача, що продукує, переробляє, тиражує і поширює їх для досягнення мети управління, можна розглядати PR-структури. Інформація до адресата надходить по певних каналах в закодованому вигляді. Роль каналів комунікації виконують такі форми зв'язків з громадськістю, як, наприклад, засоби масової інформації, симпозиуми, конференції, особисте спілкування з аудиторією, виставки тощо [8]. Найкращі результати досягаються за умови поширення інформації за обраним питанням одночасно по декількох каналах комунікації.

Як приймач інформації в системі зв'язків з громадськістю виступає структура, здатна прийняти посланий відправником по каналу комунікації сигнал і перетворити його на повідомлення, значуще для адресата. Інформація, впливаючи на адресата – громадськість, змінює її стан. Реакція громадськості на сигнал, що надійшов, вивчається за допомогою зворотного зв'язку. Зворотний зв'язок не просто свідчить про те, що сигнал отриманий, але і містить дані, які відтворюють інтереси партнера по спілкуванню, певною мірою перетворюють, коригують вихідний сигнал і тим самим видають програму самонастроювання суб'єкта інформації і того, чий інтереси він представляє [9]. Весь процес протікає на тлі конкретної соціальної обстановки, що впливає на кожен з діючих елементів, і практично завжди доводиться долати різні перешкоди або «шуми», які заважають звучанню. Графічну модель взаємозв'язків з громадськістю можливо запропонувати таким чином (рис. 1).

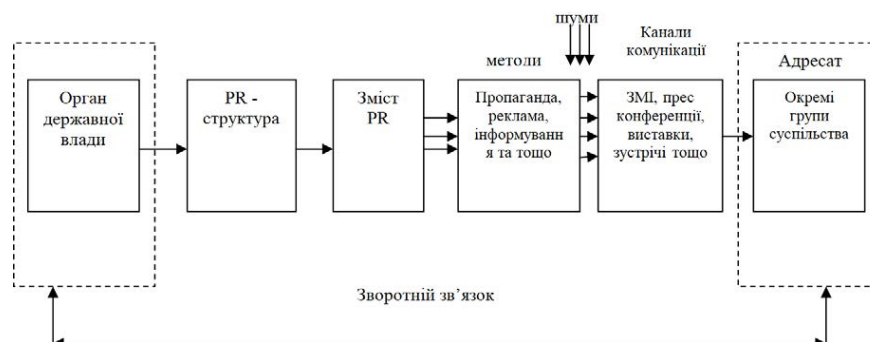


Рис. 1. Механізм взаємозв'язку з громадськістю в системі публічного управління

Виходячи з наших міркувань, можна зробити висновок, що комунікативно-інформаційна функція зв'язків з громадськістю включає: продукування інформації; встановлення зворотного зв'язку органу державної влади з населенням; вивчення каналів, по яких циркулює інформація; аналіз соціальних наслідків введення нової інформації тощо [10].

Висновки. Більшість дослідників виділяють в комунікативному процесі три головні компоненти: інформаційний, перцептивний та інтерактивний. На наш погляд, інформаційна функція зв'язків з громадськістю є базовою, оскільки в комунікації найвиразніше виступає саме інформаційна сторона. Тому перцептивний та інтерактивний складники можна віднести до підфункції комунікативно-інформаційної функції зв'язків з громадськістю.

У масовій комунікації велику роль відіграють процеси сприйняття, тобто перцептивна сторона спілкування. Факторами, що «втручаються» в процес сприйняття, є: засоби масової

інформації, що опосередковують процеси сприйняття, сфера «другої реальності» – світ образів і міфологем, стереотипи тощо.

Зв'язки з громадськістю приділяють серйозну увагу адекватності комунікацій, якості зворотного зв'язку через необхідність подолання комунікативних бар'єрів на шляху передачі інформації між партнерами по спілкуванню – просторових, тимчасових, семантичних, технічних, культурних, національних, релігійних тощо. В PR комунікативна стратегія будується з урахуванням комунікативних бар'єрів. Перцептивна функція зв'язків з громадськістю орієнтована на механізми сприйняття і комунікативні процеси, аналіз їх компонентів, дослідження проблем спотворення інформації, взаємин каналів інформування тощо.

Список використаних джерел:

1. Gliddon D.G. Forecasting a competency model for innovation leaders using a modified Delphi technique : Doctoral dissertation ; Pennsylvania State University. University Park, 2006. 179 p.
2. Rogers E. Diffusion of Innovations. 5th ed. New York, 2003. 576 p.
3. Adair J. Leadership for Innovation: How to Organise Team Creativity and Harvest Ideas. Philadelphia : Kogan Page Publishers, 2007. 144 p.
4. Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation / eds. : S. Dutta, B. Lanvin, S. Wunsch-Vincent. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report>.
5. Chappelet J.-L. Trends in Swiss Civil Servants Training. CSPTC 2017. URL: http://www.csptc.gov.tw/_hrd/2017/images/speech3.pptx.
6. Meer F.M. van der, Kerkhoff A.D.N., Osch D.A.G.T. van. Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014. IAS Administrative History Conference, Corfu, April 26, 2014. Corfu, Greece : IAS Administrative History study group, 2014. P. 20–25.
7. From the active to the enabling state: the changing role of top officials in European nations / eds. : E. Page, V. Wright. Basingstoke : Palgrave Macmillan UK, 2007. 245 p.
8. An Introduction to Shared Values for Civil Servants / Swedish Council for Strategic Human Resources Development. URL: <https://www.his.se/PageFiles/3429/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf>.
9. Civil Service Workforce Plan 2016–2020 / Civil Service. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf.
10. Quah J.S.N. Transforming the Singapore Civil Service for National Development. Democratization and Bureaucratic Neutrality / eds. : H.K. Asmerom, E.P. Reis. New York : St Martin's Press, 1996. P. 294–312.

References:

1. Gliddon, D.G. (2006). Forecasting a competency model for innovation leaders using a modified Delphi technique (Doctoral dissertation). University Park: Pennsylvania State University [in English].
2. Rogers, E. (2003). Diffusion of Innovations. 5th ed. New York [in English].
3. Adair, J. (2007). Leadership for Innovation: How to Organise Team Creativity and Harvest Ideas. Philadelphia: Kogan Page Publishers [in English].
4. Dutta, S., Lanvin, B., Wunsch-Vincent, S. (eds.) (2018). Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation. Retrieved from: <https://www.globalinnovationindex.org/gii2018-report> [in English].
5. Chappelet, J.-L. (2017). Trends in Swiss Civil Servants Training. CSPTC 2017. Retrieved from: http://www.csptc.gov.tw/_hrd/2017/images/speech3.pptx [in English].

6. Meer, F.M. van der, Kerkhoff, A.D.N., Osch, D.A.G.T. van. (2014). Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014. IAS Administrative History Conference, Corfu, April 26, 2014. Corfu, Greece: IAS Administrative History study group, pp. 20-25 [in English].

7. Page, E., Wright, V. (2007). From the active to the enabling state: the changing role of top officials in European nations. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK [in English].

8. Swedish Council for Strategic Human Resources Development (2017). An Introduction to Shared Values for Civil Servants. Retrieved from: <https://www.his.se/PageFiles/3429/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf> [in English].

9. Civil Service (2016). Civil Service Workforce Plan 2016–2020. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf [in English].

10. Quah, J.S.N. (1996). Transforming the Singapore Civil Service for National Development. Asmerom H.K., Reis E.P. (eds.). Democratization and Bureaucratic Neutrality. New York: St Martin's Press, pp. 294-312 [in English].

В. М. Кривошей, магістр державного управління,
підполковник ЗСУ, учасник АТО, здобувач
Інституту підготовки кадрів державної служби
зайнятості України

АМЕРИКАНСЬКА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ

У статті досліджено сучасний стан формування й реалізації державної політики у сфері соціальної адаптації (реабілітації) та соціального захисту учасників бойових дій у США. Досліджено сутність позиції держави щодо соціальної адаптації, реабілітації та соціального захисту щодо учасників бойових дій.

Дослідження висвітлює досвід соціально-психологічної реабілітації та повернення до мирного життя учасників бойових дій у громадських структурах, де ветерани збираються разом. Зазначені основні напрями цієї роботи: масові заходи, що привертають увагу до проблем ветеранів, або заходи з їх вишанування; спортивні ветеранські ігри (змагання), до яких залучають інвалідів (які демонструють унікальну силу), ветеранів війни. У ветеранських клубах створюються сприятливі умови для спілкування з бойовими побратимами, що дає можливість зняти бойовий стрес без звернення до психотерапевта.

Зазначено, що рівень вітчизняної психіатрії в питаннях реабілітації учасників війни на сході залишається досить малокваліфікованим і малодоступним, неонов'язковим, більшу допомогу надають волонтерські організації, які здійснюють цю справу. Наголошено на тому, що в США створено розгалужену систему адаптації ветеранів, на яку виділяється більше 60 млрд доларів щорічно, що дало змогу побудувати дієву систему реабілітації ветеранів.

Визначено, що в США законодавчо затверджені належні норми соціального забезпечення, як і у провідних країнах – членах НАТО. Соціальний захист та супровід учасників бойових дій, військових ветеранів є одним із найважливіших складників у військовому законодавстві. Такий підхід до утвердження й підтримання високого життєвого рівня військовослужбовців сприяє додержанню належного морально-психологічного стану у збройних силах, позитивно впливає на процеси вдосконалення й підтримання високого рівня боєготовності та спроможності якісно і вчасно виконувати різноманітні завдання сектору безпеки й оборони держави, а також на залучення до збройних сил найбільш розвинених в інтелектуальному та фізичному плані осіб і створення досить високої конкурентної спроможності військової служби на ринку праці.

Ключові слова: державна політика, соціальний захист, соціальна адаптація, соціальна реабілітація, учасники бойових дій, США, Збройні Сили України.

V. M. Kryvoshei. American model of public policy in the sphere of social adaptation and protection participants of battle action

The article investigates the current state of formation and implementation of state policy in the field of social adaptation (rehabilitation) and social protection of combatants in the United States. The essence of the state's position on social adaptation, rehabilitation and social protection in relation to participants of hostilities is investigated. Russian aggression in the east of Ukraine has given rise to new social problems that arise after the return of Ukrainian army soldiers, law enforcement agencies, volunteer battalions after the fighting, which require social assistance and social adaptation to new peaceful living conditions and often-social rehabilitation.

The study highlights the experience of social and psychological rehabilitation and the return to peaceful life of combatants in civic structures where veterans come together. The main directions of this work are outlined: mass actions that draw attention to the problems of veterans or measures to honor them; sports veterans games (competitions) involving disabled people (demonstrating unique strength), war veterans. In veteran clubs, favorable conditions are created for communication with fellow brothers, which makes it possible to relieve combat stress bypassing a psychotherapist.

It is noted that the level of national psychiatry in the issues of rehabilitation of participants in the war in the east remains rather low skilled, inaccessible, and optional, and is more assisted by volunteer organizations conducting this case. It is emphasized that in the USA an extensive system of veterans' adaptation was created, for which more than \$ 60 billion is allocated annually, which allowed to build an effective system of veterans' rehabilitation.

It is determined that the US has legally endorsed appropriate social security standards, as in the leading NATO countries. Social protection and support for combatants and military veterans are some of the most important elements in military law. This approach to the approval and maintenance of a high standard of living for military personnel contributes to the maintenance of proper moral and psychological status in the armed forces, positively influences the processes of improving the high level of combat readiness and ability to perform qualitatively and in a timely manner the various tasks of the security sector, of the most intellectually and physically advanced individuals and a sufficiently high competitiveness of military service in the and.

Key words: state policy, social protection, social adaptation, social rehabilitation, combatants, USA, Ukrainian Armed Forces.

Постановка проблеми. Російська агресія на Сході України зумовила нові соціальні проблеми, що виникають після повернення бійців української армії, правоохоронних органів, добровольчих батальйонів після бойових дій, які потребують від держави соціальної допомоги та соціальної адаптації до нових, мирних умов життя, а часто – і соціальної реабілітації. П. Ворона стверджує: «Будь-яка людина, яка повернулася із зон збройного конфлікту, може мати небажані спогади про війну... Ці спогади й емоції можуть бути настільки реалістичними, що людині здається, ніби вона знову в зоні військових дій» [4, с. 50]. У багатьох із бійців може бути посттравматичний стан, з якого самотужки, без сторонньої допомоги вийти досить важко. І тут було би добре, щоб допомогу надавала держава через механізми державної політики у сфері соціальної адаптації та захисту учасників бойових дій, а також за допомогою стимуляції волонтерського та ветеранського руху [3]. Для уникнення ситуацій, коли виникатимуть критичні проблеми із соціальною адаптацією учасників бойових дій, необхідно дослідити та використовувати у практиці державного управління зарубіжний досвід такої допомоги учасникам бойових дій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукові дослідження щодо формування моделі державної політики у сфері соціальної адаптації та захисту учасників бойових дій є актуальними, але вони більше сконцентровані у сфері надання психологічної підтримки й соціального захисту. Серед дослідників проблем соціальної адаптації учасників бойових дій виокремлюються С. Ветлицький, П. Ворона, О. Кондратенко, М. Кравченко, С. Кучер, В. Шевченко, М. Шевченко, О. Числіцька, Ю. Ярошок та інші вчені. Зазначаємо, що досліджень у сфері державної політики щодо соціальної адаптації та реабілітації учасників бойових дій не досить, актуалізації в українському суспільстві потребують елементи зарубіжних моделей такої допомоги, особливо через ветеранські організації.

Формування цілей статті. Мета статті – провести дослідження особливостей американської (притаманної США) моделі формування та реалізації державної політики у сфері соціальної адаптації й захисту учасників бойових дій.

Виклад основного матеріалу. Кожна з країн розвинутої демократії належним чином піклується про свої збройні сили та особливо про військових, які пройшли горнило збройних конфліктів, адже вони мають цінний військовий досвід, якого потребує країна, і водночас самі потребують соціально-психологічної адаптації та реабілітації суспільством. Як правило, така опіка держави здійснюється через державні соціальні й гуманітарні програми [3]. Сьогодні в США налічується близько 27 млн колишніх військовослужбовців і 46 млн членів їхніх сімей, які тією чи іншою мірою мають право на отримання пільг. Відповідно до законодавства країни до основних пільг для ветеранів Збройних сил США належать такі: виплати допомоги за інвалідністю; програми професійної реабілітації, надання допомоги в отриманні освіти, психотерапевтичної допомоги ветеранам війни та допомоги у працевлаштуванні; виплати допомоги з безробіття; здійснюване на пільгових умовах медичне обслуговування; страхування життя; надання позичок на будівництво житла; організація похорону та інші послуги [2].

Окрім цього, військові пенсіонери та члени їхніх сімей мають у своєму розпорядженні право безкоштовного перельоту на рейсах Міністерства оборони США як на території країни, так і за її межами за умови наявності вільних місць. Військові пенсіонери та члени їхніх сімей також мають право безкоштовного використання соціальної інфраструктури військових баз: військових готелів і кемпінгів, пільгових магазинів, центрів підтримки сім'ї та дитячих центрів, спортивних комплексів і полів для гольфу. Для використання більшості пільг досить пред'явлення спеціальної ідентифікаційної карти військового пенсіонера. Відповідно до американського законодавства військові пенсіонери мають також істотні податкові пільги. Усі виплати, які одержуються пенсіонерами від Міністерства у справах ветеранів США, звільняються від стягнення прибуткового податку. До цих виплат відносять допомогу в одержанні освіти, підвищенні кваліфікації, гранти, продовольчі виплати та пенсії з інвалідності. Окрім того, за винятком дев'яти штатів, де відсутній регіональний прибутковий податок, 14 штатів повністю звільняють військових пенсіонерів від податків і ще 26 штатів надають звільнення від податків тим, хто отримує військові пенсії з інвалідності [2].

Загалом організація пенсійного забезпечення громадян Сполучених Штатів Америки, звільнених із дійсної військової служби, сприяє високій привабливості та перспективності служби в національних збройних силах і збереженню в них найбільш підготовлених фахівців, а також сприятливо впливає на морально-психологічний стан особового складу. Дослідження досвіду роботи з учасниками бойових дій (далі – УБД) у США та роботи багатьох українських волонтерів дає нам право стверджувати, що найкраще відбувається процес соціально-психологічної реабілітації та повернення до мирного життя у громадських структурах УБД, у яких вони збираються разом. Одним із напрямів такої роботи є проведення різних масових заходів, що привертають увагу до проблем ветеранів, або заходів із їх вшанування. Останнім часом набирають популярності ветеранські ігри (спортивні змагання), до яких залучають як інвалідів (які демонструють унікальну силу духу й характер, що надзвичайно повчально для молоді), так і просто ветеранів війни на Сході України, що створює умови й можливість відволіктися від трагічних і болісних спогадів. В офісах громадських організацій ветерани часто створюють умови для змістовного відпочинку – своєрідні ветеранські клуби, де є можливість пограти в різні ігри, взяти цікаві книги, попити чай чи каву, а головне – поспілкуватися з бойовими побратимами, які добре розуміють їхній стан, що дає можливість зняти стрес без звернення до психотерапевта. Тим паче, що рівень вітчизняної психіатрії в питаннях реабілітації учасників війни на

сході залишається досить малокваліфікованим, більшу допомогу надають волонтерські організації, які здійснюють цю справу [3].

США створили розгалужену систему адаптації ветеранів, на яку щорічно виділяється більше 60 млрд доларів. За декілька років США зуміли побудувати дієву систему реабілітації ветеранів. У лютому 2013 р. в окрузі Ерат штату Техас більше 30 тис. людей прийшли попрощатися з національним героєм Америки, військовим снайпером Крісом Кайлом. Він брав участь у військовій операції в Іраку та став найрезультативнішим стрільцем за всю історію армії США. На його рахунку більше 150 підтверджених вбивств. За голову Кайла в Іраку була призначена нагорода в розмірі 20 тис. доларів. Але загинув він через 4 роки після демобілізації. Снайпера застрелив ветеран Афганістану, якого Кайл намагався тренувати на замовлення приватної організації, щоб розвіяти його депресію. Досі не зрозуміло, що стало приводом для вбивства. За словами лікарів, Едді Рут, який застрелив снайпера, страждав від посттравматичного стресового розладу (далі – ПТСР) після поранення й бойових дій. Будь-яка подія могла спровокувати його на агресію. Кайл став національним героєм: фільм про його долю, що вийшов на екрани наприкінці 2014 р., зібрав у прокаті понад 300 млн доларів і номінований на шість премій Американської кіноакадемії [1; 4].

До речі, український кінематограф також уже розпочав знімати та випускати у прокат високомистецькі й патріотичні фільми про захисників України (наприклад, фільми «Кіборги» відомого режисера Ахтема Сеїтаблаєва про героїчну оборону Донецького аеропорту, «На лінії життя» тощо). У бюджеті США на 2015 р. на ветеранів було закладено 68,3 млрд. Більшу частину грошей використано на медичне та психологічне відновлення людей, які пережили війну. Хоча в Асоціації ветеранів США вважають, що держава могла б робити більше, адже сучасні солдати страждають сильніше, ніж їх колеги, які пройшли війни в Кореї або В'єтнамі. За даними асоціації, людина, яка брала участь у війні в Іраку, із часом починає скаржитися на 10–14 хвороб, тоді як ті, хто пережив війну у В'єтнамі, зверталися до лікарів лише із чотирма проблемами. Крім того, економіка США не здатна була забезпечити роботою відразу всіх, хто повернувся з армії. А за даними Міністерства оборони США, тільки 57% осіб, які пройшли через військові дії, можуть далі нормально продовжувати службу. При цьому річ не лише у фізичних пораненнях – більшість із них не готові до нової війни психологічно. Проте й до мирного життя їх дуже складно адаптувати.

Зараз Америка поступово намагається згладити протиріччя колишніх солдатів зі звичайним життям. На думку професора Меттью Фрідмана з Національного центру по боротьбі з посттравматичним синдромом та ПТСР, ветерани – абсолютно нормальні люди, які ще можуть принести користь економіці країни, але тільки якщо їм дати роботу та соціалізувати, а не висловлювати просте співчуття [1; 4; 5; 6]. За програмою уряду США більше 200 осіб у 2015–2016 рр. мали отримати протези для кінцівок, керовані за допомогою думки. У них спеціальні датчики приєднуються до нервових закінчень, а сигнали від них ідуть до механічних деталей протеза. У США для ветеранів закладена мережа зі 150 госпіталів і 600 клінік по всій країні. При цьому уряд не бере добровільні внески для лікування поранених солдатів, хоча громадські організації збирали пожертви, адже військові воювали за країну, тому вона має їх забезпечувати всім необхідним і повернути до мирного життя [1; 6]. Багатьох американських військових, які повернулися з Афганістану та Іраку, рятує від ПТСР не допомога держави, а групи самопомогли ветеранів війни, які створюються в США. Вони є своєрідними психотерапевтичними групами, побудованими за таким же принципом, що й групи анонімних алкоголік. Там не потрібні професійні

психотерапевти. Там люди, які пройшли через схожий страшний досвід війни, збираються разом і діляться один з одним своїм болем, досвідом, надією. Вони розуміють один одного з півслова, що допомагає й діє, часто може вберегти від самогубств, насильства, алкоголю та наркотиків. Такі групи не вимагають великих фінансових витрат. Українська держава нині стоїть перед важким завданням – необхідністю провести соціально-психологічну адаптацію й одночасно реабілітацію тих, хто повернувся з бойових дій, а також використати цей «золотий фонд» для посилення боєздатності Збройних Сил України, відновлення та формування національно-патріотичного виховання в освіті, зокрема в загальноосвітній і вищій школі. При цьому важливо не шукати вкотре щось «унікально своє» («заново винаходити велосипед»), а вивчати та плідно використовувати зарубіжний досвід соціально-психологічної адаптації й реабілітації УБД, щоб потім не потерпати від наслідків невирішення цієї проблеми.

Залежно від обставин економічного й соціального характеру, інфляційних процесів та інших чинників, які можуть вплинути на загальний рівень соціального захисту військовослужбовців, у провідних демократичних, розвинених країнах світу проводиться постійне корегування відповідних норм законодавства щодо соціального захисту військовослужбовців. І такі дії дають змогу не допустити зниження обсягу соціальних норм військовослужбовців та забезпечують додержання високого позитивного іміджу збройних сил і держави загалом. На думку низки авторів, деякі правові норми соціального захисту військовослужбовців провідних країн – членів НАТО можуть бути запозичені до законодавства відповідного спрямування в Україні. Ці законодавчі новації дадуть можливість удосконалити рівень соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та сприятимуть загальному підвищенню престижу військової служби серед громадян нашої держави.

Висновки. Отже, спираючись на викладений вище досвід США та результати проведеного дослідження, вважаємо за доцільне зазначити, що в США законодавчо затверджені належні норми соціального забезпечення, як і в усіх провідних країнах – членах НАТО. Соціальний захист та супровід (адаптація, реабілітація) є одними з найважливіших і найнеобхідніших складників у військовому законодавстві. Такий підхід до утвердження й підтримання досить високого життєвого рівня військовослужбовців сприяє додержанню належного морально-психологічного стану у збройних силах, позитивно впливає на процеси вдосконалення та підтримання високого рівня боєготовності й боєздатності, а також на спроможність якісно та вчасно виконувати різноманітні завдання сектору безпеки й оборони держави. Досить високий рівень соціального захисту у провідних державах НАТО мають усі категорії військовослужбовців – від рядового до вищого офіцерського складу. Такий стан позитивно впливає на залучення до збройних сил найбільш розвинених в інтелектуальному й фізичному плані осіб та створення досить високої конкурентної спроможності військової служби на ринку праці.

Список використаних джерел:

1. Бедратенко О. Від рядового до доктора наук – як США створюють найкращу армію світу. Ветерани.UA. URL: <http://vete-rano.com.ua/novini/6966-vid-ryadovogo-do-doktora-nauk-yak-sshastvoryuyut-najkrashchu-armiyu-svitu>.
2. Васильєв Д., Сухарев С. Гарантії соціального захисту і соціального забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть участь у захисті державного суверенітету

України: аналітичні матеріали. Київ : Реанімаційний Паке́т Реформ, 2015. URL: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/21natsionalna-bezpeka-i-oborona>.

3. Ворона П., Кривошеєв В. Зарубіжний досвід соціально-психологічної реабілітації учасників бойових дій: на прикладі США. *Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : матеріали наук.-практ. конф. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. С. 305–309.

4. Ворона П., Ворона Л. Посттравматичний синдром, викликаний зоною АТО, та особливості його подолання: педагогіко-психологічні аспекти. *Імідж сучасного педагога*. 2016. № 9(168). С. 49–53.

5. Корольов С. Практичні аспекти створення, утвердження та нормативно-правового забезпечення гарантій соціального захисту військовослужбовців країн-членів НАТО. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/zhups_2011_3_70.pdf.

6. Куклін Д. Війна з собою. URL: <http://www.korydor.in.ua/ua/stories/vijna-iz-soboyu.html>.

7. Ліпиріди О. Бізнес-освіта для ветеранів АТО. Зарубіжний досвід. URL: <https://ua.112.ua/mnenie/biznes-osvita-dlia-veteraniv-ato-zakhidnyi-dosvid425555.html>.

8. Україні на заздирість: як в США реабілітують ветеранів. *Корреспондент.net*. 2015. № 6(647). URL: <https://ua.korrespon-dent.net/magazine/archive/675>.

References:

1. Bedratenko, O. (2017). Vid ryadovoho do doktora nauk – yak USA stvoryuyut naykrashchu armiyu svitu [From Private to Doctor of Sciences – How the United States Creates the Best Army in the World]. *Veterany.UA*. Retrieved from: <http://veterano.com.ua/novini/6966-vid-ryadovogo-do-doktora-nauk-yak-sshastvoryuyut-najkrashchu-armiyu-svitu> [in Ukrainian].

2. Vasylyev, D., Sukharyev, S. (2015). Harantiyi sotsialnoho zakhystu i sotsialnoho zabezpechennya viyskovosluzhbovtiv ta inshykh osib, yaki berut uchast u zakhysti derzhavnoho suverenitetu Ukrayiny: analitychni materialy [Guarantees of social protection and social security of servicemen and other persons involved in the protection of the state sovereignty of Ukraine: analytical materials]. . Kyiv: Reanimatsiynny Paket Reform. Retrieved from: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/21natsionalna-bezpeka-i-oborona> [in Ukrainian].

3. Vorona, P., Kryvosheyev, V. (2018). Zarubizhnyy dosvid sotsialno-psykholohichnoyi reabilitatsiyi uchasnykiv boyovykh diy: na prykladi SSHA [Foreign experience of social and psychological rehabilitation of combatants: on the example of the USA]. *Naukovo-praktychne zabezpechennya detsentralizatsiyi nadannya posluh v obyednanykh terytorialnykh hromadakh*: materialy nauk.-prakt. konf. Kyiv: ІПК ДСЗУ, pp. 305–309 [in Ukrainian].

4. Vorona, P., Vorona, L. (2016). Posttravmatychnyy syndrom vyklykanyy zonoyu ATO ta osoblyvosti yoho podolannya: pedahohiko-psykholohichni aspekty [Posttraumatic syndrome caused by ATO zone and features of its overcoming: pedagogical and psychological aspects]. *Imidzh suchasnoho pedahoha*, no. 9(168), pp. 49–53 [in Ukrainian].

5. Korolov, S. (2011). Praktychni aspekty stvorennya, utverdzheniya ta normatyvno-pravovoho zabezpechennya harantiy sotsialnoho zakhystu viyskovosluzhbovtiv krayin-chleniv NATO [Practical aspects of creating, approving and providing legal guarantees for social protection of NATO military personnel]. Retrieved from: file:///C:/Users/User/Downloads/zhups_2011_3_70.pdf [in Ukrainian].

6. Kuklin, D. (2017). Viyna z soboyu [War with yourself]. Retrieved from: <http://www.korydor.in.ua/ua/stories/vijna-iz-soboyu.html> [in Ukrainian].

7. Lipiridi, O. (2017). *Biznes-osvita dlya veteraniv ATO. Zarubizhnyy dosvid* [Business education for ATO veterans. Foreign experience]. Retrieved from: <https://ua.112.ua/mnenie/biznes-osvita-dlia-veteraniv-ato-zakhidnyi-dosvid425555.html> [in Ukrainian].

8. (2015). *Ukrayini na zazdrist: yak v USA reabilituyut veteraniv* [Ukraine's envy: how veterans rehabilitate in the US]. *Korrespondent.net*, no. 6(647). Retrieved from: <https://ua.korrespondent.net/magazine/archive/675/> [in Ukrainian].

В. П. Беглиця,

доктор наук із державного управління,
професор кафедри місцевого самоврядування
та регіонального розвитку Інституту державного
управління, проректор із наукової роботи
Чорноморського національного університету
імені Петра Могили

О. І. Шаловинська, магістрант

Інституту державного управління Чорноморського
національного університету імені Петра Могили

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Характерною рисою сучасного світового розвитку країн є активізація інтеграційних процесів у світі та Європі зокрема. При цьому навіть ті країни, які не входять до складу інтеграційних об'єднань, неминуче відчують на собі їх відчутний вплив. Після останнього розширення ЄС Україна стала безпосереднім сусідом Євросоюзу, і це відкриває нові можливості для поглиблення співпраці між Україною та ЄС. Реалізація курсу на євроінтеграцію України є невідповідною частиною внутрішньої реформи, спрямованою на економічну історію. Поглиблена співпраця з Європейським Союзом є створенням елементу змінення стабільності та безпеки на європейському континенті, стимулювання внутрішніх економічних та політичних реформ, що сприяють розвитку громадянськості та розвитку соціально важливих економічних питань України. Європейська інтеграція задекларована як стратегічний напрям розвитку України. Вона є не лише зовнішньоекономічним вектором, а й орієнтиром цінностей для всього українського суспільства. Інтеграцію України до ЄС сьогодні підтримують усі структури влади та переважна більшість українського населення. Однак у цьому стратегічному напрямі розвитку нашої держави виникає багато труднощів об'єктивного і суб'єктивного характеру. Причому їх подолання залежить не тільки від України, а й від зовнішніх чинників, які знаходяться за її межами. Використовуючи методологію функціонального аналізу, системного підходу та аналогії, у статті автор аналізує стан політико-економічних відносин між Україною та Європейським Союзом, основні причини політико-економічних проблем, які виникли між ЄС та Україною. Особлива увага звернута на макроекономічні проблеми сучасної України. Зроблено висновки про необхідність проведення виважених як політичних, так і економічних рішень, від яких залежать перспективи інтеграції України до ЄС.

Ключові слова: євроінтеграція, Європейський Союз, проблеми співробітництва, європейські норми і стандарти.

V. P. Behlytsya, O. I. Shalovynska. Key problems of cooperation and integration between Ukraine and the European Union

A characteristic feature of the modern world development of countries is activation of integration processes in the world and Europe in particular. Even those countries that are not part of integration associations will inevitably feel a significant impact on them. Since the last enlargement of the EU, Ukraine has become a direct neighbor of the European Union and it opens new opportunities for deepening cooperation between

© В. П. Беглиця, О. І. Шаловинська, 2019

Ukraine and the EU. Implementation of the course on European integration of Ukraine is an inappropriate part of internal reform aimed at economic history. Enhanced cooperation with the European Union is to create an element of change in stability and security on the European continent, to stimulate internal economic and political reforms that contribute to the development of the public and the development of socially important economic issues in Ukraine. European integration, declared as a strategic direction for Ukraine's development. It is not only a foreign economic vector, but also a benchmark of values for the whole Ukrainian society. Today, Ukraine's integration into the EU is supported by all authorities and the vast majority of the Ukrainian population. However, in this strategic direction of development of our country there are many difficulties of an objective and subjective character. Moreover, overcoming them depends not only on Ukraine but also on external factors beyond its borders. Using the methodology of functional analysis, systematic approach and analogy, the article analyzes the state of political and economic relations between Ukraine and the European Union, the main causes of political and economic problems encountered by the husband of the EU and Ukraine. Particular attention is paid to the macroeconomic problems of modern Ukraine. Conclusions have been made about the need for well-considered political and economic decisions, on which the prospects of Ukraine's integration into the EU depend.

Key words: *European integration, European Union, cooperation problems, European norms and standards.*

Постановка проблеми. Характерною рисою сучасного світового розвитку країн є активізація інтеграційних процесів у світі у цілому та в Європі зокрема. При цьому навіть ті країни, які не входять до складу інтеграційних об'єднань, неминуче відчувають на собі їхній вплив. Після останнього розширення ЄС Україна стала безпосереднім сусідом Євросоюзу. Це відкриває нові можливості для поглиблення співпраці між Україною та ЄС. Узагалі неможливо розглядати майбутнє України поза європейським та світовим розвитком, саме тому євроінтеграція та членство в Європейському Союзі є найголовнішою стратегічною метою нашої держави. Співпраця з ЄС є одним із способів зміцнення позицій країни у світовій системі міжнародних відносин, засобом реалізації національних інтересів, побудови економічно розвинутої та демократичної держави. Інтеграційні процеси самі по собі є складними процесами, саме тому необхідно зрозуміти, що отримає Україна від співпраці з ЄС, які проблеми виникнуть на шляху до членства в ЄС і які очікувані перспективи від співробітництва в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання участі України в інтеграційних процесах та співпраці з ЄС винесені на порядок денний у публікаціях таких вітчизняних учених і фахівців, як А. Гальчинський, М. Якуб'як, В. Геєць, В. Мовчан, П. Рудяков, П. Гайдуцький, В. Винник, О. Федірко, О. Ковальова та ін. Вони досліджують проблеми інтеграції та співпраці України з ЄС, розглядають проблему регіональної інтеграції та питання саме вступу України в ЄС. Під час написання цієї статті використовувались праці таких дослідників, як О. Федоришина [1], А. Богатеренко [3], М. Деліні [2], А. Тодошук [5].

Метою даної роботи є аналіз виявлення ключових проблем у співпраці та подальшої інтеграції України до Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Розвиток інтеграційних процесів в Європі є звичайним явищем, що визначає теперішній та майбутній її розвиток, місце країни на світовій арені. Україна заявила про Європейський вибір відразу після того, як стала незалежною. Однак послідовної політики європейської інтеграції в Україні довгий час не було. Вже у 2004 році стало зрозуміло, що інтеграційний процес не буде таким простим і передбачуваним, яким він до цього представлявся низці українських політиків. З огляду на це

предметом серйозного дослідження мають стати інтереси країн, що є членами ЄС, та України, усвідомлені та неусвідомлені перешкоди на шляху до інтеграції.

Головним здобутком України є лише визнання всіма учасниками та владними органами євроінтеграції як основного напрямку розвитку держави та тісне співробітництво з деякими країнами – учасницями Євросоюзу. Інтеграція України до ЄС є доволі непростим питанням, адже вона відбувається досить тривалий період, хоча й зрозуміло, що цей процес не може проходити швидко. Не один рік в Україні точилися дискусії щодо її інтеграційного вибору, тобто вибору моделі інтеграції: європейської чи євразійської. Революція гідності, анексія Криму та військові дії на сході України остаточно усунули полярність руху Захід – Схід і, нарешті, визначили наші інтеграційні пріоритети до європейського шляху розвитку. Інтеграційний вибір будь-якої країни має щонайменше три аспекти: правовий, економічний, політичний. Для України ці три аспекти мають особливе значення. Правовий аспект – це збереження суверенітету і державності, економічний – розвиток країни і добробут народу, політичний – це забезпечення цивілізаційного майбутнього Українського народу.

На нашу думку, перш ніж розглядати проблеми інтеграції України в ЄС, варто проаналізувати думку експертів із цього питання та обізнаність нашого суспільства. Згідно з результатами з'ясування експертної думки можна визначити, що існують певні перешкоди на шляху поглиблення інтеграційних процесів між Україною та Європейським Союзом.

По-перше, це низький рівень поінформованості громадян про ЄС, населення України має рівень поінформованості загалом незадовільний, тільки 36% опитаних констатують задовільний рівень володіння українцями інформацією щодо ЄС. Достатній рівень поінформованості українців підтвердили тільки 3% опитаних, а 11% вважають, що українці зовсім не володіють інформацією про ЄС [4].

По-друге, сумніви стосовно того, що євроінтеграція матиме вигоду для всього населення України. На думку 26% експертів, інтеграція України до ЄС є найбільш вигідною для країн – членів ЄС, які хочуть підвищити свій геополітичний вплив і використовувати ресурси України у своїх інтересах [4].

По-третє, проблемою виступають вимоги Європейського Союзу й узагалі можливе розірвання відносин із Росією та країнами СНД.

По-четверте, в населення є занепокоєність щодо конкурентоспроможності українських товарів на європейському ринку та міграції робочої сили. Так, 24% експертів вважають, що внаслідок поглиблення співпраці з ЄС Україні загрожуватимуть висока конкуренція на європейському ринку продовольчих і промислових товарів, що залишить українську продукцію без шансів, та відтік значної маси кваліфікованих кадрів з України до країн ЄС [6].

По-п'яте, сьогодні наріжний камінь розвитку відносин Україна – ЄС – це правосуддя, корупція та організована злочинність, і ці вимоги буде важко задовольнити Україні [8].

Ще однією ключовою проблемою інтеграції України до ЄС є не підготовлене до європейських стандартів українське законодавство. Повинна здійснитись адаптація українського законодавства із європейським, це має здійснюватися за рахунок реформування української правової системи та поступового приведення її у відповідність із європейськими стандартами. Ця адаптація повинна охопити усі сфери права, такі як: приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, життя та здоров'я, навколишнього середовища та багато іншого [2].

Наступна не менш важлива проблема – це проблема співробітництва України з ЄС у банківській сфері в контексті реалізації Угоди про асоціацію. На жаль, сучасний стан банківської системи України не може підтвердити результативність її діяльності, а вказує на існу-

вання вад, які показують, що основні цілі її розвитку – забезпечення стійкості, прозорості та конкурентоспроможності – нині не досягнуто. Серед основних проблем, що стають на заваді досягнутих цілей, можна виділити такі [8].

1. Низький рівень капіталізації банків, як наслідок – нездатність банківської системи забезпечити економічне зростання необхідними за обсягами, ціною і термінами ресурсами. Для України останні 10 років існує проблема прискорення процесів капіталізації, «згладжування» економічних циклів за рахунок фінансових інструментів (серед яких – банківське кредитування, яке на сьогодні в Україні практично відсутнє).

2. Низька якість та конкурентоспроможність банківських послуг. Відкриття українських кордонів для європейських банківських установ (створення добросовісного конкурентного середовища) може висвітлити неконкурентність українських банків, чий спектр послуг та якість обслуговування як фізичних, так і юридичних осіб залишається на низькому рівні.

3. Забезпечення на практиці принципу політичної незалежності Національного банку України як основного регулятора діяльності банківської системи і рушія реформ у сфері банківських послуг [3].

Отже, сьогоденні умови не є сприятливими для реалізації євроінтеграційних прагнень України. Просуванню нашої країни в напрямі ЄС заважають як зовнішні, так і внутрішні чинники. Зовнішні пов'язані з тим, що сучасний стан Європейського Союзу можна охарактеризувати як серйозну кризу кількісного та якісного зростання спільноти. Економічна криза в Європі перестала бути проблемою окремих «периферійних» країн євросони. Із суто економічної вона дедалі більше перетворюється на політичну і стає новим випробуванням для Євросоюзу. Внутрішні чинники виражаються у браку кадрового і фінансового забезпечення та відсутності реально координуючого органу у сфері європейської інтеграції. Загальновизнаною є думка, що українська влада не готова жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами. Це виражається в тому, що у країні не створена ефективна ринкова економіка, не ведеться ефективна боротьба з корупцією, не забезпечена незалежність та прозорість судової влади, не забезпечений розвиток громадянського суспільства тощо.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Необхідність європейської інтеграції розділяє більшість населення України. Сьогодні надзвичайно важливим є укладення нової угоди у формі асоціації Україна – ЄС. Це актуально в декількох аспектах. По-перше, рівень нової угоди впливає на рівень реформування України. Це важливо для нашої країни, особливо в умовах відсутності чіткої програми дій уряду. Виконання угоди про асоціацію Україна – ЄС є сьогодні важливим інструментом, за допомогою якого можна спостерігати реформи або їх відсутність у динаміці. По-друге, ефективність виконання взятих на себе зобов'язань є важливим аргументом для європейської сторони стосовно реальної зацікавленості України в інтеграції до ЄС, готовності впроваджувати радикальні реформи, а не оперувати лише проєвропейською риторикою. По-третє, виходячи з результатів виконання нової угоди, ЄС має можливість надавати або стримувати подальші стимули для України. Цей аспект набуває надзвичайного значення у світлі оптимізації відносин України з Європейським Союзом. В Україні все частіше висловлюється думка, що інтеграція до ЄС може бути об'єднаною, загальнонаціональною ідеєю. У принципі це можливо за таких умов: 1) влада повинна здійснювати відкриту, прозору, зрозумілу для громадян європейську інтеграційну політику, жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами; 2) громадяни мають бути добре поінформовані про переваги та ризики приєднання країни до ЄС, а також мають відчувати конкретні позитивні результати реалізації європейського інтеграційного курсу. В умовах світової фінансової кризи і надалі проводити економічну політику, засновану на популізмі,

практично неможливо. В українській владі з'являється шанс проведення глибоких системних реформ у європейському напрямі. Підводячи підсумок, зазначимо, що європейська інтеграція є стратегічною ціллю нашої держави, закріпленою законодавчо. Аналіз ключових проблем дав змогу оцінити можливості України та одночасне вироблення програми дій щодо безболісної інтеграції України з урахуванням наявних загроз. Отже, враховуючи вплив інтеграційних чинників на політичну, економічну та соціальну сфери держави, значно перспективнішим усе ж залишається вступ України до Європейського Союзу, на шляху до якого країна зробила вже багато зусиль та буде вдосконалюватися, щоб у найближчій перспективі стати членом ЄС.

Список використаних джерел:

1. Федоришина О.О. Проблеми інтеграції України до Європейського Союзу. *Ефективна економіка*. 2014. Випуск № 4. С. 158–162. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1103>.
2. Деліні М.М. Проблеми інтеграції України в світове співтовариство в сучасних умовах. *Глобальні та національні проблеми економіки*. № 2. 2014. С.58-61. URL : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/12.pdf>.
3. Багатеренко А.О. Проблеми та перспективи європейської інтеграції України. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: економіка, право, політологія, туризм*. Том 1. №1. 2013. URL : <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/5915/6665>.
4. Українці назвали головні перешкоди до євроінтеграції. *Укрінформ*. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2495901-ukraincinazvali-golovni-pereskodi-dla-evrointegracii.html>.
5. Пріоритети допомоги ЄС Україні: взаємовигідний рух на зустріч. URL : http://www.ier.com.ua/ua/publications/regular_products?pid=5989.
6. Допомога ЄС Україні. URL : <http://eeas.europa.eu/headquarters-headquarters-homepage/1937/>.
7. Відносини між ЄС та Україною: інформаційна довідка, 6 березня 2018 р. URL : https://eeas.europa.eu/headquarters-headquartersHomepage/29685/node/29685_uk.

References:

1. Fedoryshyna O.O.(2014). *Problemy intehratsii Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu* [Problems of Ukraine's integration into the European Union] , *Efektivna ekonomika* [An efficient economy] Vypusk № 4. 158–162. [Ukraine]
2. Dielini M.M. (2014). *Problemy intehratsii Ukrainy v svitove spivtovarystvo v suchasnykh umovakh* [Problems of integration of Ukraine into the world community in modern conditions], *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky* [Global and national problems of economy], № 2. 58-61. URL : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/12.pdf>. [Ukraine]
3. Bahaterenko A.O. (2013). *Problemy ta perspektyvy yevropeiskoi intehratsii Ukrainy* [Problems and prospects of European integration of Ukraine], *Naukovyi visnyk Instytutu mizhnarodnykh vidnosyn NAU. Serii: ekonomika, pravo, politolohiia, turizm* [Scientific Bulletin of the Institute of International Relations of NAU. Series: Economics, Law, Political Science, Tourism] Том 1. №1. URL :<http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/5915/6665>. [Ukraine]
4. *Ukrayintsi nazvaly holovni pereshkody do yevrointehratsiyi* [The Ukrainians named the main obstacles to European integration], *Ukrinform*. URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2495901-ukraincinazvali-golovni-pereskodi-dla-evrointegracii.html>. [Ukraine]

5. *Priorytety dopomohy YES Ukrajini: vzajemovyhidnyy rukh nazustrich* [Priorities for EU assistance to Ukraine: mutually beneficial movement towards] URL: http://www.ier.com.ua/ua/publications/regular_products?pid=5989. [Ukraine]

6. *Dopomoha YES Ukrajini* [EU assistance to Ukraine] URL : <http://eeas.europa.eu/headquarters-headquarters-homepage/1937/>. [Ukraine]

7. *Vidnosyny mizh YES ta Ukrainoyu: informatsiyna dovidka* [EU-Ukraine relations: information background], 6 bereznya 2018 r. URL : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartersHomepage/29685/node/29685_uk.

НОТАТКИ