НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Стратегічні пріоритети

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНИЙ ЩОКВАРТАЛЬНИЙ ЗБІРНИК

№ 3–4 (48) • 2018

Засновник та видавець:
НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зареєстрований Міністерством юстиції
України 26.06.2006 р. Свідоцтво № 11337–210Р

ФАХОВЕ ВИДАННЯ З ЕКОНОМІЧНИХ, ФІЛОСОФСЬКИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ НАУК
Затверджено наказами МОН України:
від 09 березня 2016 р. № 241 – економічні науки;
від 16 травня 2016 р. № 515 – політичні науки;
від 11 липня 2016 р. № 820 – філософські науки.

Рекомендовано до друку Вченою радою НІСД
(Протокол № 7 від 24.10.2018 р.)

Усі права захищено. При використанні матеріалів «Стратегічних пріоритетів» посилання на видання обов'язкове.

Рукописи не повертаються. Редакція залишає за собою право редагувати та скорочувати тексти. Редакція не завжди поділяє позицію авторів. Відповідальність за зміст несуть автори матеріалів.

«Стратегічні пріоритети» — науково-аналітичний щоквартальний збірник НІСД. У збірнику публікуються результати наукових досліджень з питань суспільно-політичного, соціально-економічного, гуманітарного розвитку України, зовнішньої політики України, регіональних проблем, суспільного розвитку та національної безпеки і оборони України.

Видання розраховане на широке коло вітчизняних і зарубіжних фахівців, які досліджують проблеми розвитку українського суспільства.

Матеріали подавати за адресою:
01030, Україна, м. Київ,
вул. Генерала Алмазова, 18/7, к. 212,
Національний інститут стратегічних досліджень,
комунікаційно-видавничий відділ
Тел. для довідок: +38 044 286 21 25
e-mail: publish@niss.gov.ua

Редагування і коректура: Карбовнича Т.В.

Формат 60х84/8. Гарнітура NewtonC.
Папір офс. № 1. Обл.-вид. арк. 20,8.
Ум.-друк. арк. 18,6. Наклад 200 прим.

Віддруковано
ТОВ «Книжково-журнальна друкарня «СОФІЯ».
08000, смт Макарів, Макарівський район,
Київська обл., вул. Першотравнева, буд. 65,
тел./факс + 38 044 456 20 69
Реєстраційне свідоцтво А01 № 229953 від 26.11.2008 р.

ISSN 2306-5664

9 772306 566009 01 >

Адреса редакції:
01030, м. Київ,
вул. Пирогова, 7-А.
Тел. +38 044 286 21 25
http://www.niss.gov.ua

© НІСД, Київ, 2018

УДК 32:33(05)«540.3»:1

Головний редактор:

Павленко Р. М. – директор Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук, доцент.

Заступник головного редактора:

Яблонський В. М. – перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент.

Заступник головного редактора — відповідальний секретар:

Джига Т. В. – заступник завідувача комунікаційно-видавничого відділу, кандидат політичних наук, доцент.

Члени редколегії:

Базилюк Я. Б. – кандидат економічних наук, доцент;
Бегма В. М. – доктор економічних наук, доцент;
Бєлов О. Ф. – почесний доктор Національного інституту стратегічних досліджень;
Валевський О. Л. – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник;
Варналій З. С. – доктор економічних наук, професор;
Васильців Т. Г. – доктор економічних наук, професор;
Власюк О. С. – член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор;
Волошин В. І. – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник;
Горбулін В. П. – академік НАН України, доктор технічних наук, професор;
Двігун А. О. – доктор економічних наук, професор;
Дубов Д. В. – доктор політичних наук, старший науковий співробітник;
Дюркех Б. – доктор філософії (Словаччина);
Жаліло Я. А. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник;
Здіорук С. І. – кандидат філософських наук, доцент;
Іляш О. І. – доктор економічних наук, професор;
Коваль О. П. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник;
Корень Н. В. – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник;
Корнієвський О. А. – доктор політичних наук, професор;
Кравченко В. В. – доктор історичних наук, професор;
Крерар Д. – доктор філософії (Канада);
Литвиненко О. В. – доктор політичних наук, професор;
Лібанова Е. М. – академік НАН України, доктор економічних наук, професор;
Лозовий В. С. – доктор історичних наук, професор;
Малиновська О. А. – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник;
Марчук М. Г. – доктор філософських наук, професор;
Мокій А. І. – доктор економічних наук, професор;
Ожеван М. А. – доктор філософських наук, професор;
Олійник Д. І. – доктор економічних наук, професор;
Павленко І. А. – кандидат історичних наук, старший науковий співробітник;
Парахонський Б. О. – доктор філософських наук, професор;
Пирожков С. І. – академік НАН України, доктор економічних наук, професор;
Рябцев Г. Л. – доктор наук з державного управління, професор;
Салтовський О. І. – доктор політичних наук, професор;
Смолянюк В. Ф. – доктор політичних наук, професор;
Собкевич О. В. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник;
Степико М. Т. – доктор філософських наук, професор;
Суходоля О. М. – доктор наук з державного управління, професор;
Сьомін С. В. – доктор політичних наук, професор;
Флейчук М. І. – доктор економічних наук, професор;
Хилько М. І. – доктор філософських наук, професор;
Цимбал О. І. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник;
Чуйко В. Л. – доктор філософських наук, професор;
Шаров О. М. – доктор економічних наук, професор;
Шемаєв В. М. – доктор військових наук, професор;
Шемаєва Л. Г. – доктор економічних наук, професор;
Шеховцов В. С. – доктор технічних наук, старший науковий співробітник;
Юрків Н. Я. – доктор економічних наук, професор;
Яворська Г. М. – доктор філологічних наук, професор;
Ягніщак В. – доктор філософії.

ЗМІСТ

Серія «ПОЛІТИКА»

Дрьомов С. В. Проблеми формування в Україні державної політики з питань громадянства 7

Резнікова О. О. Механізми забезпечення стійкості держави у сфері національної безпеки 15

Іванюта С. П. Пріоритети формування реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку 26

Семенченко А. І., Мялковський Д. В., Станіславський Т. В. Концептуальні засади огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури 36

Зубченко С. О. Захист прав інтелектуальної власності в системі гуманітарної політики України 46

Швед В. О. Стратегічні та безпекові питання у країнах Затоки та Близькосхідному регіоні у контексті історичного розвитку 57

Серія «ЕКОНОМІКА»

Малиновська О. А. Україна – Польща: до питання сучасних міграцій українців до Польщі 65

Коваль О. П. Вплив бідності на національну безпеку держави 73

Коломієць О. О., Бойко С. Г. Виклики системі охорони здоров'я в умовах російської агресії 84

Завгородня С. П. Субсидування населення чи відхід від патерналізму: пошук балансу інтересів особи, суспільства, держави 92

Ковязіна К. О. Актуальний стан системи надання соціальних послуг: що дають реформи? 100

Гладких Д. М. Проблеми та напрями активізації безготівкових розрахунків у контексті розбудови цифрової економіки в Україні 108

Рябцев Г. Л. Проблеми та перспективи виконання міжнародних зобов'язань України у нафтовій сфері 120

Бегма В. М., Шемаєв В. М., Рибальченко А. О., Толок П. О. Головні пріоритети нової ідеології військово-технічного співробітництва України з іноземними державами 130

Серія «ФІЛОСОФІЯ»

Валевський О. Л. Завдання культурної політики у відновленні та розбудові миру на сході України 137

Лозовий В. С. Маніпуляції історією як інструмент політики розколу України: стратегії та практики конструювання антиукраїнської ідентичності на Донбасі 147

Відомості про авторів 155

Вимоги до статей 157

CONTENTS

Series "POLITICS"

Driomov Serhiy — Problems of Formation of State Policy on Citizenship Issues in Ukraine 7

Reznikova Olga — Tools for Building of the State Resilience in a National Security Field 15

Ivaniuta Serhii — Priorities for the Formation of the Register of Critical Infrastructure Objects and Order of Their Account 26

Semenchenko Andrii, Mialkovskyi Danylo, Stanislavskyi Taras — Conceptual Principles of Review of Cybernetic Defence of State Informative Resources and Critical Informative Infrastructure 36

Zubchenko Serhii — Protection of Intellectual Property Rights in the System of Humanitarian Policy of Ukraine 46

Shved Viacheslav — Strategic and Security Questions in Gulf Countries and Middle East Region in Context of Historic Development 57

Series "ECONOMICS"

Malynovska Olena — Ukraine – Poland: to the Issue of Modern Migrations of Ukrainians to Poland 65

Koval Oleksandr — The Influence of Diversity on the National Security of the State 73

Kolomiiets Oleksandra, Boiko Svitlana — Challenges to the Health Care System under Russian Aggression 84

Zavgorodnia Svitlana — Subsidizing Population or Departure from Paternalism: Achieve the Balance of Interests of Individual, Society, State 92

Koviazina Karolina — The Current State of the Social Services System: What Do Reforms Change? 100

Hladkykh Dmytro — Problems and Directions of Activation of Non-Governmental Payments in the Context of Development of Digital Economy in Ukraine 108

Riabtsev Gennadii — Problems and Prospects OF Implementation of Ukraine's International Obligations in the Oil Sector 120

Begma Vitaliy, Shemaev Vladimir, Rybalchenko Andrii, Tolok Polina — Main Priorities of a New Ideology Military-Technical Cooperation of Ukraine with Foreign Countries 130

Series "PHILOSOPHY"

Valevskyi Oleksii Tasks of Cultural Policy in Restoration Peace on the Eastern Ukraine 137

Lozovyi Vitaliy Manipulating History as an Instrument of Ukraine's Politics: Strategies and Practices for Designing Anti-Ukrainian Identity in Donbas 147

About the Authors 155

Requirements for research papers 157

Політика

УДК 342.7

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА

Дрьомов Сергій Володимирович,
кандидат юридичних наук

У статті запропоновано результати дослідження деяких актуальних проблем формування в Україні державної політики у сфері громадянства.

Спираючись на поширювані в ЗМІ неофіційні дані, згідно з якими громадянство інших держав мають від 5 до 10 % українців (значна частина з яких – чоловіки призовного віку), автор дійшов висновку, що питання щодо громадянства поступово перетворюються на чинник, який може суттєво впливати на стан забезпечення національної безпеки України.

Наведено стислий аналіз законодавчих ініціатив, спрямованих на вирішення окремих проблем нормативно-правового унормування питань громадянства. За підсумками такого аналізу зроблено висновок про те, що зусилля суб'єктів права законодавчої ініціативи спрямовані переважно на вдосконалення законодавчого регулювання множинного громадянства, а також модернізації процедур припинення громадянства України особам, поведінка яких може завдати суттєвої шкоди життєво важливим інтересам держави і суспільства в умовах окупації Російською Федерацією Криму й частини території Донецької та Луганської областей.

На думку автора, внесені до Верховної Ради України законопроекти не передбачають застосування комплексного підходу до вирішення проблеми множинного громадянства. Переважна більшість законодавчих ініціатив щодо врегулювання питань громадянства не передбачає впровадження нових дієвих механізмів контролю з боку держави, а також не містить цілком логічних у такому випадку засобів юридичної відповідальності за порушення встановлених законодавством обмежень у цій сфері правовідносин. Ухвалення деяких законодавчих ініціатив може призвести до того, що в Україні утворюватимуться території компактного проживання осіб, які мають лише іноземне громадянство. Це значно ускладнить (а іноді й унеможливить) здійснення місцевого самоврядування на таких територіях, формування місцевих громад, виконання представницьких функцій в органах центральної влади тощо.

Зроблено висновок про те, що пріоритетними завданнями України в сучасних умовах є якнайшвидші деокупація Криму, врегулювання збройного конфлікту на території окремих районів Донецької і Луганської областей та відновлення над ними повної юрисдикції

України. Реінтеграція цих територій повинна неодмінно передбачати т. зв. «процедуру повернення до громадянства», яка має передувати проведенню місцевих виборів на звільненій від окупації території України. Для цього необхідно на законодавчому рівні передбачити порядок повернення до громадянства, встановивши для цього додаткові вимоги, наприклад, складання іспиту на знання української мови, історії України, основ конституційного ладу України, Гімну України тощо.

Ключові слова: держава, громадянство, прийняття до громадянства, припинення громадянства, державна політика, національне законодавство, правозастосування.

Driomov Serhiy

PROBLEMS OF FORMATION OF STATE POLICY ON CITIZENSHIP ISSUES IN UKRAINE

The article presents the results of the author's research on some topical issues of formation of the state policy in the field of citizenship in Ukraine.

Based on unofficial data disseminated in the media, according to which citizenship of other countries is from 5 to 10 % of Ukrainians (a significant part of them are men of conscription age), the author came to the conclusion that citizenship issues gradually turn into a factor that can significantly affect the state of ensuring the national security of Ukraine.

The author gives a brief analysis of legislative initiatives aimed at solving certain problems of normative legal regulation of issues of citizenship.

The results of this analysis conclude that the efforts of the subjects of the law of legislative initiative are aimed primarily at improving the legislative regulation of multiple citizenship as well as the modernization of the procedures for termination of citizenship of Ukraine to individuals whose behavior may cause significant damage to the vital interests of the state and society under the occupation of the Russian Federation Crimea and parts of Donetsk and Lugansk regions. According to the author of the article, the bills submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine do not foresee the use of an integrated approach to solving the problem of multiple citizenship. The overwhelming majority of legislative initiatives on the settlement of citizenship issues does not foresee the introduction of new effective mechanisms of control by the state, nor does it contain quite logical in this case legal liability for violations of established legal restrictions in this area of legal relations.

The adoption of some legislative initiatives may lead to the creation of territories of compact residence of persons having only foreign citizenship in Ukraine. This will greatly complicate (and sometimes make it impossible) the implementation of local self-government in such territories, the formation of local communities, the exercise of representative functions in central authorities, etc.

The author concluded that the priority tasks of Ukraine in modern conditions are the rapid deoccupation of the Crimea, the settlement of armed conflict in the territory of certain districts of Donetsk and Luhansk oblasts and the restoration of the full jurisdiction of Ukraine. The reintegration of these territories must necessarily include the so-called "procedure of returning to citizenship", which should precede the conduct of local elections in the territory liberated from occupation of Ukraine. To do this, it is necessary to stipulate, on a legislative level, the procedure for returning to citizenship, by setting additional requirements for this, for example, compiling an exam for knowledge: Ukrainian language, Ukrainian history, the basis of the constitutional system of Ukraine, the anthem of Ukraine, etc.

Keywords: state, citizenship, admission to citizenship, termination of citizenship, state policy, national legislation, law enforcement.

Постановка проблеми та аналіз наукових джерел. В Україні з часу окупації Російською Федерацією (далі – РФ) Криму і частини території Донецької та Луганської областей проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина набули надзвичайно важливого значення, а питання, пов'язані з набуттям і припиненням громадянства України, а також правової сутності та змісту інституту громадянства трансформувались у чинник, який суттєво впливає на стан національної безпеки держави. На таке, зокрема, можуть вказувати поширювані в ЗМІ неофіційні дані, згідно з якими громадянство інших держав мають від 5 до 10 % українців, значна частина з яких – чоловіки призовного віку. При цьому зазначається, що понад 100 народних обранців Верховної Ради VIII скликання мають множинне (подвійне) громадянство [1].

Привертає увагу також чисельність громадян України, що набули угорського громадянства, яка, за підрахунками експертів, сягає 80–90 тис., та румунського – до 80 тис. осіб.

За даними Департаменту з питань громадянства Адміністрації Президента України, у 2012 р. громадянства України набули 1 028 осіб, у 2013 р. – 1543, у 2014 р. – 1315, у 2015 р. – 972, у 2016 р. – 809, у 2017 р. – 957, а станом на 2.10.2018 р. – 562 особи. Натомість громадянство припинено в 2012 р. 7399 особам, у 2013 р. – 7714, у 2014 р. – 5846, в 2015 р. – 5818, а в 2016 р. – 7347.

З огляду на викладене, дослідження проблем законодавчого регулювання в Україні питань громадянства потребує здійснення комплексних наукових пошуків. Ідеться про необхідність формування нових підходів до визначення змісту та форм конституційно-правового регулювання громадянства в нашій державі, удосконалення процедур набуття та припинення громадянства України, законодавчого регулювання множинного громадянства тощо.

Такі дослідження передбачають вивчення та узагальнення напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених, які є представниками різних галузевих юридичних наук. З огляду на це у своїй публікації автор спирався на результати наукових пошуків С. Авак'яна, С. Алексєєва, Л. Альбертіні, Р. Бедрія, В. Бойцова, О. Брянцева, М. Вітрука, Л. Воєводіна, А. Денисова, Д. Златопольського, Р. фон Ієринга, С. Кишкіна, А. Козлової, А. Колодія, С. Косакова, В. Кравченка, О. Лотюк, О. Лукашевої, В. Лучина, С. Макогона, О. Марцеляка, В. Мелащенка, М. Мельника, О. Миронова, Н. Міхальової, А. Олійника, Б. Ольховського, В. Полянського, В. Погорілка, П. Рабіновича, Н. Ришняка, Р. Ромашова, С. Русінової, В. Сафронова, Ю. Тодики, І. Тункіна, І. Фарбера, В. Федоренка, В. Шаповала, О. Шебанова, Ю. Шемшученка, Н. Шукліної, Б. Щетініна та ін.

Інститут громадянства завжди був і залишається однією із центральних та водночас надзвичайно складних для пізнання конституційно-правових категорій. Це також може вказувати на необхідність здійснення додаткових наукових досліджень питань щодо його походження, сутності, змісту, функцій, основних юридичних ознак та властивостей, а також удосконалення правових норм, через які цей інститут реалізується. Поряд із тим час від часу виникає потреба в уточненні сутності поняття «інститут громадянства» як одного з центральних елементів багатоаспектної системи конституційного права України.

Метою статті є оприлюднення результатів проведеного дослідження проблем щодо регулювання питань, які стосуються формування в Україні державної політики у сфері громадянства. Йдеться насамперед про існуючі проблеми унормування множинного громадянства та інституту втрати громадянства.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що в Україні час від часу робляться спроби вдосконалити законодавство, що регулює правовідносини у сфері громадянства. Однак такі спроби мають здебільшого несистемний, уривчастий характер, а запропоновані у відповідних законопроектах зміни є фрагментарними. Увага суб'єктів права законодавчої ініціативи прикута, як правило, до окремих проблем, які пропонується вирішити шляхом внесення точкових, почасти незначних змін у чинні нормативно-правові акти. Серед таких проблем чільне місце посідають питання:

- удосконалення законодавчого регулювання множинного громадянства;
- позбавлення особи громадянства України за поведінку, яка серйозно шкодить життєво важливим інтересам держави.

Для зручності подані до Верховної Ради України законопроекти з цього питання доцільно поділити умовно на дві групи.

До ***першої групи*** пропонується віднести законодавчі ініціативи, якими передбачається:

- на законодавчому рівні встановити заборону множинного громадянства в Україні;
- встановити відповідальність (у т. ч. адміністративну та кримінальну) за порушення встановленої заборони мати множинне громадянство.

Серед законопроектів, що належать до цієї ж групи, варто звернути увагу на такі:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) (реєстр. № 0919 від 12.12.2012 р.) [2], внесений народними депутатами України О. Зарубінським та М. Рудченком;
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства» (реєстр. № 9728-1 від 01.02.2012 р.) [3], внесений Кабінетом Міністрів України;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття (припинення) громадянства України, громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав (реєстр. № 5433 від 21.11.2016 р.) [4], внесений народними депутатами України А. Тетеруком та Л. Ємцем;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності народних депутатів України та державних службовців за набуття громадянства інших держав (реєстр. № 6131 від 24.02.2017 р.) [5], внесений групою народних депутатів України;
- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство» (реєстр. № 6175 від 13.03.2017 р.) [6], внесений Президентом України П. Порошенком;
- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства» (реєстр. № 6175-1) [7], внесений народним депутатом України О. Вілкулом;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178 від 14.03.2017 р.) [8], внесений народним депутатом України С. Мельничуком;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства (реєстр. № 6178-2 від 29.03.2017 р.) [9], внесений народним депутатом України О. Богомолець.

Другу групу утворюють законопроекти, якими пропонується дозволити громадянам України мати множинне громадянство. До таких варто віднести:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо подвійного громадянства) (реєстр. № 2074 від 09.02.2015 р.) [10], внесений народним депутатом України В. Рабиновичем;
- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні (реєстр. № 6139 від 27.02.2017 р.) [11], внесений народним депутатом України А. Артеменком.

Результати проведеного дослідження вказують на те, що внесені до Верховної Ради України законопроекти не передбачають застосування комплексного підходу до вирішення проблеми множинного громадянства. При цьому в Україні все ще домінує негативне ставлення до поліпатризму. Однак навіть серед прибічників такого підходу існують певні суперечності. Про таке можуть свідчити внесені у березні 2017 р. альтернативні законопроекти, якими передбачаються додаткові заходи для запобігання поширенню множинного громадянства в Україні. Автори одного з цих законопроектів вважають, що заборона поліпатризму має поширюватися на всіх громадян України. У іншому документі наголос робиться на встановленні додаткових обмежень для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Внаслідок ухвалення таких законопроектів в Україні можуть утворитися території (райони) компактного проживання осіб, що мають лише іноземне громадянство. Це значно ускладнить (а іноді й унеможливить) здійснення місцевого самоврядування на таких територіях, формування місцевих громад, виконання представницьких функцій в органах центральної влади тощо.

Розглядаючи зазначені законопроекти, народним депутатам варто зважати на те, що в статті 4 Основного Закону України записано, що в Україні існує єдине громадянство [12]. Цей конституційно-правовий принцип має своє законодавче закріплення та офіційне тлумачення в статті 2 Закону України «Про громадянство України» [13]. Вказаною нормою, зокрема, встановлено, що у разі набуття громадянином України громадянства (підданства) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Так само й у випадку, якщо іноземець набув громадянство України і таким чином став поліпатридом, то у правових відносинах з Україною він усе одно визнається лише громадянином України.

Крім того, відповідно до статті 2 Закону України «Про громадянство України» реалізація принципу єдиного громадянства виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України [13]. Слід зазначити, що вказана норма набула особливого значення у зв'язку з подіями, які мають місце на сході України.

Не менш важливими з точки зору забезпечення прав людини видаються положення частини 1 статті 25 Конституції України. Вказаною нормою передбачено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Водночас частиною 2 статті 25 Основного Закону України встановлено імперативну заборону, відповідно до якої громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі, оскільки перебуває під виключною юрисдикцією своєї держави [12]. Положення цієї норми кореспондується з приписами частини 2 статті 33 Конституції України, якими встановлено, що громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну [12].

Зазначені конституційно-правові приписи відтворюють положення міжнародно-правових документів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зокрема, у статті 15 Загальної декларації прав людини записано, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства. Подібна норма міститься й у статті 4 Європейської конвенції про громадянство, якою також заборонено безпідставно позбавляти особу громадянства [14].

Усе наведене вище дає підстави для ***таких висновків***.

1. Пріоритетними завданнями України у сучасних умовах є якнайшвидші деокупація Криму, врегулювання збройного конфлікту на території окремих районів Донецької і Луганської областей та відновлення над ними повної юрисдикції України. Це дозволить перейти до практичного вирішення політичних, економічних, соціальних та інших, не менш важливих питань щодо забезпечення відновлення життєдіяльності в населених пунктах Криму, Донеччини та Луганщини, провести там місцеві вибори, відновити функціонування територіальних громад та створити передумови для належного здійснення ними повноважень місцевого самоврядування у повному обсязі.

2. Стратегія реінтеграції окупованої та непідконтрольної територій України, як видається, повинна неодмінно передбачати т. зв. «процедуру повернення до громадянства», яка має передувати проведенню місцевих виборів на звільненій від окупації території України. Ця процедура застосовуватиметься до осіб, які повинні понести юридичну відповідальність за підтримку окупації частини суверенної території України та пройти певну фільтрацію. Держава може законодавчо передбачити для таких осіб порядок повернення до громадянства через певний проміжок часу, встановивши для цього додаткові вимоги, наприклад складання іспиту на знання:

- української мови;
- історії України;
- основ конституційного ладу України;
- Гімну України.

Установлюючи подібні правила, Україна може скористатись досвідом Латвії, у якій кожен восьмий мешканець не має права обирати владу та працювати на державній службі. Переважна більшість законодавчих ініціатив щодо вре-

гулювання питань громадянства (у т. ч. множинного) не передбачає впровадження нових дієвих механізмів контролю з боку держави, а також не містить цілком логічних у такому випадку засобів юридичної відповідальності за порушення встановлених законодавством обмежень у цій сфері правовідносин.

3. Проведене дослідження дає підстави для висновку про те, що законопроекти з питань громадянства, які перебувають на розгляді у Верховній Раді України, потребують суттєвого доопрацювання з метою усунення недоліків, котрі здатні спричинити появу суттєвих загроз національній безпеці.

З огляду на все викладене виключно важливим видається внесення змін до Конституції та законів України, які регулюють питання громадянства. З цією метою пропонується створити робочу групу, до якої залучити провідних фахівців у галузі права (у т. ч. з числа співробітників Національного інституту стратегічних досліджень) та представників громадськості.

Робочій групі у визначений термін підготувати та подати Президентові України новий законопроект, у якому врахувати висловлені критичні зауваження та пропозиції до низки законопроектів щодо врегулювання питань громадянства, раніше поданих до Верховної Ради України. При підготовці законопроекту з-поміж іншого необхідно визначити:

- ефективні механізми контролю за процесами набуття/припинення іноземного громадянства особами, які претендують на зайняття посад в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- перелік та обсяг заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства з питань громадянства.

Підготовлений та доопрацьований законопроект направити до Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) для отримання висновку про відповідність його положень європейським стандартам і цінностям, а також винести на широке обговорення, для чого Указом Президента України передбачити відповідні організаційні заходи щодо порядку оброблення та узагальнення пропозицій до тексту законопроекту.

4. Вбачається доцільним прийняти закони України:

- про Державну стратегію деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей;
- про внесення змін до Конституції та законів України, які регулюють питання громадянства;
- про колабораціонізм та очищення влади (люстрацію) в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі;
- про внесення змін до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» щодо вирішення питань деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та непідконтрольної території Донецької та Луганської областей.

Список використаних джерел

1. Лінько Д. У депутатів-втікачів було по два паспорти [Електронний ресурс] / Радіо свобода. – Режим доступу : http://www.radiosvoboda.org/a/28338937.html.
2. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) від 12 грудня 2012 р. № 0919 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=44970
3. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства» від 01 лютого 2012 р. № 9728-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9728-1&skl=7
4. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття (припинення) громадянства України, громадянства (підданства) іншої держави або громадянств (підданств) інших держав від 21 листопада 2016 р. № 5433 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60558

5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності народних депутатів України та державних службовців за набуття громадянства інших держав від 24 лютого 2017 р. № 6131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id= &pf3511=61221
6. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо реалізації права змінити громадянство від 13 березня 2017 р. № 6175 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо заборони мати громадянство іншої держави особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та врегулювання деяких аспектів порядку зміни громадянства від 15 березня 2017 р. № 6175-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61348
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення у відповідність до Конституції України Закону України «Про громадянство України» щодо уникнення множинного (подвійного) громадянства від 14 березня 2017 р. № 6178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61325
9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо множинного (подвійного) громадянства від 29 березня 2017 р. № 6178-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61450
10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо подвійного громадянства) від 09 лютого 2015 р. № 2074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=53950
11. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні від 27 лютого 2017 р. № 6139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61234
12. Конституція України від 28 червня 1996 р. – Ст. 25, ч. 1 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Закон України «Про громадянство України» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
14. European Convention on Nationality on 7 November 1997. – Art. 4, Art. 7 I “c” // European Treaty Series. – No. 166.

References

1. Linko, D. U deputativ-vtikachiv bulo po dva pasporty [The fugitive deputies had two passports]. (n.d.) *www.radiosvoboda.org.* Retrieved from http://www.radiosvoboda.org/a/28338937.html [in Ukrainian].
2. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» (shchodo usunennia koliziy, yaki dozvoliaiut podviine hromadianstvo) vid 12 hrudnia 2012 r. № 0919 [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Citizenship of Ukraine” (Concerning the Elimination of Conflicts Which Permit Dual Citizenship) dated December 12, 2012 No. 0919]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=44970 [in Ukrainian].
3. Propozytsii Prezydenta do Zakonu «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo hromadianstva» vid 01 liutoho 2012 r. № 9728-1 [Proposals of the President to the Law “On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine on Citizenship” dated February 1, 2012 No. 9728-1]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9728-1&skl=7 [in Ukrainian].
4. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo nabuttia (prypynennia) hromadianstva Ukrainy, hromadianstva (piddanstva) inshoi derzhavy abo hromadianstv (piddanstv) inshykh derzhav vid 21 lystopada 2016 r. № 5433 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Acquisition (Termination) of Citizenship of Ukraine, Citizenship (Citizenship) of another State or Citizenship (Citizenship) of Other States dated November 21, 2016 No. 5433]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60558 [in Ukrainian].
5. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vidpovidalnosti narodnykh deputativ Ukrainy ta derzhavnykh sluzhbovtsiv za nabuttia hromadianstva inshykh derzhav vid 24 liutoho 2017 r. № 6131 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Responsibility of People’s Deputies of Ukraine and Civil Servants for Acquiring Citizenship of Other States dated February 24, 2017 No. 6131]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61221 [in Ukrainian].

6. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» shchodo realizatsii prava zminyty hromadianstvo vid 13 bereznia 2017 r. № 6175 [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" on the Realization of the Right to Change Citizenship dated March 13, 2017 No. 6175]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61320 [in Ukrainian].
7. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» shchodo zaborony maty hromadianstvo inshoi derzhavy osobam, upovnovazhenym na vykonannia funktsiy derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia ta vrehuliuvannia deiakykh aspektiv poriadku zminy hromadianstva vid 15 bereznia 2017 r. № 6175-1 [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" regarding the prohibition of citizenship of another state to persons authorized to perform the functions of the state or local self-government and to resolve certain aspects of the procedure for changing citizenship dated March 15, 2017 No. 6175-1]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61348 [in Ukrainian].
8. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennia u vidpovidnist do Konstytutsii Ukrainy Zakonu Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» shchodo unyknennia mnozhynnoho (podviinoho) hromadianstva vid 14 bereznia 2017 r. № 6178 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on bringing the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" in line with the Constitution of Ukraine on the avoidance of multiple (dual) citizenship dated March 14, 2017 No. 6178]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61325 [in Ukrainian].
9. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo mnozhynnoho (podviinoho) hromadianstva vid 29 bereznia 2017 r. № 6178-2 [Draft Law amending some legislative acts of Ukraine on multiple (dual) citizenship dated March 29, 2017 No. 6178-2]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61450 [in Ukrainian].
10. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» (shchodo podviinoho hromadianstva) vid 09 liutoho 2015 r. № 2074 [Draft Law amending the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" (regarding dual citizenship) dated February 9, 2015 No. 2074]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=53950 [in Ukrainian].
11. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» shchodo podviinoho hromadianstva v Ukraini vid 27 liutoho 2017 r. № 6139 [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine" on Dual Citizenship in Ukraine dated February 27, 2017 No. 6139]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua. rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61234 [in Ukrainian].
12. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. [The Constitution of Ukraine of June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, *Vol. 30*, *Art. 141*. (St. 25, ch. 1) [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» [Law of Ukraine "On Citizenship of Ukraine"]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, *13*, *Art. 65* [in Ukrainian].
14. European Convention on Nationality. (November 7, 1997). *European Treaty Series*, *Vol. 166*. (Art. 4, 7 I "c") [in English].

УДК 321.015+321.02+323.21

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Резнікова Ольга Олександрівна,
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

У статті досліджені особливості формування механізмів забезпечення стійкості держави і суспільства у сфері національної безпеки, а також відповідні позитивні практики інших держав.

Доведено, що реалізація концепту національної стійкості у державі має розпочинатись із закріплення відповідних довгострокових цілей і завдань у Стратегії національної безпеки. Пріоритетні сфери і конкретні механізми забезпечення національної стійкості мають бути визначені з урахуванням результатів аналізу безпекового середовища конкретної країни.

Досліджено документи ЄС і НАТО, які визначають основні напрями посилення стійкості, зважаючи на їх політичні цілі. При цьому констатується, що розбудова національної стійкості – це сфера відповідальності національних держав.

Визначено групи механізмів, які мають принципово важливе значення для формування стійкості держави. Серед них: налагодження ефективної взаємодії між усіма суб'єктами (державними і недержавними); посилення спроможностей уповноважених державних органів щодо ідентифікації загроз; забезпечення безперервності процесу державного управління і надання критично важливих послуг населенню; забезпечення високого рівня готовності до широкого спектра загроз і небезпек; налагодження стійких каналів комунікації уповноважених державних і місцевих органів з населенням.

На підставі аналізу світового досвіду визначені сфери, у яких найбільш активно застосовуються на практиці механізми забезпечення національної стійкості.

Доведено необхідність запровадження концепту національної стійкості у сфері національної безпеки України. Підготовлено рекомендації щодо практичних заходів з оновлення Стратегії національної безпеки України та підготовки на її основі інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони. Запропоновано запровадити в Україні практику підготовки Національного реєстру загроз як складової Стратегії національної безпеки. Визначено актуальні для України напрями впровадження механізмів забезпечення стійкості держави.

Ключові слова: національна стійкість, національна безпека, стійкість держави, загрози, безпекове середовище.

Reznikova Olga

TOOLS FOR BUILDING OF THE STATE RESILIENCE IN A NATIONAL SECURITY FIELD

The article explores the peculiarities of the establishment and implementation of tools for ensuring the state and public resilience in the sphere of national security, as well as the corresponding positive practices of other states.

It is proved that the implementation of the national resilience concept should begin with defining the relevant long-term goals and objectives in the National Security Strategy. Based on the analysis of the security environment of a particular country, authorized state body should identify the priority areas and specific tools for ensuring national resilience.

There are different, but close points of view from NATO and the EU concerning the most important sectors in building resilience. It depends on their political goals. But it`s agreed that building the national resilience is responsibility of national states.

The article determines the groups of tools that are fundamentally important for the state resilience building. There are establishment of effective interaction between all actors (state and non-state); strengthening the capacities of authorized state bodies to identify and assess threats; ensuring the continuity of governance and providing critical services to the population; ensuring a high level of awareness, readiness and preparedness for a wide range of threats and hazards; establishment of stable channels of communication between authorized state and local bodies and population.

Based on the analysis of different counties experience, the fields in which tools for ensuring the national resilience are used the most actively are identified.

The necessity of introducing the concept of national resilience in the sphere of national security of Ukraine is proved. The article includes recommendations on principles and ways to update the Strategy of National Security of Ukraine and prepare other documents on planning in the areas of national security and defense on its basis. It proposes to introduce in Ukraine the practice of preparing the National Threats Register as part of the National Security Strategy. The directions for implementation of tools for ensuring state resilience in Ukraine are determined.

Keywords: national resilience, national security, state resilience, threats, security environment.

Постановка проблеми. Запровадження концепту стійкості у сфері національної безпеки зумовлено необхідністю своєчасного реагування на широкий спектр сучасних загроз з метою недопущення розвитку деструктивних явищ у суспільстві, пов'язаних, зокрема, із послабленням держави або унеможливленням виконання нею критично важливих функцій. Особливо актуальним таке завдання стає у контексті протидії загрозам гібридного типу. Як правило, вони характеризуються скоординованим одночасним застосуванням різноманітних традиційних і нетрадиційних методів та інструментів, які часто складно ідентифікувати як загрози.

Ефективність відповідного реагування багато в чому залежить від злагодженості діяльності уповноважених державних органів, а також ступеня залучення в ці процеси інших суб'єктів суспільства, окремих громадян, підприємств і організацій. Важливим питанням при цьому є розробка та застосування конкретних механізмів, які дають можливість адаптуватися до дії загроз, що мають постійний, довготривалий або складний характер.

Визначення сфер застосування відповідних практик, а також набору механізмів забезпечення національної стійкості має здійснюватися з урахуванням національних особливостей та інтересів. Низка країн уже мають певний досвід розбудови національної стійкості. Його вивчення має важливе значення для України, адже гібридна агресія РФ є чинником довгострокового негативного впливу на стан національної безпеки нашої країни.

Аналіз наукових публікацій та досліджень. Розробка і впровадження механізмів забезпечення національної стійкості не є чимось абсолютно новим. Так, драматичні події, що відбулись у США 11 вересня 2001 р., спонукали різні країни до пошуку шляхів підвищення стійкості держави та суспільства до терористичної загрози. Зокрема, це знайшло відображення у контртерористичних стратегіях Австралії (2015) [1] і Канади (2012) [2], а також Стратегії внутрішньої безпеки США (2007) [3].

Певні країни, які відчувають постійну дію руйнівних явищ і процесів природного походження

(землетруси, повені, посухи, тайфуни, негативні наслідки зміни клімату), почали запроваджувати комплексні заходи, спрямовані на підвищення національної стійкості до впливу природних катастроф і надзвичайних ситуацій. Наприклад, відповідні програми та плани мають Австралія, Канада, Чехія, Данія, Фінляндія, Японія, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Швейцарія, США [4].

Також розроблено і запроваджено низку документів щодо підвищення стійкості в окремих сферах (економічній, соціальній, захисту критичної інфраструктури тощо) у таких країнах, як-от: Канада, Чехія, Естонія, Франція, Угорщина, Ісландія, Ізраїль, Польща, Португалія, Іспанія, Швейцарія, Туреччина, США [4].

У деяких країнах при розбудові національної стійкості запроваджено підхід щодо комплексної протидії різноманітним загрозам (*all-hazards approach*). Передусім ідеться про Велику Британію та її Секторальні плани стійкості [5], Національні стратегічні засади стійкості громади [6], програми підготовки та планування на випадок надзвичайних ситуацій [7].

У відповідь на гібридну війну РФ окремими країнами (Словакія, Фінляндія) і міжнародними організаціями (НАТО, ЄС) були розроблені стратегічні та програмні документи щодо комплексної протидії гібридним загрозам [8; 9; 10; 11].

Дж. Ласконжаріас зазначає, що розбудова національної стійкості – надзвичайно важливе завдання для держав, оскільки дозволяє їм підготуватися до протидії загрозам нового типу, які стали зрозумілими після початку гібридної агресії РФ у 2014 р. [12].

Гібридні загрози характеризуються скоординованим використанням широкого спектра традиційних і нетрадиційних методів і засобів боротьби у різних сферах, активного залучення недержавних акторів. Метою гібридної війни є не встановлення контролю над певною територією, а дестабілізація держави і суспільства, які стають об'єктами агресії, послаблення їх здатності забезпечувати національні інтереси та захищати національні цінності. Відповідь на такі загрози, що зазвичай мають довготривалий характер і створюють ситуацію невизначеності, також має бути комплексною.

Як зазначає Дж. Ласконжаріас, перша реакція НАТО на агресію РФ проти України в 2014 р. була виключно політичною і дуже традиційною. Але проста протидія гібридним загрозам традиційними методами є хоча й необхідною, проте недостатньою [12].

Такий досвід підштовхнув НАТО до перегляду підходів щодо формування стійкості, яка раніше розглядалася переважно через призму колективної оборони, до значно ширшого визначення концептуальних рамок забезпечення безпеки в різних сферах. Так, за підсумками саміту НАТО у Варшаві (8–9 липня 2016 р.) було ухвалено низку документів щодо протидії гібридним загрозам і посилення стійкості [10].

Метою цієї статті є визначення методологічних засад механізмів забезпечення стійкості держави, дослідження відповідного міжнародного досвіду, підготовка рекомендацій щодо розбудови національної стійкості в Україні.

Виклад основного матеріалу. Ураховуючи те, що гібридні загрози, як і більшість традиційних, можуть спрямовуватися не лише проти держави, але й проти суспільства, певних організацій, підприємств, громадян, механізми формування стійкості можуть мати як комплексний характер, так і запроваджуватися на рівні окремих суб'єктів (організацій, громад, держави тощо). У цьому контексті національна стійкість може розглядатись як сукупність стійких суб'єктів.

У той же час, одним із ключових положень концепту національної стійкості є налагодження ефективної взаємодії різних суб'єктів на всіх етапах протидії загрозам. З огляду на це низка механізмів забезпечення національної стійкості передбачає формування нових організаційних систем, уточнення «правил гри» з метою визначення оптимальних взаємозв'язків і порядку взаємодії між різними суб'єктами тощо. Такі практики є особливо актуальними у контексті розбудови стійкості держави. При цьому йдеться про забезпечення ефективної взаємодії систем національної безпеки і національної стійкості, що потребує як удосконалення низки існуючих механізмів, так і запровадження нових. Метою таких змін є адаптація національних систем до нових безпекових умов, що передбачає, зокрема, розширення спроможностей з ідентифікації загроз, їх попередження, запровадження систем управління ризиками, посилення координації відповідної діяльності тощо.

Р. Донно зазначає, що стійкість держави передбачає не лише її здатність боротися з хронічними стресами і несподіваними кризами, а й спроможність запобігати їм та управляти ризиками в умовах швидких змін. Автор зазначає, що спроможність держави забезпечити тісні зв'язки між різними суб'єктами через відповідний розподіл ролей і закріплення їх у законодавстві, розробку довгострокових цілей і планів дій має принципово важливе значення у розбудові національної стійкості [13].

Зважаючи на аналіз глобального безпекового середовища, Р. Донно визначила п'ять основних сфер, у яких настання загроз є найбільш імовірним, а їхні наслідки можуть бути найбільш руйнівними, а саме: економічна; технологічна; соціальна; геополітична; природне середовище. Відповідно автор пропонує при розбудові національної стійкості зосередитися на таких секторах, як-от: державне управління; сільське господарство і постачання продовольства; енергетика; водопостачання і водоочищення; транспорт; оборона; медичне забезпечення; засоби масових комунікацій; фінансова сфера; освіта; хімічна промисловість; роздрібна торгівля; виробництво товарів масового споживання; соціальні сервіси; туризм [13].

За підсумками зустрічі міністрів оборони країн – членів НАТО у лютому 2016 р. були визначені сім основних напрямів посилення стійкості у межах Альянсу, серед яких: забезпечення безперервності процесу державного управління; стійкість системи енергопостачання; стійкість систем масових комунікацій; стійкість систем постачання води і продовольства; здатність регулювати значні за масштабами переміщення населення; здатність забезпечувати потреби значної кількості поранених; стійкість транспортних систем [12].

У свою чергу, у спільній заяві Європейського парламенту і Ради ЄС щодо протидії гібридним загрозам були визначені такі основні сфери розбудови стійкості: захист критичної інфраструктури (передусім системи енергопостачання, транспорту й інших систем постачання, супутникового зв'язку); оборонні спроможності; системи охорони здоров'я та продовольча безпека; кібербезпека; недопущення фінансування протиправної діяльності, що створює гібридні загрози; протидія радикалізації та екстремізму; розбудова співпраці з третіми країнами [11].

Як бачимо, відмінності у підходах до встановлення пріоритетних сфер розбудови стійкості залежать від політичних цілей і завдань, які при цьому ставляться певним суб'єктом (міжнародною організацією, державою, групою держав тощо).

Визначення конкретного набору механізмів забезпечення національної стійкості й стратегії їх упровадження є сферою відповідальності національних держав і залежить від особливостей їх розвитку та безпекового середовища. Слід ураховувати, що механізми і практики, які продемонстрували достатню ефективність у певних країнах, можуть не відповідати умовам і потребам інших, а отже, потребуватимуть адаптації.

Загалом, визначення пріоритетних сфер і механізмів розбудови національної стійкості, як і необхідних для цього ресурсів держави, має відбуватися під час підготовки стратегії національної безпеки і формування державної політки у відповідній сфері. Саме на рівні стратегічних документів держави мають бути визначені довгострокові цілі та завдання розбудови національної стійкості.

Зокрема, такі завдання визначаються у Стратегіях національної безпеки Великої Британії, починаючи з 2008 р. Так, однією з основних цілей Стратегії 2010 р. визначено забезпечення безпеки і стійкості Великої Британії, що передбачає захист населення, економіки, інфраструктури, території та способу життя від усіх найбільших актуальних і потенційних ризиків. При цьому формування стійкості держави розглядається у контексті готовності до будь-яких небезпек, здатності відновлюватися після шоків і продовжувати надавати життєво важливі послуги [14].

У США концепт національної стійкості був комплексно реалізований у Стратегії національної безпеки 2017 р. [15]. У стратегіях попередніх років, як і в інших програмних документах, зокрема у Чотирирічному огляді внутрішньої безпеки 2014 р. [16], визначалися лише окремі завдання у цій сфері.

Крім визначення стратегічних цілей і завдань розбудови національної стійкості, необхідно також на підставі аналізу безпекового середовища визначати рівні стійкості, яких прагне досягти держава щодо певних загроз або у визначених сферах. Ці питання досліджували, зокрема, Ф. Бурбо [17] і В. Проаг [18]. Такі оцінки уможливлюють, зокрема, визначити необхідність застосування тих чи тих практик, а також обсяг ресурсів, необхідних для їх реалізації.

У цілому формування механізмів забезпечення стійкості держави може відбуватися за двома основними напрямами, а саме:

- посилення спроможностей держави у протидії сучасним загрозам і небезпекам;
- запровадження нових процесів, формування нових систем (організаційних, комунікаційних, технічних тощо), адаптованих до постійної дії чинників негативного впливу.

На практиці може застосовуватися будь-яка комбінація відповідних заходів. Загалом критично важливими групами механізмів забезпечення стійкості держави у сфері національної безпеки слід визначити такі:

- посилення спроможностей уповноважених державних органів щодо ідентифікації загроз, запровадження систем раннього виявлення і попередження загроз (у т. ч. у форматі роботи єдиної державної мережі ситуаційних центрів), надання сприяння у розбудові безпекових спроможностей місцевих громад, організацій та інших суб'єктів;
- забезпечення безперервності процесу державного управління, посилення координації діяльності уповноважених державних органів, налагодження обміну інформацією між ними та іншими недержавними суб'єктами (у т. ч. через формування постійно діючих цільових міжвідомчих груп, співтовариств, форумів тощо);
- забезпечення безперервності процесу надання критично важливих послуг населенню (у т. ч. створення систем захисту критичної інфраструктури, формування секторальних планів дій, відповідних програм тощо);
- проведення постійних навчань, тренувань як для представників уповноважених органів, так і для населення щодо розуміння характеру певних загроз, порядку дій у разі підвищення їх рівня тощо;
- налагодження стійких двосторонніх каналів комунікації уповноважених державних і місцевих органів з населенням.

Важливим елементом розширення спроможностей держави у сфері національної безпеки, що підвищує рівень надійності її комплексної протидії загрозам різного походження, слід назвати удосконалення законодавства, у т. ч. принципів стратегічного планування та управління, координації сил і засобів, а також наявних ресурсів з метою запровадження концепту національної стійкості.

Низка механізмів забезпечення стійкості держави і суспільства, що застосовуються у США, Великій Британії, Ізраїлі та інших країнах, довели свою ефективність і можуть бути запропоновані для імплементації в Україні.

Так, у Великій Британії у контексті посилення національної стійкості значна увага приділяється питанням розподілу повноважень і відповідальності між уповноваженими державними органами у сфері протидії визначеним загрозам (відповідно до Національного реєстру ризиків [20]), а також необхідності забезпечення безперервного виконання критично важливих функцій (евакуація населення, відновлення постраждалих територій, міжвідомча взаємодія тощо). Усе це відображається у програмах підготовки і планування на випадок надзвичайних ситуацій [7]. Особлива увага приділяється питанням інформування населення на всіх етапах настання небезпечної події/явища (визначається, яка інформація має передаватись і в який спосіб), а також евакуації населення (розроблені покрокові інструкції, що дозволяють місцевим органам влади завчасно спланувати свої дії на такий випадок).

Слід зауважити, що практика формування і періодичного оновлення Національного реєстру ризиків як частини Стратегії національної безпеки Великої Британії має надзвичайно важливе значення у подальшій роботі щодо запровадження механізмів забезпечення національної стійкості. Так, цей документ є важливим орієнтиром при підготовці планів і програм реагування на випадок надзвичайних ситуацій на рівні окремих суб'єктів – громад, підприємств тощо. Крім того, він дозволяє своєчасно проводити роз'яснювальну роботу серед населення, готуючи його до можливості настання певної загрози, що також дає змогу посилювати індивідуальну стійкість кожного громадянина.

Секторальні плани стійкості [5] розробляються у Великій Британії з метою оцінки актуальних загроз і небезпек щодо критичної інфраструктури (КІ) (до неї відносять об'єкти хімічної промисловості, ядерної енергетики, масові комунікації, оборонні спроможності, служби з надання допомоги у разі надзвичайних ситуацій, енергетику, фінансову систему, постачання продовольства, медичне забезпечення, супут-

никовий зв'язок, транспорт, водопостачання), а також наявних спроможностей у сфері захисту об'єктів цієї інфраструктури. На основі такої інформації визначаються річні плани заходів щодо посилення стійкості відповідних об'єктів КІ, які мають реалізовуватися різними суб'єктами – державними органами, місцевими громадами, власниками приватних об'єктів відповідно до визначеної сфери відповідальності.

Комплексні системи захисту критичної інфраструктури, які передбачають об'єднання зусиль уповноважених державних органів, приватного бізнесу, громадян, громадських організацій тощо, створені також у США, Канаді, Швеції та деяких інших країнах.

Важлива роль у формуванні національної стійкості у Великій Британії відводиться місцевим громадам. Так, Національні стратегічні засади стійкості громади [6] визначають можливості громад та окремих громадян у підготовці до настання різних надзвичайних ситуацій, наводять приклади, як громади та громадяни можуть допомогти собі своїми силами і у взаємодії із спеціальними службами до, під час і після настання небезпечної події. Зазначений документ не є обов'язковим до виконання, але він роз'яснює шляхи розширення спроможностей різних суб'єктів у протидії загрозам різного походження, пропонує певну «дорожню карту». Також його метою є посилення діалогу між урядовими структурами, спеціальними службами з надзвичайних ситуацій, уповноваженими органами, місцевою владою, приватним сектором, науковими установами, громадськими організаціями, місцевими громадами та цільовими групами з питань розбудови стійкості.

У документі, про який ідеться, визначено основні риси стійкої громади, а саме:

- громадяни використовують усі наявні навички, знання і ресурси для підготовки до настання надзвичайної події, під час її дії та для подолання її наслідків;
- члени громади адаптують свої повсякденні навички та знання і використовують їх під час небезпеки;
- громадяни усвідомлюють усі загрози і небезпеки, які можуть настати і вплинути на їхнє життя. Вони розуміють зв'язки між загрозами національного та місцевого значення. Це допомагає членам громади належним чином підготуватись і в разі необхідності оперативно вжити заходів реагування;
- громади працюють у взаємодії з місцевими органами влади, уповноваженими установами, спеціальними службами з надзвичайних ситуацій та іншими суб'єктами до, під час і після настання надзвичайної події;
- громади поширюють знання серед її членів і їхніх сімей щодо заходів індивідуального захисту та дій, які підвищують рівень індивідуальної стійкості, діляться своїм досвідом і позитивними практиками з іншими громадами;
- члени громади мають бути залучені до процесу прийняття рішень щодо розбудови стійкості, зацікавлені у розвитку громади, захисті природного середовища та належних ресурсів, а також у розширенні спроможностей громади.

При цьому зазначається, що більшість заходів із забезпечення стійкості громади не потребують значних фінансових ресурсів, лише правильної організації необхідних процесів.

Ще одним механізмом забезпечення національної стійкості, що застосовується у Великій Британії, є практика місцевих форумів (*local resilience forum*). Це формат міжвідомчого співробітництва, що збирає представників державних, місцевих і недержавних установ і організацій, які забезпечують протидію всьому спектру загроз. Метою таких зібрань є періодичне оцінювання загроз на місцевому рівні, розроблення планів щодо підготовки до протидії загрозам, локалізації та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій і небезпеки будь-якого походження, тобто вирішення нагальних питань організаційного, ресурсного, інформаційного та іншого характеру. Рішення місцевих форумів мають, як правило, рекомендаційний характер. Станом на 2013 р. в Англії та Вельсі було утворено і функціонувало 42 таких форуми [20].

Значний досвід запровадження механізмів координації діяльності різних суб'єктів щодо розбудови стійкості за окремими напрямами мають США. Зокрема, йдеться про формування регіональних програм оцінки стійкості критичної інфраструктури, розробки шаблону планування заходів стійкості громад стосовно охорони здоров'я, а також національних засад відновлення після природних катастроф, реалізації програм щодо співпраці державних і недержавних суб'єктів з питань забезпечення безпеки і стійкості об'єктів критичної інфраструктури та ін.

Окремо слід зупинитися на діяльності підрозділу стійкості, що утворений у складі Федерального агентства з управління надзвичайними ситуаціями, яке входить до складу Департаменту внутрішньої безпеки. Ця структура спрямовує свої зусилля на формування в державі та суспільстві культури готовності до небезпек (передусім природного й техногенного походження). Механізми, які пропонується для цього використовувати, – це страхування і планування на випадок надзвичайних ситуацій; поширення відповідних знань серед населення; проведення навчань; підготовка необхідних методичних рекомендацій, інших документів. Крім того, існує можливість отримання різними суб'єктами цільових грантів на запровадження заходів із розбудови стійкості. У цілому такий підхід відповідає завданням щодо посилення американської стійкості, які були визначені у Стратегії національної безпеки США 2017 р. [15].

Ефективний механізм забезпечення стійкості держави – формування та становлення розвідувального співтовариства США, що дозволило покращити координацію діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів та обмін інформацією між ними. Це має надзвичайно важливе значення у контексті розбудови національної стійкості, оскільки посилює здатність держави прогнозувати загрози та небезпеки, підвищує рівень її готовності до своєчасного та адекватного реагування.

Як з'ясувалося пізніше, саме відсутність належного обміну інформацією між різними відомствами та спецслужбами стала однією із суттєвих прогалин у системі антитерористичної безпеки США, які уможливили масштабні терористичні акти 11 вересня 2001 р.

Ураховуючи те, що терористична загроза належить до числа таких, які мають постійний комплексний характер, для протидії їй нині активно застосовуються механізми забезпечення національної стійкості, орієнтовані як на посилення відповідних спроможностей держави, так і запровадження нових форматів співробітництва різних суб'єктів, а також на формування стійкості суспільства до цієї загрози. Усі ці компоненти можуть посилювати й доповнювати одне одного, а отже, мають застосовуватися комплексно.

Серед практичних механізмів розбудови стійкості держави і суспільства до терористичної загрози, які використовуються в інших країнах, слід зазначити активне залучення громадських організацій до розробки і проведення спільно з правоохоронними органами роз'яснювальної роботи серед населення щодо характеру сучасної терористичної загрози, індикаторів, які вказують на ймовірну терористичну діяльність, можливостей співробітництва з правоохоронними органами у сфері протидії такій діяльності та ін. Важливе значення має організація та проведення антитерористичних тренінгів і навчань для населення, а також залучення громадян до розроблення проектів нормативно-правових актів з питань боротьби з тероризмом.

У США, наприклад, реалізовано низку програм (зокрема, «Нагорода за справедливість», «Щось побачив – повідом», «Сусідський дозор»), спрямованих на створення зацікавленості населення в інформуванні правоохоронних органів щодо підозрілої активності, яка має ознаки терористичної.

Запровадження таких практик є основою формування належної антитерористичної культури населення, підвищує рівень самоорганізації суспільства, зменшує рівень тривожності, а отже, знижує вразливість від прямих і непрямих наслідків терактів (фізичних, психологічних, поведінкових, соціальних, політичних тощо).

Іншими прикладами ефективної взаємодії держави та суспільства щодо протидії широкому спектру внутрішніх загроз є діяльність неурядових організацій добровільних помічників поліції (зокрема, «*Crime Stoppers*» – у США, «Мішмар Езрахі» – в Ізраїлі або місцеві сили підтримки поліції в Англії), волонтерські загони пожежної охорони, відповідні програми співробітництва із засобами масової інформації та ін.

ВИСНОВКИ

1. Глобальне безпекове середовище характеризується нині високим рівнем турбулентності й невизначеності. Поширення загроз гібридного типу, які характеризуються скоординованим одночасним застосуванням різноманітних традиційних і нетрадиційних методів та інструментів, котрі нерідко мають прихований характер, потребує застосування нових підходів у сфері національної безпеки. Якнайкраще відповідає таким умовам концепт національної стійкості. Його реалізація у державі має розпочинатись із закріплення довгострокових цілей і завдань розбудови національної стійкості у Стратегії національної безпеки. Відтак на основі аналізу

безпекового середовища конкретної країни мають бути визначені пріоритетні сфери і конкретні механізми забезпечення національної стійкості.

2. При розбудові національної стійкості принципово важливе значення має налагодження ефективної взаємодії між усіма суб'єктами (державними і недержавними). Як правило, це потребує формування нових організаційних систем (формальних і неформальних співтовариств, постійно діючих робочих груп тощо). При цьому механізми посилення індивідуальних спроможностей різних суб'єктів можуть доповнювати й посилювати механізми, спрямовані на налагодження ефективної взаємодії суб'єктів, а отже, їх слід застосовувати комплексно.

3. Забезпечення стійкості держави до загроз у сфері національної безпеки має надзвичайно важливе значення, оскільки саме до повноважень держави відноситься захист національної державності та безпеки громадян, забезпечення належного урядування та безпеки державних інститутів, а також гарантоване надання життєво важливих послуг населенню.

Як доводить світовий досвід, критично важливими групами механізмів забезпечення стійкості держави у сфері національної безпеки є такі, що спрямовані на посилення спроможностей уповноважених державних органів щодо ідентифікації загроз; певний перерозподіл відповідальності у безпековій сфері (недержавні суб'єкти беруть на себе більшу відповідальність за власну безпеку, держава створює для цього сприятливі умови та посилює координаційні й контрольні функції); забезпечення безперервності процесу державного управління та надання критично важливих послуг населенню; забезпечення високого рівня готовності до широкого спектра загроз і небезпек (шляхом налагодження ефективного обміну інформацією, проведення постійних навчань, тренувань, розроблення відповідних програм і планів дій тощо); налагодження стійких двосторонніх каналів комунікації уповноважених державних і місцевих органів з населенням.

Сфери, у яких найбільш активно застосовуються на практиці механізми забезпечення національної стійкості: захист критичної інфраструктури (у т. ч. у сфері кібербезпеки), захист населення від надзвичайних ситуацій і небезпек природного й техногенного походження, підвищення стійкості держави і населення до терористичної загрози та ін.

3. Для України запровадження концепту національної стійкості у сфері національної безпеки має надзвичайно важливе значення, оскільки гібридні загрози з боку РФ є довгостроковим чинником деструктивного впливу.

Варто зважати на те, що вже у наступному році має розпочатися процес оновлення Стратегії національної безпеки України, оскільки чинна Стратегія національної безпеки України розрахована на період до 2020 р. [21], а Законом України «Про національну безпеку України» передбачено, що нова Стратегія розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост [22]. При цьому вона повинна визначити цілі, завдання та пріоритетні сфери розбудови національної стійкості.

Доцільним виглядає запровадження в Україні практики підготовки Національного реєстру загроз як складової Стратегії національної безпеки за прикладом Великої Британії. Такий реєстр сприяв би підвищенню ефективності підготовки інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони відповідно до вимог пункту 3 статті 26 Закону України «Про національну безпеку України». Формування і ведення такого реєстру доцільно було б доручити Апарату Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ), який може використовувати для цієї роботи Головний ситуаційний центр України як програмно-апаратний комплекс зі збору, накопичення та обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони [23].

4. При визначенні конкретних механізмів забезпечення національної стійкості, зокрема щодо посилення відповідних спроможностей держави, доцільно враховувати результати комплексного огляду сектору безпеки і оборони України, який має проводитися відповідно до статті 27 Закону України «Про національну безпеку України».

Ураховуючи те, що прогнозування й ідентифікація загроз має надзвичайно важливе значення у системі забезпечення національної стійкості, оскільки впливає на рівень готовності держави та суспільства, завчасне виявлення і оцінка широкого спектра загроз, у т. ч. гібридного типу, підвищує вимоги до розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів. Ці аспекти мають знайти відображення як у Стратегії національної безпеки України, так

і в інших документах довгострокового планування.

Актуальними для України напрямами запровадження механізмів забезпечення стійкості держави є такі, як-от: оновлення концептуальних засад і запровадження нових практик у сфері протидії терористичній діяльності; створення розвідувального співтовариства; формування системи захисту критичної інфраструктури; створення належних каналів комунікацій влади з населенням; створення нових форматів взаємодії громадянського суспільства з державою у сфері національної безпеки тощо.

5. З огляду на те, що питання розбудови національної стійкості є достатньо новими для України, слід зазначити, що розробка та впровадження відповідних механізмів потребують належного наукового супроводження. Отже, продовження досліджень у цій сфері є дуже актуальним завданням.

Список використаних джерел

1. Australia's Counter-Terrorism Strategy. Strengthening Our Resilience [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу : https://www.nationalsecurity.gov.au/Media-and-publications/Publications/Documents/Australias-Counter-Terrorism-Strategy-2015.pdf
2. Canada's Counter-Terrorism Strategy. Building Resilience Against Terrorism [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу : https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/index-en.aspx
3. National Strategy for Homeland Security [Електронний ресурс]. – 2007. – Режим доступу : https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf
4. National policy frameworks on resilience in OECD countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/national-policy-resilience-frameworks.pdf
5. Sector resilience plans [Електронний ресурс] / UK Cabinet Office. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/collections/sector-resilience-plans
6. Strategic National Framework on Community Resilience [Електронний ресурс] / UK Cabinet Office. – 2011. – Режим доступу : https://www2.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fireandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf
7. Preparation and planning for emergencies. The Resilience Capabilities Programme [Електронний ресурс] / UK Cabinet Office. – Режим доступу : https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme#history
8. Koncepcia pre boj Slovenskej Republiky proti hybridnym hrozbam, 11.07.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2018/07/Koncepcia-pre-boj-Slovenskej-republiky-proti-hybridn%C3%BDm-hrozb%C3%A1m-2.pdf
9. Finnish Act on the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Government proposal 59/2017) and Common set of proposals for the implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2017/08/Common-set-of-proposals-for-the-implementation-of-the-Joint-Declaration-2.pdf
10. Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.nato.int/cps/ra/natohq/official_texts_133180.htm
11. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on Countering Hybrid Threats: a European Union Response [Електронний ресурс] / Brussels, Joint (2016) 18 final, 6.4.2016. – Режим доступу : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018
12. Lasconjarias G. Deterrence through Resilience. NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared // Eisenhower Paper. Research Division, NATO Defense College, Rome. – 2017. – № 7. – P. 1–8.
13. Donno R. Building national resilience. Survive crisis, seize opportunity, prepare for change [Електронний ресурс] / Booz Allen Hamilton, Inc., 2017. – Режим доступу : https://www.boozallen.com/content/dam/boozallen_site/dig/pdf/white_paper/building-national-resilience.pdf
14. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy [Електронний ресурс] / UK Government. – 2010. – Режим доступу : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf
15. National Security Strategy of the United States of America [Електронний ресурс] / President of the USA. – 2017. – Режим доступу : https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

16. The 2014 Quadrennial Homeland Security Review [Електронний ресурс] / Homeland Security Department. – 2014. – Режим доступу : https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2014-qhsr-final-508.pdf
17. Bourbeau P. Resiliencism: premises and promises in securitisation research // Resilience. – 2013. – № 1:1. – P. 3–17.
18. Proag V. The concept of vulnerability and resilience [Електронний ресурс] / Virendra PROAG // 4th International Conference on Building Resilience, Building Resilience 2014, 8–10 September 2014, Salford Quays, United Kingdom. – 2014. – Режим доступу : https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114009526
19. National Risk Register Of Civil Emergencies [Електронний ресурс] / UK Cabinet Office. – 2017. – Режим доступу : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf
20. The role of Local Resilience Forums: A reference document [Електронний ресурс] / UK Cabinet Office. – 2013. – Режим доступу : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62277/The_role_of_Local_Resilience_Forums-_A_reference_document_v2_July_2013.pdf .
21. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015
22. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19
23. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 року «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» від 28 лютого 2015 р. № 115/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115/2015#n2

References

1. Australia's Counter-Terrorism Strategy. (2015). Strengthening Our Resilience. *www.nationalsecurity.gov.au*. Retrieved from https://www.nationalsecurity.gov.au/Media-and-publications/Publications/Documents/Australias-Counter-Terrorism-Strategy-2015.pdf [in English].
2. Building Resilience Against Terrorism. Canada's Counter-Terrorism Strategy. (2012). *www.publicsafety.gc.ca*. Retrieved from https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/index-en.aspx [in English].
3. National Strategy for Homeland Security, USA. (2007, Oct. 5). *Homeland Security Council. www.dhs.gov*. Retrieved from https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf [in English].
4. National policy frameworks on resilience in OECD countries. (n.d.). *www.oecd.org*. Retrieved from http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/national-policy-resilience-frameworks.pdf [in English].
5. Sector resilience plans. (n.d.). *UK Cabinet Office. www.gov.uk*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/collections/sector-resilience-plans [in English].
6. Strategic National Framework on Community Resilience. (2011). *UK Cabinet Office. www2.oxfordshire.gov.uk*. Retrieved from https://www2.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fireandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf [in English].
7. Preparation and planning for emergencies. The Resilience Capabilities Programme. (n.d.). *UK Cabinet Office. www.gov.uk*. Retrieved from https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme#history [in English].
8. Koncepcia pre boj Slovenskej Republiky proti hybridnym hrozbam. (2018, July, 11). *mepoforum.sk*. Retrieved from http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2018/07/Koncepcia-pre-boj-Slovenskej-republiky-proti-hybridn%C3%BDm-hrozb%C3%A1m-2.pdf [in Slovak].
9. Finnish Act on the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Government proposal 59/2017) and Common set of proposals for the implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. (2017, Avg.). *www.hybridcoe.fi*. Retrieved from https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2017/08/Common-set-of-proposals-for-the-implementation-of-the-Joint-Declaration-2.pdf [in English].
10. Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 2016, July 8–9. (2016). *www.nato.int*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/ra/natohq/official_texts_133180.htm [in English].

11. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on Countering Hybrid Threats: a European Union Response, Brussels, 6.4.2016. (2016). *eur-lex.europa.eu* Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018 [in English].
12. Lasconjarias, G. (2017). Deterrence through Resilience. NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared. *Eisenhower Paper. Research Division, NATO Defense College, 7*, 1–8 [in English].
13. Donno, R. Building national resilience. Survive crisis, seize opportunity, prepare for change. (n.d.). *www.boozallen.com*. Retrieved from https://www.boozallen.com/content/dam/boozallen_site/dig/pdf/white_paper/building-national-resilience.pdf [in English].
14. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. (2010). *assets.publishing.service.gov.uk*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf [in English].
15. National Security Strategy of the United States of America (2017, Dec. 18). *whitehouse.gov*. Retrieved from https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf [in English].
16. The 2014 Quadrennial Homeland Security Review. (n.d.). *www.dhs.gov*. Retrieved from https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2014-qhsr-final-508.pdf [in English].
17. Bourbeau, P. (2013). Resiliencism: premises and promises in securitisation research. *Resilience*, *1:1*, 3–17 [in English].
18. Proag, V. (2014). The concept of vulnerability and resilience. Virendra PROAG. In: *4th International Conference on Building Resilience, Building Resilience 2014, 8–10 September 2014, Salford Quays, United Kingdom. www.sciencedirect.com*. Retrieved from https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114009526 [in English].
19. National Risk Register Of Civil Emergencies. (2017). *assets.publishing.service.gov.uk*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf [in English].
20. The role of Local Resilience Forums: A reference document. (2013). *UK Cabinet Office. assets.publishing.service.gov.uk*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62277/The_role_of_Local_Resilience_Forums-_A_reference_document_v2_July_2013.pdf [in English].
21. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 26 travnia 2015 r. № 287/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine" dated May 26, 2015 No. 287/2015]. (2015). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 [in Ukrainian].
22. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII [Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" dated June 21, 2018, No. 2469-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 [in Ukrainian].
23. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 25 sichnia 2015 roku «Pro stvorennia ta zabezpechennia diialnosti Holovnoho sytuatziinoho tzentru Ukrainy» vid 28 liutoho 2015 r. № 115/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the decision of the Council of National Security and Defense of Ukraine dated January 25, 2015 "On Creation and Maintenance of the Main Situational Center of Ukraine" dated February 28, 2015 No. 115/2015]. (2015). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115/2015#n2 [in Ukrainian].

УДК 007.51(477)

ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ РЕЄСТРУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ПОРЯДКУ ЇХ ОБЛІКУ

Іванюта Сергій Петрович,
доктор технічних наук, старший науковий співробітник

Проаналізовано передумови формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ) та порядку їх обліку в межах створення державної системи захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні. Визначено комплекс проблемних питань у сфері законодавчого та організаційного забезпечення, що потребують врегулювання для формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку. Показано, що досвід функціонування Реєстру потенційно небезпечних об'єктів зумовлює можливість використання засобів і технологій його ведення для здійснення реєстрації та обліку об'єктів критичної інфраструктури. Досліджено особливості проведення паспортизації об'єктів критичної інфраструктури, що передбачає формування паспортів безпеки об'єктів критичної інфраструктури для визначення загроз та оцінки можливих ризиків негативних наслідків їх прояву для об'єктів критичної інфраструктури. Запропоновано можливі етапи проведення реєстрації та обліку об'єктів критичної інфраструктури. Показано, що ідентифікація об'єкта критичної інфраструктури передбачатиме процедуру виявлення на об'єкті різних джерел і чинників небезпеки, на підставі яких цей об'єкт буде визначатись як об'єкт критичної інфраструктури. При цьому віднесення об'єктів до критичної інфраструктури може відбуватися за сукупністю критеріїв, що визначають їх важливість для національної безпеки держави, свідчать про наявність ризиків для об'єктів критичної інфраструктури, можливість виникнення нештатних та аварійних ситуацій через активізацію загроз різного походження. Після ідентифікації об'єкта та його віднесення до критичної інфраструктури оператор такого об'єкта має здійснити його паспортизацію, що передбачає формування паспорта безпеки на об'єкт критичної інфраструктури. Цей документ має відображати результати аналізу ризиків, основних можливих загроз і потенційних негативних наслідків для об'єктів критичної інфраструктури, а також містити переліки заходів із запобігання загрозам та попередження їх виникнення. Наголошено, що після проведення паспортизації дані паспорта безпеки об'єкта критичної інфраструктури мають вноситися до їх Реєстру. Окреслено пріоритетні напрями діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади щодо відпрацювання заходів із законодавчого та організаційного забезпечення формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку.

Ключові слова: критична інфраструктура, реєстр, об'єкт, загрози, облік, пріоритети.

Ivaniuta Serhii

PRIORITIES FOR THE FORMATION OF THE REGISTER OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS AND ORDER OF THEIR ACCOUNT

The preconditions of formation of the register of critical infrastructure objects in the framework of creation of the state system of protection of critical infrastructure in Ukraine are analyzed. The complex of problematic issues in the sphere of legislative and organizational support that needs to be regulated for the formation of the register and accounting of objects of critical infrastructure is determined. It is shown that the experience of functioning of the Register

of potentially dangerous objects grounds the possibility of using the means and technologies of its management for registration of critical infrastructure objects. The peculiarities of the certification of objects of critical infrastructure, which involves the formation of security passports of critical infrastructure objects for the identification of threats and assessment of possible risks of negative consequences of their manifestation for critical infrastructure objects, are explored. Possible stages of accounting and registration of objects of critical infrastructure are proposed. It is shown that identification of the critical infrastructure object will involve the procedure for detecting at the object various sources and factors of danger, on the basis of which this object will be defined as the object of critical infrastructure. At the same time assigning objects to a critical infrastructure can take place on the basis of a set of criteria that determine their importance for the national security, indicating the existence of risks for objects of critical infrastructure, the possibility of emergencies of abnormal and emergency situations due to the activation of threats of different origins. After identification of the object and its classification into a critical infrastructure, the operator of such an object must carry out its certification, which involves the formation of a security passport on the critical infrastructure object. This document should reflect the results of the analysis of risks, the main possible threats and potential negative consequences for critical infrastructure objects, and also contain lists of measures for preventing of threats. It is stressed that after the certification, the data of security passport of the critical infrastructure object must be entered in their Register. The priority directions of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other bodies of executive power regarding the elaboration of legislative and organizational measures for registering of critical infrastructure objects and order of their account are outlined.

Keywords: critical infrastructure, registry, object, threats, accounting, priorities.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Активізація загроз природного й техногенного походження, підвищення ризиків терористичних актів, збільшення кількості кібератак на енергетичні об'єкти, руйнування та пошкодження об'єктів інфраструктури в зоні військового конфлікту на сході України – усе це зумовлює нагальність питання розбудови державної системи захисту об'єктів критичної інфраструктури в нашій державі. Критична інфраструктура України – це фізичні чи віртуальні системи та ресурси, що забезпечують функції та послуги, порушення яких може призвести до значних негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки [1].

Відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про удосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури», що уведене в дію Указом Президента України від 16 січня 2017 р. № 8/2017, Кабінет Міністрів України має внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», у якому необхідно передбачити врегулювання питань, зокрема щодо запровадження критеріїв та методології віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядок їх паспортизації та категоризації [2].

Своєю чергою, у Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р., серед проблем, що потребують розв'язання, визначається відсутність єдиних критеріїв та методології віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядку їх паспортизації та категоризації [3].

При цьому в рамках реалізації Концепції на загальнодержавному рівні серед інших завдань передбачається забезпечити розроблення: переліку об'єктів критичної інфраструктури; методології та визначення критеріїв віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури; порядку їх паспортизації та категоризації. На регіональному та галузевих рівнях передбачається забезпечити збирання, аналіз та узагальнення даних щодо об'єктів критичної інфраструктури та їх функціонування, а також узгодження й ведення обліку паспортів безпеки ОКІ.

Таким чином, проблема формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку потребує наукового обґрунтування і визначення пріоритетів у рамках розбудови державної системи захисту критичної інфраструктури в Україні, що зумовлює актуальність теми цієї публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання означеної проблеми. Різноманітні аспекти захисту критичної інфраструктури за останні роки розглядались у наукових працях вітчизняних дослідників, зокрема О.М. Суходолі, А.О. Мороза, О.М. Євдіна, Д.Г. Бобро, В.Ф. Гречанінова, С.І. Кондратова, Д.С. Бірюкова. Результати наукових досліджень цих науковців мають вагоме теоретичне й практичне значення в частині розробки основних засад захисту критичної інфраструктури [1; 4; 5]. Водночас значне посилення загроз природного й техногенного походження, підвищення рівня терористичних загроз, збільшення кількості та підвищення складності кібератак, численні пошкодження інфраструктурних об'єктів у східних та південних регіонах України внаслідок збройної агресії Російської Федерації зумовлюють актуалізацію питання віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, визначення порядку їх паспортизації та категоризації [6; 7; 8]. У цьому зв'язку визначення пріоритетів формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку є складовим елементом при розбудові державної системи захисту критичної інфраструктури в Україні, що потребує окремого дослідження.

Метою статті є аналіз проблем законодавчого та організаційного забезпечення створення в Україні Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку, визначення пріоритетів формування цього Реєстру в рамках розбудови державної системи захисту критичної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні існують кілька функціональних систем забезпечення безпеки галузевих об'єктів, що можуть бути віднесені до критичної інфраструктури. Так, у сфері цивільного захисту відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» передбачено декларування безпеки об'єкта підвищеної небезпеки шляхом підготовки документа, в якому наводяться результати аналізу ступеня небезпеки й оцінки рівня ризику цього об'єкта [9]. Також цей документ визначає комплекс заходів, що вживаються суб'єктом господарської діяльності з метою запобігання аваріям, а також забезпечення готовності до локалізації, ліквідації аварій та їхніх наслідків.

У Системі фізичної ядерної безпеки діє Порядок проведення оцінки вразливості ядерних установок та ядерних матеріалів [10]. Дія цього документа поширюється на експлуатуючі організації та інших ліцензіатів, що визначають, створюють і підтримують безперервне функціонування системи фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів або системи фізичного захисту ядерних матеріалів I та II категорій при їх перевезенні. Завданнями проведення цієї оцінки вразливості є: виявлення вразливих цілей, рівень фізичного захисту яких не відповідає вимогам чинного законодавства; аналіз потенційних радіаційних наслідків вчинення протиправних дій щодо вразливих цілей з боку правопорушників; оцінювання ризиків; розроблення рекомендацій щодо приведення стану системи фізичного захисту ядерної установки та ядерних матеріалів, системи фізичного захисту ядерних матеріалів при їх переведенні у відповідність до вимог чинного законодавства [10].

Важливе значення має визначення критеріїв віднесення об'єктів до критичної інфраструктури. Відповідно до процедури, передбаченої в Директиві Ради 2008/114/ЄС від 8 грудня 2008 р. «Про ідентифікацію та визначення європейської критичної інфраструктури та про оцінку необхідності вдосконалення її захисту», кожна держава – член ЄС зобов'язана виявляти потенційні об'єкти критичної інфраструктури, що відповідають міжгалузевим і галузевим критеріям відповідно до статті Директиви [11]. При цьому міжгалузеві критерії повинні включати:

a) критерій за кількістю жертв (оцінка проводиться з урахуванням кількості потенційно загиблих або поранених);

b) критерій, пов'язаний з економічними наслідками (оцінка проводиться з точки зору значущості економічних втрат і/або ступеня погіршення якості продуктів або послуг; включає можливі наслідки для навколишнього середовища);

c) критерій впливу на населення (оцінка проводиться з точки зору впливу на суспільну довіру, фізичних уражень і порушень у повсякденному житті, включно і втрату можливості надання важливих послуг).

Пороги міжгалузевих критеріїв повинні встановлюватися з урахуванням тяжкості наслідків у вигляді порушення або знищення конкретної інфраструктури. Чіткі пороги, які застосовуються до міжгалузевих критеріїв, повинні визначатися в кожному конкретному випадку на індивідуальній основі тими державами – членами ЄС, інтереси яких пов'язані з конкретною критичною інфраструктурою [11]. Кожна держава – член ЄС зобов'язана щорічно інформувати Європейську Комісію про кількість об'єктів інфраструктури в кожній галузі, щодо яких проводилось оцінювання за міжгалузевими критеріями.

Треба зазначити, що в Директиві Ради 2008/114/ЄС критична інфраструктура також класифікується як національна та європейська.

Національна критична інфраструктура включає системи та їх частини, котрі розташовані в державі – члені ЄС, що є принциповими для збереження найбільш важливих суспільних функцій, здоров'я, безпеки, забезпечення господарських або соціальних умов для населення, порушення або знищення яких мало б для держави серйозні наслідки унаслідок відмови таких функцій [11].

Оскільки деякі елементи інфраструктури можуть мати велике значення не тільки на національному рівні, а й на міжнародному, то Директивою 2008/114/ЄС також визначена і *європейська критична інфраструктура*. Вона складається з критичної інфраструктури, що знаходиться в державах – членах ЄС, порушення або знищення якої принесло би серйозні наслідки принаймні двом державам. При цьому серйозність наслідків розглядається за наскрізними критеріями. Це стосується й наслідків, спричинених міжгалузевою залежністю від інших типів інфраструктури.

Після ідентифікації критичної інфраструктури, особливо європейської критичної інфраструктури, держава ЄС інформує інші держави-члени, для яких функціонування потенційного об'єкта європейської критичної інфраструктури може мати серйозні наслідки, про їх визначення і причини визначення цих об'єктів. До того ж, кожна держава – член ЄС має право вимагати включити інфраструктуру до європейської критичної інфраструктури, що знаходиться на території іншої держави і може спричинити формування серйозних негативних наслідків. Щорічно всі держави Європейського Союзу мають надавати перелік критичної інфраструктури Європейській Комісії.

Що стосується нашої держави, то на сьогодні найбільш придатним до вирішення завдань захисту критичної інфраструктури є підхід, що застосовується до обліку потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), який здійснюється Державною архівною службою України.

Відповідно до Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів проводиться ідентифікація та паспортизація цих об'єктів шляхом підготовки і надання паспорта потенційно небезпечного об'єкта [12]. Паспорт потенційно небезпечного об'єкта є документом визначеної форми, що містить структуровані дані про окремий такий об'єкт. Це насамперед загальна інформація про ПНО, відомості про небезпечні природні умови та технологічні процеси, дані щодо основних джерел небезпеки та об'єктів впливу надзвичайних ситуацій, аварійно-рятувальна документація тощо. Форми паспортів ПНО відповідають певному виду господарської діяльності, до яких належать і шахти, гідротехнічні об'єкти, магістральні трубопроводи, родовища корисних копалин. Ідентифікація потенційно небезпечного об'єкта є процедурою виявлення на об'єкті джерел та чинників небезпеки, на підставі яких цей об'єкт визнається потенційно небезпечним.

Реєстрація потенційно небезпечних об'єктів в Україні розпочалася після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів» [13]. При цьому Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів розроблявся як автоматизована інформаційно-довідкова система для обліку та обробки інформації щодо потенційно небезпечних об'єктів. Метою створення цього Реєстру був державний облік ПНО та інформаційне забезпечення процесів підготовки управлінських рішень і виконання зобов'язань України згідно з міжнародними договорами щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у т. ч. транскордонного характеру, пов'язаних із функціонуванням небезпечних об'єктів.

Реєстр ПНО є автоматизованою інформативно-довідковою системою, що забезпечує облік та обробку інформації щодо потенційно небезпечних об'єктів. Ведення Реєстру передбачає виконання комплексу заходів, що забезпечують збирання, накопичення та актуалізацію інформації щодо небезпечних об'єктів, адміністрування бази даних Реєстру, інформаційне обслуговування користувачів Реєстру, розроблення програмного забезпечення ведення Реєстру ПНО

та інструктивних документів, що регламентують створення, ведення та користування його даними.

Під час реєстрації Державний департамент страхового фонду документації надає кожному потенційно небезпечному об'єкту окремий реєстраційний номер, що не змінюється при зміні власника і зберігається у Реєстрі ПНО до повної ліквідації небезпечного об'єкта. Реєстрація небезпечних об'єктів вважається закінченою після одержання особами, які зареєстрували небезпечні об'єкти, свідоцтва про їх реєстрацію за формою, встановленою Міністерством юстиції України. Інформація стосовно кожного ПНО, крім загальної (назва, територіальне розташування, вид діяльності), містить кількісні та якісні показники виробничих процесів і небезпек, які притаманні виду діяльності такого об'єкта. Відтак база даних Реєстру ПНО дає змогу робити витяги з нього більше як за 40 параметрами, це – строки експлуатації, джерела небезпеки, види та можливі рівні небезпек, кількісні показники чинників небезпеки.

Нині база даних Реєстру ПНО містить актуальну інформацію про понад 26 тис. потенційно небезпечних об'єктів, як-от: підприємства; родовища нафти та газу; магістральні трубопроводи та відгалуження; гідротехнічні об'єкти; вугільні шахти; автозаправні станції; кар'єри; мости, віадуки, шляхопроводи, сухопутні тунелі, підземні станції та тунелі метро тощо.

Сьогодні інформаційні ресурси бази даних дозволяють використовувати Реєстр ПНО як основні відомості для виявлення та визначення потенційних ризиків небезпеки регіонів, окремих районів, відокремлених територій, конкретних об'єктів. При цьому враховуються такі чинники та характеристики:

- масштаб (географічне охоплення території, для якої небезпечна подія може спричинити значну шкоду);
- несприятливі події, у результаті яких може бути заподіяно прямий, а також непрямий збиток промисловому підприємству;
- тяжкість можливих наслідків за такими показниками:

– вплив на населення (кількість загиблих, осіб, які постраждали чи отримали серйозні травми, а також чисельність евакуйованого населення);

– екологічна шкода (вплив на населення та навколишнє середовище);

– взаємозв'язок з іншими елементами інфраструктури.

Небезпечні об'єкти господарської діяльності, що за результатами ідентифікації віднесені до ПНО, включаються до регіональних переліків ПНО, які затверджуються на засіданнях обласних (міських) комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій місцевих державних адміністрацій і щороку надсилаються до Державного департаменту Страхового фонду документації [14].

Суб'єкти господарської діяльності незалежно від відомчої приналежності та форми власності у 30-денний термін після оповіщення про внесення їх до переліку ПНО зобов'язані оформити паспорт ПНО відповідно до вимог Положення про паспортизацію ПНО, узгодити його з територіальним органом державного нагляду у сфері цивільного захисту та самостійно або через територіальні управління надіслати паспорт ПНО до НДІ мікрографії.

Зауважимо, що паспортизація ПНО є процедурою підготовки і надання паспорта потенційно небезпечного об'єкта. Вона здійснюється відповідно до переліків потенційно небезпечних об'єктів, затверджених комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, котрі складаються на підставі результатів ідентифікації ПНО. Ідентифікація ПНО передбачає виявлення на об'єктах господарської діяльності джерел та чинників небезпеки, що здатні за негативних обставин (аварія, стихійне лихо тощо) ініціювати виникнення надзвичайної ситуації (НС), а також оцінювання максимального рівня можливих НС [12].

У рамках державної системи фізичного захисту за результатами оцінки вразливості формуються документи стосовно антитерористичної захищеності об'єктів критичної інфраструктури, що певною мірою відповідають паспорту ПНО, але є значно ширшими з точки зору оцінки загроз [15]. Так, Звіт з оцінки вразливості, крім загальних даних про об'єкт та виявлені джерела небезпеки, містить опис загроз, сценарії дій правопорушників та оцінює здатність системи фізичного захисту та об'єктового плану взаємодії протистояти визначеним загрозам [16].

Відповідно до Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури в

Україні ця система спрямована на забезпечення стійкості критичної інфраструктури до всіх типів загроз, у т. ч. й загрози природного і техногенного характеру, кіберзагроз, протиправних дій. Тому в паспорт безпеки об'єкта критичної інфраструктури повинні бути включені всі типи загроз, а також мають попередньо визначатися напрями забезпечення захисту цих об'єктів.

Метою формування паспортів безпеки об'єктів критичної інфраструктури є визначення загроз, оцінювання можливих ризиків негативних наслідків їх прояву для об'єктів критичної інфраструктури та визначення напрямів забезпечення безпеки ОКІ для подальшої розробки на цій основі заходів із запобігання та попередження проявів загроз для об'єктів критичної інфраструктури. Паспорти безпеки ОКІ готуються операторами об'єктів критичної інфраструктури, після цього надаються на погодження до відповідальних за сектори суб'єктів захисту критичної інфраструктури.

У загальному випадку паспорт безпеки об'єкта критичної інфраструктури повинен містити: загальні відомості про такий об'єкт; інформацію про його зв'язки з іншою інфраструктурою, природно-кліматичні та географічні умови місця розташування ОКІ; відомості про речовини та матеріали, що використовуються на ОКІ; дані про аварійну готовність персоналу до дій в умовах надзвичайних ситуацій (НС), організацію охорони та фізичного захисту ОКІ, інженерно-технічні засоби охорони; характеристики основних джерел небезпеки; категорію критичності ОКІ, яка присвоєна об'єкту.

Отже, облік об'єктів критичної інфраструктури, у свою чергу, передбачає виконання комплексу заходів із забезпечення збирання, накопичення та актуалізації необхідної інформації щодо характеристик об'єктів критичної інфраструктури, формування та адміністрування бази даних Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, забезпечення інформаційного обміну та надання даних Реєстру ОКІ, розроблення програмного забезпечення для ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури. Ураховуючи важливість інформації щодо об'єктів критичної інфраструктури для забезпечення національної безпеки держави, інформація, котра використовується для обліку об'єктів критичної інфраструктури, може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом або взагалі бути закритою.

Варто враховувати, що облік об'єктів критичної інфраструктури включатиме кілька етапів, які потребуватимуть законодавчого узгодження (*див. рис.*).

Так, ідентифікація об'єкта критичної інфраструктури передбачатиме процедуру виявлення на об'єкті різних джерел і чинників небезпеки, на підставі яких цей об'єкт буде визначатися як об'єкт критичної інфраструктури. При цьому віднесення об'єктів до критичної інфраструктури може відбуватися за сукупністю критеріїв, що визначають їх важливість для національної безпеки держави, свідчать про наявність ризиків для об'єктів критичної інфраструктури, можливість виникнення нештатних та аварійних ситуацій через активізацію загроз різного походження.

Після ідентифікації об'єкта та його віднесення до критичної інфраструктури оператор такого об'єкта має здійснити його паспортизацію, що передбачає формування паспорта безпеки на об'єкт критичної інфраструктури. Цей документ має відображати результати аналізу ризиків, основних можливих загроз і потенційних негативних наслідків для об'єктів критичної інфраструктури, а також містити переліки заходів із запобігання загрозам та попередження їх виникнення. Ураховуючи важливість інформації, паспорт безпеки ОКІ має бути погоджений

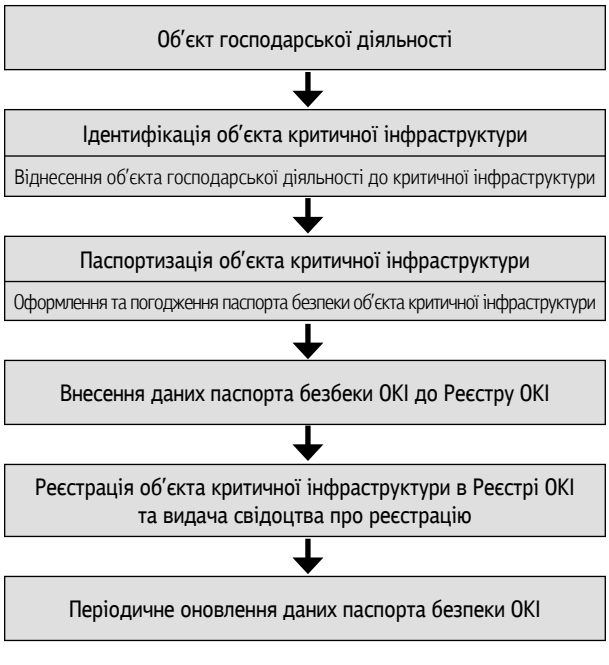

Рис. **Етапи формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку**

Джерело: складено автором.

з органами, котрі є відповідальними за сектори захисту критичної інфраструктури, а також зі Службою безпеки України. Форму паспорта безпеки об'єктів критичної інфраструктури, порядок його розробки, наповнення, зміст і строки подання має встановлювати Кабінет Міністрів України.

Після проведення паспортизації дані паспорта безпеки об'єктів критичної інфраструктури вносяться до Реєстру ОКІ. Очевидно, що внесення об'єктів до Реєстру об'єктів критичної інфраструктури має здійснювати окремий державний орган, уповноважений реалізовувати державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури за поданням відповідальних за сектори критичної інфраструктури. При цьому важливим етапом обліку буде періодичне оновлення даних паспортів безпеки об'єктів критичної інфраструктури, що може відбуватися щорічно або кожні два роки з огляду на важливість і пріоритетність виконання завдань захисту критичної інфраструктури.

У свою чергу, порядок ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, внесення до нього об'єктів, а також особливості надання інформації з реєстру мають встановлюватися Кабінетом Міністрів України.

Висновки. Розвиток законодавства у сфері забезпечення захисту критичної інфраструктури зумовлює необхідність вирішення комплексу питань, серед яких важливе значення має формування реєстру та обліку об'єктів критичної інфраструктури. Разом з тим, концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р., серед проблем, що потребують розв'язання, визначає відсутність єдиних критеріїв та методології віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядку їх паспортизації та категоризації. Нині вимоги щодо формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку не визначені.

Досвід функціонування Реєстру потенційно небезпечних об'єктів дає можливість використання засобів і технологій його ведення для забезпечення обліку об'єктів критичної інфраструктури. Для цього необхідно провести комплексний аналіз складових зазначеного Реєстру та визначити напрями адаптації його законодавчого та організаційного забезпечення для вирішення завдань формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку.

Ураховуючи значний обсяг інформації, необхідний для формування Реєстру безпеки ОКІ, уявляється доцільним створення інформаційно-аналітичної системи підтримки процесів обліку, що забезпечить формування електронних баз даних основних параметрів ОКІ, збереження даних цього Реєстру в електронному вигляді, надання обмеженого доступу до них, отримання необхідної інформації та забезпечення обміну інформацією між операторами та відповідальними за сектори критичної інфраструктури.

Важливим етапом обліку об'єктів критичної інфраструктури є проведення їх паспортизації. Паспортизація об'єктів критичної інфраструктури передбачає формування паспортів безпеки об'єктів критичної інфраструктури для визначення загроз та оцінки можливих ризиків негативних наслідків їх прояву для об'єктів критичної інфраструктури, визначення напрямів забезпечення безпеки ОКІ для подальшої розробки на цій основі заходів із запобігання та попередження прояву загроз для об'єктів критичної інфраструктури. Паспорти безпеки об'єктів критичної інфраструктури мають готуватися операторами об'єктів критичної інфраструктури і надаватися на погодження до відповідальних за сектори суб'єктів захисту критичної інфраструктури.

При формуванні Реєстру об'єктів критичної інфраструктури необхідно враховувати наявність в Україні кількох систем, що забезпечують захист від різних загроз. Система захисту критичної інфраструктури має забезпечити координацію різних систем і відомств через механізм узгодження і підтримки діяльності. Для передбачення загроз за методологією, що буде розроблена і затверджена на рівні секторального органу виконавчої влади, буде здійснюватися відбір об'єктів критичної інфраструктури. Секторальні органи влади та оператори мають формувати проектні загрози, тобто складати характеристики можливих джерел зловмисних дій проти об'єктів критичної інфраструктури. У свою чергу, паспорт безпеки об'єкта критичної інфраструктури має бути комплексним документом, де будуть окреслені всі типи загроз і попередньо визначені напрями забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури від них.

Неузгодженість нормативно-правового регулювання у сфері захисту критичної інфраструктури, а також відсутність у національному законодавстві відповідного закону про критичну інфраструктуру та її захист ускладнює міжві-

домчу взаємодію державних органів, власників та операторів критичної інфраструктури, у т. ч. при формуванні Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку.

Пропозиції. Зважаючи на необхідність законодавчого та організаційного забезпечення проблем захисту критичної інфраструктури, Кабінету Міністрів України необхідно розробити та подати до Верховної Ради України проект Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист», у якому передбачити врегулювання питань формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури та порядку їх обліку.

Крім того, важливе значення має надаватися: визначенню функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері захисту критичної інфраструктури; прав, обов'язків і відповідальності власників та операторів об'єктів критичної інфраструктури; запровадженню критеріїв віднесення об'єктів до критичної інфраструктури за шкалою критичності, порядку їх паспортизації та категоризації.

Ураховуючи напрацювання у сфері ведення Реєстру потенційно небезпечних об'єктів, уявляється доцільним проаналізувати можливість включення до проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» положення щодо ведення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації, обліку об'єктів критичної інфраструктури та обов'язковість створення страхового фонду документації на об'єкти критичної інфраструктури.

У цьому контексті важливе значення матимуть дослідження можливостей використання та адаптації державного Реєстру потенційно небезпечних об'єктів для забезпечення формування паспортів безпеки об'єктів критичної інфраструктури, формування Реєстру ОКІ та порядку їх обліку.

При цьому необхідно визначити напрями формування інформаційно-аналітичної системи підтримки процесів обліку об'єктів критичної інфраструктури, що забезпечить формування електронних баз даних їх основних параметрів, збереження даних Реєстру ОКІ в електронному вигляді, забезпечення обмеженого доступу до них, отримання необхідної інформації та обмін інформацією між операторами та відповідальними за сектори критичної інфраструктури.

Перспективи подальших розвідок у цій сфері пов'язані з визначенням процедури збирання, узагальнення та аналізу даних щодо об'єктів критичної інфраструктури та надання пропозицій щодо внесення таких об'єктів до Реєстру об'єктів критичної інфраструктури в межах визначених секторів, що має здійснюватися відповідальними за сектори суб'єктами захисту критичної інфраструктури.

У свою чергу, процедура внесення об'єктів до Реєстру об'єктів критичної інфраструктури потребуватиме відомчого узгодження, оскільки вона має здійснюватися відповідним органом, що реалізуватиме державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури за поданням державних органів, відповідальних за сектори критичної інфраструктури.

У цьому зв'язку потребують додаткових досліджень питання особливостей ведення Реєстру ОКІ, порядку внесення об'єктів до нього, а також надання інформації з Реєстру, частина з якої може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Окремого розгляду також вимагає комплекс питань, котрі стосуються проведення паспортизації об'єктів критичної інфраструктури, що може здійснюватися операторами критичної інфраструктури за поданням органу, відповідального за сектор критичної інфраструктури.

Список використаних джерел

1. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. матер. міжнар. експерт. нарад / упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов ; за заг. ред. О.М. Суходолі. – К. : НІСД, 2016. – 176 с.
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про удосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури» від 16 січня 2017 р. № 8/2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/82017-21058
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури» від 6 грудня 2017 р. № 1009-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80

4. Бобро Д.Г. Методологія оцінки рівня критичності об'єктів інфраструктури // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 3 (40). – С. 77–85.
5. Суходоля О.М. Щодо створення державної системи захисту критичної інфраструктури : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/infrastrukt-86de2.pdf
6. Resolution S/RES/2341 (2017) – Protection of critical infrastructure [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2341%282017%29&referer=/english/&Lang=E
7. Іванюта С.П., Качинський А.Б. Екологічна та природно-техногенна безпека України: регіональний вимір загроз і ризиків : монографія / Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2012. – 308 с.
8. Іванюта С.П. Пріоритети зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій у контексті захисту критичної інфраструктури // Стратегічні пріоритети. – К. : НІСД, 2017. – № 4 (45). – С. 43–54.
9. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2245-14
10. Наказ Державного комітету ядерного регулювання України «Про затвердження Порядку проведення оцінки вразливості ядерних установок та ядерних матеріалів» від 30 листопада 2010 р. № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1309-10
11. Council Directive 2008/114/EC "On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/
12. Наказ Міністерства України з надзвичайних ситуацій «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів» від 18 грудня 2000 р. № 338 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0062-01
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів» від 29 серпня 2002 р. № 1288 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1288-2002-%D0%BF
14. Наказ Міністерства з надзвичайних ситуацій «Про затвердження Стандарту надання Державним департаментом страхового фонду документації адміністративної послуги щодо видачі Свідоцтва про реєстрацію об'єкта у Державному реєстрі потенційно небезпечних об'єктів» від 12 листопада 2010 р. № 1016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1235-10/print1306216996838531
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування державної системи фізичного захисту» від 21 грудня 2011 р. № 1337 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1337-2011-%D0%BF
16. Наказ Держатомрегулювання України «Про затвердження Порядку проведення оцінки вразливості ядерних установок та ядерних матеріалів» від 30 листопада 2010 р. № 169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1309-10

References

1. Biriukov, D.S., & Kondratov, S.I. (2016). *Zelena knyha z pytan zakhystu krytychnoi infrastruktury v Ukraini [Green Paper on critical infrastructure protection in Ukraine]*. (O.M. Sukhodolia, Ed.). Kyiv, NISS [in Ukrainian].
2. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrudnia 2016 roku «Pro udoskonalennia zakhodiv zabezpechennia zakhystu obiektiv krytychnoi infrastruktury» vid 16 sichnia 2017 r. № 8/2017 [Decree of the President of Ukraine "About the country For the sake of national security and defense of Ukraine" on 29 March 2016 "About the registration of security claims for the misdirection of assets of critical infrastructure" from 2017, June 16 No. 8/2017]. (2017). *www.president.gov.ua*. Retrieved from http://www.president.gov.ua/documents/82017-21058 [in Ukrainian].
3. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury» vid 6 hrudnia 2017 r. № 1009-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Concept for the Establishment of a State System for the Protection of Critical Infrastructure" dated December 6, 2017 No. 1009-r]. (2017). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80 [in Ukrainian].
4. Bobro, D.H. (2016). Metodolohiia otsinky rivnia krytychnosti obiektiv infrastruktury [Methodology for assessing the criticality of infrastructure objects]. *Stratehichni priorytety – Strategic Prioryties*, *3 (40)*, 77–85 [in Ukrainian].
5. Sukhodolia, O.M. (2017). Shchodo stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury [Concerning the creation of a state system for the protection of critical infrastructure]. *www.niss.gov.ua*. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/infrastrukt-86de2.pdf [in Ukrainian].
6. Resolution S/RES/2341. (2017). Protection of critical infrastructure. *www.un.org*. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2341%282017%29&referer=/english/&Lang=E [in English].

7. Ivaniuta, S.P. & Kachinskyi, A.B. (2012). *Ekolohichna ta pryrodno-tekhnohenna bezpeka Ukrainy: rehionalnyi vymir zahroz i ryzykiv [Ecological and natural-technogenic safety of Ukraine: a regional dimension of threats and risks]*. Kyiv, NISS [in Ukrainian].
8. Ivaniuta, S.P. (2017). Priorytety znyzhennia ryzykiv vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii u konteksti zakhystu krytychnoi infrastruktury [Priorities for reducing the risk of emergencies in the context of protecting critical infrastructure]. *Stratehichni priorytety – Strategic Prioryties*, *4 (45)*, 43–54 [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy «Pro obiekty pidvyshchenoi nebezpeky» vid 18 sichnia 2001 r. № 2245-III [Law of Ukraine «About objects of high danger» from 2001, Jan. 18 No. 2245-III]. (n.d.). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2245-14 [in Ukrainian].
10. Nakaz Derzhavnoho komitetu yadernoho rehuliuvannia Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia otsinky vrazlyvosti yadernykh ustanovok ta yadernykh materialiv» vid 30 lystopada 2010 r. № 16 [Order of the State Nuclear Regulatory Committee of Ukraine "On Approval of the Procedure for Assessing the Vulnerability of Nuclear Installations and Nuclear Materials" dated November 30, 2010 No. 16]. (2010). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1309-10 [in Ukrainian].
11. Council Directive 2008/114/EC "On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection". (n.d.). *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/ [in English].
12. Nakaz Ministerstva Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro pasportyzatsiiu potentsiino nebezpechnykh obiektiv» vid 18 hrudnia 2000 r. № 338 [Order of the Ministry of Emergency Situations "On Approval of the Regulation on the Passport of Potentially Hazardous Objects" dated December 18, 2000 No. 338]. (2000). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0062-01 [in Ukrainian].
13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnyi reiestr potentsiino nebezpechnykh ob`iektiv» vid 29 serpnia 2002 r. № 1288 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on the State Register of Potentially Hazardous Objects" dated August 29, 2002 No. 1288]. (2002). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1288-2002-%D0%BF [in Ukrainian].
14. Nakaz Ministerstrva z nadzvychainykh sytuatsii "Pro zatverdzhennia Standartu nadannia Derzhavnym departamentom strakhovoho fondu dokumentatsii administratyvnoi posluhy shchodo vydachi Svidotstva pro reiestratsiiu obiekta u Derzhavnomu reiestri potentsiino nebezpechnykh obiektiv" vid 12 lystopada 2010 r. № 1016 [Order of the Ministry of Emergency Situations "On Approval of the Standard of Provision of Administrative Services Documents by the State Department of the Insurance Fund for Issuance of the Certificate of Registration of the Object in the State Register of Potentially Hazardous Objects" dated November 12, 2010 No. 1016]. (2010). *zakon1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1235-10/print1306216996838531 [in Ukrainian].
15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku funktsionuvannia derzhavnoi systemy fizychnoho zakhystu» vid 21 hrudnia 2011 r. № 1337 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Functioning of the State System of Physical Protection" dated December 21, 2011 No. 1337]. (2011). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1337-2011-%D0%BF [in Ukrainian].
16. Nakaz Derzhatomrehuliuvannia Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia otsinky vrazlyvosti yadernykh ustanovok ta yadernykh materialiv» vid 30 lystopada 2010 r. № 169 [The SNRCU Order of Ukraine "On Approval of the Procedure for Assessing the Vulnerability of Nuclear Installations and Nuclear Materials" dated November 30, 2010 No. 169]. (2010). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1309-10 [in Ukrainian].

УДК 323:351

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОГЛЯДУ СТАНУ КІБЕРЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ТА КРИТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Семенченко Андрій Іванович,
доктор наук з державного управління, професор

Мялковський Данило Владиславович

Станіславський Тарас Володимирович

У статті розглянуто концептуальні засади організації та проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом. Актуальність цього дослідження зумовлена як вимогами чинного законодавства, так і тенденціями розвитку сфери національної безпеки та оборони, невідповідністю державної політики та державного управління вимогам надійного та оперативного реагування на кіберзагрози, розривом та неузгодженістю між сукупністю концептуальних документів і їх реальною імплементацією, відсутністю ефективної координації та взаємодії складових національної системи кібербезпеки щодо кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури. У статті обґрунтовано й запропоновано концептуальні засади комплексного механізму державного управління оглядом стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, з урахуванням міжнародного досвіду в цій сфері, насамперед країн НАТО та Європейського Союзу.

Огляд стану кіберзахисту є однією із складових частин Комплексного огляду сектору безпеки та оборони. Він, серед інших видів огляду, вперше визначений в Законі України «Про національну безпеку України».

Зважаючи на міжнародний досвід та застосовуючи запроваджений у Законі уніфікований підхід, основну мету огляду стану кіберзахисту запропоновано сформулювати як «визначення реального стану захищеності й готовності об'єктів огляду до запобігання кіберінцидентам, оперативного реагування на кіберзагрози, попередження, виявлення та захисту від кібератак, ліквідації їхніх наслідків, відновлення функціонування цих об'єктів і систем». Також у статті запропоновано систему принципів проведення огляду стану кіберзахисту, завдання, які повинні бути вирішені під час його проведення, механізми їх вирішення та представлення результатів.

Ключові слова: кібербезпека, кіберзахист, критична інформаційна інфраструктура, огляд, спостереження, вимірювання, аналіз, оцінювання.

Semenchenko Andrii, Mialkovskyi Danylo, Stanislavskyi Taras

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF REVIEW OF CYBERNETIC DEFENCE OF STATE INFORMATIVE RESOURCES AND CRITICAL INFORMATIVE INFRASTRUCTURE

Conceptual principles of organization and realization of Inspection of the condition of cyberprotection of critical informative infrastructure, state informative resources and information

are considered in the article, a requirement in relation to defense of that is set by a law. Actuality of research of that is conditioned by both the requirements of current legislation and progress of sphere of national safety and defensive trends, by disparity of public administration and state policy to the requirements of the reliable and operative reacting on cyber threats, by a break and inconsistency between totality of conceptual documents and them real implementation, by absence of effective co-ordination and co-operation of constituents of the National cybersecurity system for real ensuring cyberprotection of critical informative infrastructure.

The article substantiates and proposes the conceptual foundations of an integrated mechanism of state governance of Inspection of the state of cyber defense of critical information infrastructure, state information resources and information, the requirement for protection of which is established by law, taking into account international experience in this field, especially NATO countries and the EU.

An Inspection of the condition of cyber protection is a component of a Comprehensive inspection of the security and defense sector. Among other types of inspection, he was defined in the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine".

Taking into account international experience and applying the unified approach introduced by the Law, the main objective of the Inspection of the condition of cyber defense is proposed as "to determine the real condition of the security and readiness of the objects to prevent cyber incidents, to respond promptly to cyber threats, to prevent, detect and protect against cyberattacks, to eliminate them, repair of functioning of these objects and systems". Also, the article proposes a system of principles for realization this Inspection, the tasks to be solved during its conduct, the mechanisms for their realization and presentation of its results.

Keywords: cybersecurity, cyber protection, critical informative infrastructure, strategic management, Inspection, measuring, analysis, evaluation.

Постановка проблеми. Динамічний розвиток інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ), їх проникнення в усі сфери життєдіяльності особи, суспільства та держави є основою таких світових тенденцій як глобалізація, цифрова трансформація світового суспільства та економіки, сталого розвитку, забезпечення конкурентоспроможності тощо. Однак ІКТ одночасно актуалізують проблеми інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, особливо для об'єктів критичної інформаційної інфраструктури (ОКІІ), зумовлені як збільшенням кількості та підвищенням складності кіберзагроз, кіберінцидентів, кібератак, насамперед з боку Російської Федерації [1], так і недостатньою готовністю (відповідністю сучасним вимогам) національної системи кібербезпеки до ефективної їх нейтралізації та протидії цим кіберзагрозам.

Успішне розв'язання окреслених проблем передбачає розробку окремої публічної політики та здійснення публічного адміністрування у сфері кібербезпеки й кіберзахисту на основі якісної оперативної вхідної інформації – основи прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, у т. ч. й на стратегічному.

Законами України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [2] та «Про національну безпеку України» [3], законодавчими актами [1; 4; 5], що стосуються національної безпеки, зокрема сфери кібербезпеки та кіберзахисту, визначено низку неузгоджених між собою та не розкритих за своїм змістом, об'єктами, суб'єктами (їх чітких функцій та завдань, взаємодії між собою) тощо інструментів отримання достовірної, точної, повної, своєчасної інформації про стан кіберзахищеності. До цих інструментів належать: самооцінка об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ) щодо стану кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, що базуються на застосуванні механізмів державно-приватного партнерства [6]; зовнішні оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах та державний контроль, незалежний аудит, негласні перевірки готовності об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів та ін. Проблема полягає як у відсутності або неповній формалізації кожного з вищевказаних інструментів, більшість із яких поки що перебувають у стадії

розробки та становлення, так і в їх комплексному застосуванні з урахуванням переваг та вад кожного з них.

Саме таким комплексним об'єднуючим механізмом оцінювання стану кіберзахисту, на думку авторів, повинен бути механізм державного управління – «огляд стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом», який сформульовано в статтях 22 та 27 Закону України «Про національну безпеку України» [3] без розкриття сутності та змісту цього механізму, що актуалізує тему дослідження.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Нормативно-правові аспекти системи кібербезпеки розглядались у працях К. Александера (*K. Alexander*), Дж. Ліпмана (*J. Liepman*), В. Мазурова, Р. Олдрича (*R. Aldrich*), Є. Старостиної, М. Шмітта (*M. Schmitt*), А. Щетилова. На теренах вітчизняної науки необхідно зазначити праці В. Бурячка, Р. Грищука, Ю. Даника, О. Довганя, Д. Дубова, В. Петрова, Т. Тропініної та інших учених.

Але в Україні обмаль досліджень, які стосуються огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У загальній проблемі забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури та державних інформаційних ресурсів особливо актуальною є проблема розробки й упровадження концептуальних засад механізму державного управління здійснення огляду з метою отримання актуальної інформації про реальний стан кіберзахисту цих об'єктів з урахуванням міжнародного досвіду в цій сфері, насамперед країн НАТО та ЄС.

Метою статті є обґрунтування й розробка концептуальних засад комплексного механізму державного управління оглядом стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, з урахуванням міжнародного досвіду в цій сфері, насамперед країн НАТО та ЄС.

Основні результати дослідження. Огляд стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, як одна із складових частин Комплексного огляду сектору безпеки і оборони вперше визначена в Законі України «Про національну безпеку України» [3]. Цей Закон також включає оборонний огляд, огляд громадської безпеки та цивільного захисту, огляд оборонно-промислового комплексу (ОПК), огляд розвідувальних органів України та огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом (*рис. 1*).

Але, на відміну від деяких інших складових Комплексного огляду сектору безпеки і оборони, в національному й міжнародному законодавстві та наукових працях на сьогодні відсутнє чітке визначення терміну, сутності та змісту огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури.

Рис. 1. **Огляд стану кіберзахисту в організаційно-правовому механізмі комплексного огляду сектору безпеки та оборони**

Джерело: складено авторами.

Так, Законом [3] визначені:

- *комплексний огляд сектору безпеки і оборони* – процедура оцінювання стану й готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами розробляються й уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища;

- *оборонний огляд* – процедура оцінювання стану й готовності сил оборони до виконання завдань з оборони України, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення;

- *огляд оборонно-промислового комплексу України* – процедура оцінювання стану й готовності оборонно-промислового комплексу стосовно задоволення потреби сектору безпеки і оборони в озброєнні, військовій та спеціальній техніці.

Аналіз наведених визначень вказує, по-перше, на застосування уніфікованого підходу до їх формулювань; по-друге, на відсутність формалізованих визначень для інших складових комплексного огляду сектору безпеки і оборони, як-от: огляд громадської безпеки та цивільного захисту, розвідувальних органів України, загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Авторами з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема міжнародного стандарту ISO/IEC 27004:2016 *Information technology – Security techniques – Information security management – Monitoring, measurement, analysis and evaluation* (Інформаційні технології – Методи захисту – Управління інформаційною безпекою – Моніторинг, вимірювання, аналіз та оцінка) [7] та шляхом застосування запровадженого в Законі уніфікованого підходу до визначення вищенаведених оглядів у сфері національної безпеки України, пропонуються такі визначення:

- *огляд стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури* – це процедура періодичного спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання стану і готовності кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, інформаційно-телекомунікаційних систем, у яких обробляються та зберігаються державні інформаційні ресурси та інформація, вимога щодо захисту якої встановлена законом;

- *спостереження стану кіберзахисту* – спостереження стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури – активне, систематичне, цілеспрямоване, планомірне вивчення та постійне дослідження об'єктів огляду щодо заходів та засобів із кіберзахисту, котрі вживаються та застосовуються;

- *вимірювання заходів із кіберзахисту* – встановлення ефективності застосованих засобів та вжитих заходів з кіберзахисту для визначення потреби в їх поліпшенні;

- *показник ефективності заходу з* кіберзахисту – показник впливу успішного виконання конкретного заходу з кіберзахисту на спроможність об'єкта огляду запобігання кіберінцидентам, виявлення та захист від кібератак, ліквідацію їх наслідків, відновлення сталості й надійності функціонування комунікаційних, технологічних систем;

- *аналіз результатів вимірювання* – діяльність, спрямована на визначення відповідності отриманих результатів вимірювання щодо ефективності заходів із кіберзахисту очікуваним показникам;

- *оцінювання стану* – це процес інтерпретації результатів аналізу вимірювання задля визначення стану захищеності об'єктів огляду та продуктивності вжитих заходів.

Виходячи із законодавства, основну *мету* огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури (далі – *огляд*, *ОСК*) пропонується сформулювати як визначення реального стану захищеності й готовності об'єктів огляду до запобігання кіберінцидентам, оперативного реагування на кіберзагрози, попередження, виявлення та захисту від кібератак, ліквідації їхніх наслідків, відновлення функціонування цих об'єктів і систем.

Система *принципів* проведення огляду повинна базуватися на загальних принципах кібербезпеки, визначених у статті 7 Закону [2], котрі з урахуванням особливостей ОСК доцільно трансформувати в такі:

- системного та комплексного застосування інструментів огляду з урахуванням їхньої

специфіки, у т. ч. переваг, вад, обмежень на використання тощо кожного з них;

- координованості та забезпечення балансу між окремими видами оглядів у системі оглядів комплексного огляду сектору безпеки і оборони;
- єдності методологічних засад захисту критичної інфраструктури;
- централізації управління процесами огляду;
- застосування програмно-цільового методу планування;
- прозорості використання ресурсів у сфері кіберзахисту;
- системності і паралельності заходів огляду та колегіальності під час прийняття рішень щодо його результатів;
- об'єктивності, який полягає в тому, що огляд проводиться на основі вихідних даних власників (розпорядників, операторів) об'єктів огляду, котрі відображають реальний стан кіберзахисту;
- результативності, який ґрунтується на гарантуванні державою науково-методичного, організаційно-технічного, інформаційного, матеріального та фінансового забезпечення завдань Стратегії кібербезпеки України та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави;
- програмного підходу до планування розвитку заходів і засобів кіберзахисту;
- повноти, який полягає в тому, що процедура ОСК охоплює діяльність усіх суб'єктів огляду;
- забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю;
- обмеженої гласності, який полягає в тому, що проведення ОСК є прозорою процедурою, а результати, отримані під час виконання заходів огляду щодо конкретних механізмі кіберзахисту на об'єктах огляду, до певного моменту часу є інформацією з обмеженим доступом.

Огляд передбачає реалізацію таких основних *завдань*:

- визначення галузі (галузей) та об'єктів, щодо яких здійснюватиметься проведення ОСК;
- формування плану заходів з проведення ОСК з урахуванням їхніх галузевої та об'єктової специфіки;
- оцінювання затверджених власниками (розпорядниками) об'єктів огляду ризиків та відповідних політик інформаційної безпеки;
- наявність на об'єктах огляду систем інформаційної безпеки, відповідність їх створення, уведення в експлуатацію, експлуатації та модернізації вимогам міжнародних і галузевих стандартів або наявність комплексних систем захисту інформації з підтвердженою відповідністю, їх періодичні випробування та модернізація;
- визначення на об'єктах огляду підрозділів інформаційної безпеки (захисту інформації) та кіберзахисту, а також їх спроможність виконувати завдання і заходи ОСК, за їх відсутності – залучення експертного потенціалу наукових установ, професійних та громадських об'єднань до проведення огляду, підготовки Звіту про результати його проведення та проектів концептуальних і планових документів у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, насамперед Стратегії кібербезпеки України та плану заходів з її реалізації;
- упровадження єдиної (універсальної) системи індикаторів кіберзагроз з урахуванням міжнародних стандартів з питань кібербезпеки та кіберзахисту;
- упровадження стратегічного планування та програмно-цільового забезпечення у сфері розвитку кіберзахисту;
- оцінювання ефективності протоколів взаємодії об'єктів огляду, команд реагування на комп'ютерні надзвичайні події при кібератаках та кіберінцидентах, інших суб'єктів забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту;
- оцінювання достатності заходів кіберзахисту, заходів з управління ризиками для запобігання та мінімізації впливу кібератак та кіберінцидентів;
- підготовка методичних та навчальних матеріалів для підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері кіберзахисту, підготовки кадрів;
- визначення та/або вдосконалення критеріїв ризиків для заходів із здійснення державного контролю у сфері кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури;

- оцінювання стану кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення, підрозділів, що безпосередньо виконують завдання із кіберзахисту об'єктів огляду.

Відповідно до цих завдань огляд є основним інструментом інформаційно-аналітичного забезпечення формування та виконання Стратегії кібербезпеки України, завдань та проектів до Національної програми інформатизації, інших концептуальних, програмних і планових документів у сфері кібербезпеки та кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

За рішенням Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ), яке вводиться в дію Указом Президента України, огляд може здійснюватися як у складі комплексного огляду сектору безпеки і оборони, так і окремо, але в обох випадках саме на Уряд покладається завдання щодо визначення загального порядку його проведення, насамперед щодо організації, контролю та попереднього схвалювання результатів проведення та надання звіту у встановленому порядку на розгляд і остаточне затвердження РНБОУ. Звіт повинен стати основним інформаційно-аналітичним документом, спрямованим на формування державної політики у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, зокрема розробки (корегування) Стратегії кібербезпеки та планів з її реалізації, а його відкрита частина повинна оприлюднюватися.

Результати огляду у складі комплексного огляду сектору безпеки та оборони в агрегованому вигляді повинні застосовуватися при формуванні Стратегії національної безпеки України, після прийняття якої вони в більш конкретизованому та деталізованому вигляді повинні враховуватись та відображатись у Стратегії кібербезпеки України, програмах і планах з її реалізації, інших концептуальних, програмних та планових документах ієрархічної системи нормативно-правових актів у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, у т. ч. під час створення та забезпечення функціонування Національної телекомунікаційної мережі, тощо.

Загальна схема проведення огляду стану готовності кіберзахисту об'єктів огляду та підготовки за його результатами звіту представлена на *рис. 2.*

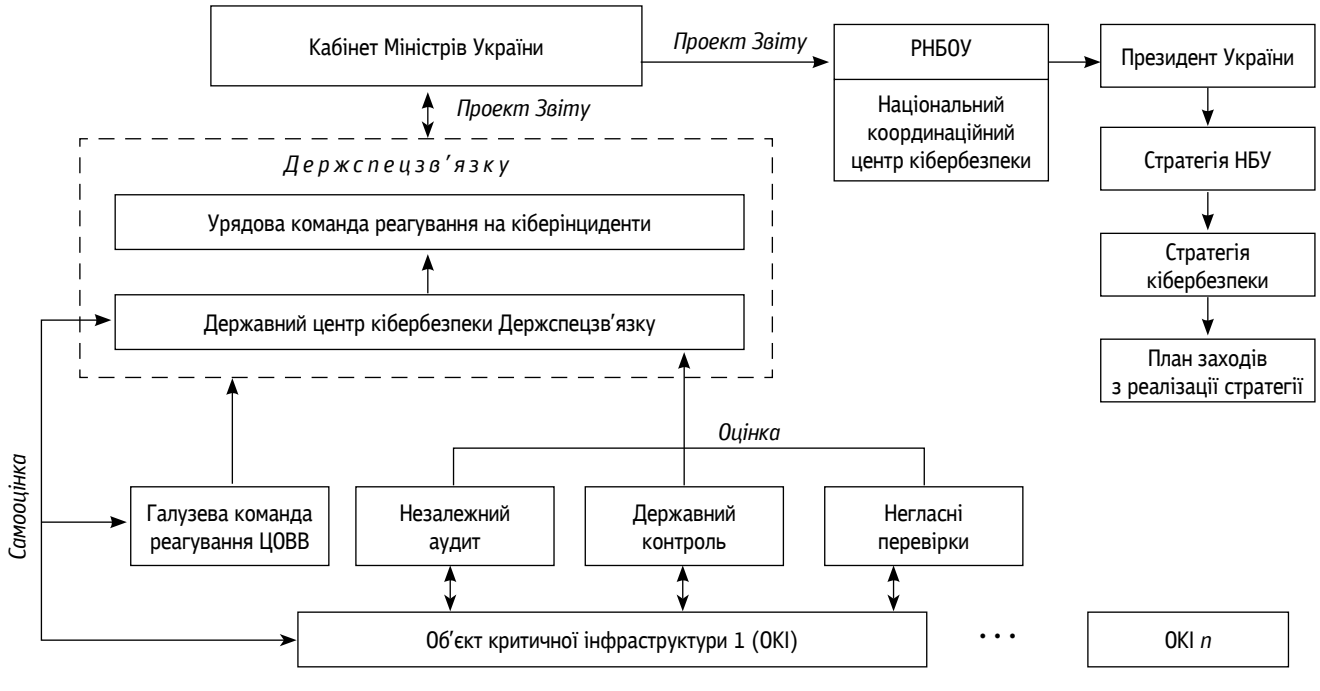

Рис. 2. **Загальна схема проведення огляду стану готовності кіберзахисту об'єктів огляду та підготовки звіту**
Джерело: складено авторами.

Суб'єктами проведення огляду є: державні органи, відповідальні за формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та їх внесення до Державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, проведення незалежного аудиту, державного контролю та негласних перевірок у цій сфері; Національний координаційний центр кібербезпеки; Державний центр кіберзахисту; команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події; володільці (розпорядники) об'єктів критичної інфраструктури.

Об'єктами проведення огляду є: інформаційно-телекомунікаційні системи, в яких обробляються/зберігаються державні інформаційні ресурси; ОКІІ, які згідно із законодавством визначаються Урядом за пропозиціями відповідних державних органів. Якщо на сьогодні законодавством передбачено систему критеріїв визначення ОКІ і, відповідно, існують підходи щодо формування переліку ОКІІ та їх внесення до Державного реєстру ОКІІ, то стосовно переліку державних електронних інформаційних ресурсів, які повинні бути захищені, вони просто відсутні.

Система державних інформаційних ресурсів украй неоднорідна, складна, включає різні за важливістю та значущістю ресурси, які потребують різних підходів до їх кіберзахисту. Це зумовлює необхідність їх диференціації (категоризації) з поділом, як мінімум, на такі, що потребують обов'язкового державного регулювання кіберзахисту з включенням їх до переліку ОКІІ та внесенням до Державного реєстру ОКІІ. Наприклад, це такі загальнодержавні електронні інформаційні ресурси, як-от: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; Державний реєстр фізичних осіб – платників податків тощо і такі, що не потребують втручання держави щодо визначення спеціальних заходів для їх кіберзахисту. Такий підхід дозволить спростити, розвантажити та здешевити систему кіберзахисту державних інформаційних ресурсів.

При цьому існують два принципово різні підходи щодо організації та проведення огляду стану кіберзахисту. Згідно з першим підходом передбачається розроблення окремого комплексу процедур спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання, орієнтованих на формування й виконання загальнодержавних концептуальних, програмних та планових документів. Другий підхід орієнтовано на ефективне використання вже існуючих у системі кібербезпеки та кіберзахисту процедур, їх уточнення (за необхідності) та раціональне об'єднання в єдину процедуру огляду стану кіберзахисту.

Перший підхід потребує більших зусиль та ресурсів на розробку та впровадження, але саме він потенційно найбільше відповідає потребам інформаційно-аналітичного забезпечення процесам формування й реалізації відповідної публічної політики та адміністрування. Основною перевагою другого підходу є суттєве зменшення ресурсів на проведення огляду, у т. ч. часових витрат і підготовку суб'єктів та об'єктів кіберзахисту. Другий підхід можна також розглядати як підготовчий етап до переходу до першого підходу.

Ураховуючи особливості розвитку України, про які йшлося вище, детально розглянемо другий підхід щодо організації та проведення огляду.

Центральним органом виконавчої влади, який повинен безпосередньо здійснювати державне управління (регулювання) проведенням огляду, законодавством визначено Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації (Держспецзв'язку), але без конкретизації та деталізації завдань та функцій з цієї проблеми, насамперед щодо організації, координації, контролю, процедур спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання стану й готовності кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, інформаційно-телекомунікаційних систем, у яких обробляються/зберігаються державні інформаційні ресурси та інформація, вимога щодо захисту якої встановлена законом, а також без встановлення повноважень цієї Служби щодо отримування та оброблення результатів самооцінки ОКІ та зовнішніх оцінок (незалежного аудиту, негласних перевірок готовності об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів та інших), формування на їх основі проекту узагальненого звіту про результати огляду.

Проект розробленого звіту Держспецзв'язку має надавати до Кабінету Міністрів України, який його погоджує й у встановленому порядку подає для розгляду і затвердження Радою національної безпеки і оборони України.

Оцінювання ефективності заходів із кіберзахисту може здійснюватися підрозділами захисту інформації/інформаційної безпеки власників (розпорядників) ОКІ (самооцінювання) або на договірних засадах – Державним центром кібер-

захисту, командами реагування на надзвичайні комп'ютерні події, які відповідають встановленим для них вимогам, а також підприємствами, установами та організаціями, які мають ліцензію на право провадження господарської діяльності у сфері захисту інформації або здійснюють аудит інформаційної безпеки.

При цьому самооцінка заходів із кіберзахисту ОКІ є основною процедурою огляду та повинна здійснюватися постійно з урахуванням внутрішнього об'єктового режиму на підставі затверджених власниками (розпорядниками) таких об'єктів ризиків інформаційної безпеки та відповідних запроваджених заходів і процесів безперервності забезпечення кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та ОКІ, а також визначених власниками (розпорядниками) ОКІ. Це:

- об'єкти спостереження та вимірювання, включно й процеси та заходи інформаційної безпеки;
- методики спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання, які можуть бути застосовані для гарантування достовірності та обґрунтованості їх результатів;
- суб'єкти та причини й підстави проведення спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання.

Під час самооцінювання або оцінювання ефективності заходів з кіберзахисту об'єкта огляду щонайменше оцінюється виконання загальних вимог забезпечення кіберзахисту, затверджених Урядом, а саме: його власником (розпорядником) або суб'єктом, що здійснює аудит інформаційної безпеки, формуються відомості про запроваджені заходи з кіберзахисту.

При цьому актуальною проблемою є обґрунтований вибір системи показників вимірювання стану кіберзахисту об'єктів огляду, яка зумовлена як різнотипністю цих об'єктів, так і різноманітністю складових огляду, їх цілей, інструментів застосування та підсистем показників і індикаторів, методичних апаратів спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання тощо. Формування загального вектора вимірювання (оцінювання) стану кіберзахисту для таких умов може здійснюватися шляхом:

- об'єднання існуючих підсистем показників (індикаторів) складових огляду в єдину сукупність показників з усуненням дублювання, але без змін існуючих підсистем показників;
- розроблення загального вектора вимірювання (оцінювання) стану кіберзахисту об'єктів огляду з подальшим його раціональним розподілом серед часткових підсистем показників (індикаторів) кожної складової огляду;
- розроблення єдиного для всіх складових огляду «уніфікованого» вектора вимірювання (оцінювання) стану кіберзахисту об'єктів огляду;
- узяття за основу однієї з існуючих міжнародних систем оцінювання стану кіберзахисту з наступною її адаптацією в інтересах супроводження відповідних концептуальних, стратегічних, програмних, планових та прогнозних документів з розподілом показників (індикаторів) між відповідними підсистемами складових огляду.

Кожен із вищевказаних підходів має свої переваги та вади. Так, найменш витратним є перший підхід, реалізація якого потребує ще й найменших зусиль. Але просте об'єднання існуючих підсистем вимірювання (оцінювання) стану кіберзахисту об'єктів огляду може не повною мірою відповідати вимогам ефективного формування та виконання, наприклад, Стратегії кібербезпеки України, оскільки досягнення часткових цілей складових огляду зовсім не означає досягнення його загальної цілі. Крім того, цей підхід не враховує міжнародний досвід розроблення та застосування аналогічних процедур.

Найбільш витратним, на думку авторів, є підхід, що передбачає розроблення «уніфікованого» для всіх складових огляду вектора вимірювання (оцінювання), що фактично означає виключення всіх інших складових огляду, крім однієї. У той же час саме такий підхід дозволяє забезпечити максимальну взаємну узгодженість вихідних даних (результатів оцінювання) складових огляду, спростити процедуру врахування їх результатів при формуванні загальної оцінки стану кіберзахисту за результатами проведення огляду.

Формування системи показників (індикаторів) на основі однієї з міжнародних систем показників (системи показників однієї з провідних країн світу) з адаптацією її до мети та завдань національної політики у сфері кіберзахисту (Стратегії кібербезпеки України), а також розподіл її показників між показниками складових

огляду або без такого розподілу є достатньо раціональним з точки зору розв'язання зазначеної проблеми.

При формуванні системи показників необхідно врахувати той факт, що частина з них має якісний характер, а кількісні показники – різні шкали вимірювань, що суттєво ускладнює процедуру оцінювання.

Тому одним із провідних завдань Держспецзв'язку має бути розроблення типової методики спостереження, вимірювання, аналізу та оцінювання, які можуть бути застосовані для гарантування достовірності та обґрунтованості їх результатів.

ВИСНОВКИ

1. У статті розглянуто концептуальні засади комплексного механізму державного управління оглядом стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, з урахуванням міжнародного досвіду в цій сфері, насамперед країн НАТО та ЄС, а саме: на основі міжнародного досвіду запропоновано терміни «огляд стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури», «спостереження стану кіберзахисту», «вимірювання заходів із кіберзахисту», «показник ефективності заходів із кіберзахисту», «аналіз результатів вимірювання», «оцінювання стану»; визначено мету, об'єкти та суб'єкти, основні завдання, систему принципів огляду кіберзахисту.

2. Уперше запропоновано розглядати механізм державного управління оглядом кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та об'єктів критичної інформаційної інфраструктури як раціональне об'єднання механізмів державного контролю, негласних перевірок СБУ щодо готовності об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів, державно-приватного партнерства, механізмів самооцінювання та незалежного аудиту.

3. Визначено й проаналізовано науково-методологічні підходи до формування системи показників вимірювання стану кіберзахисту об'єктів огляду, як-от: об'єднання існуючих підсистем показників (індикаторів) складових огляду в єдину сукупність показників з усуненням дублювання, але без змін існуючих підсистем показників; розроблення загального вектора вимірювання (оцінювання) стану кіберзахисту об'єктів огляду з подальшим його раціональним розподілом серед часткових підсистем показників (індикаторів) кожної складової огляду; розроблення єдиного для всіх складових огляду «уніфікованого» вектора вимірювання (оцінювання) стану кіберзахисту об'єктів огляду; вибір за основу однієї з існуючих міжнародних систем оцінювання стану кіберзахисту з наступною її адаптацією.

4. Визначено місце механізму самооцінки в комплексному механізмі проведення огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та ОКІІ та його основні завдання.

5. Уточнено й конкретизовано механізм державного управління інформаційно-аналітичним забезпеченням формування та виконання Стратегії кібербезпеки України, інших концептуальних, програмних та планових документів за результатами проведення огляду.

Подальшими перспективами розвитку означеної проблеми передбачається насамперед обґрунтування системи показників у комплексному механізмі проведення огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та ОКІІ, розвиток механізмів інформаційної взаємодії з питань кібербезпеки та кіберзахисту з міжнародними організаціями, країнами ЄС та НАТО.

Список використаних джерел

1. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-р
2. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05 жовтня 2017 р. № 2163-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-19
3. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/print1509543369819103

4. Стратегія кібербезпеки України, схвалена Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016
5. Стратегія національної безпеки України, схвалена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015
6. Дубов Д.В. Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: міжнародний досвід та можливості для України : аналіт. доп. / за заг. ред. Д. Дубова. – К. : НІСД, 2018. – 84 с.
7. ISO/IEC 27004:2016 Information technology – Security techniques – Information security management – Monitoring, measurement, analysis and evaluation (second edition) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iso27001security.com/html/27004.html

References

1. Kontseptsiia stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 hrudnia 2017 r. № 1009-r [The concept of the creation of a state system for the protection of critical infrastructure, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree of December 6, 2017, No. 1009-r]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-p [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy» vid 05 zhovtnia 2017 r. № 2163-VIII [Law of Ukraine "On the Basic Principles of Cybersecurity of Ukraine" dated October 05, 2017, No. 2163-VIII]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-19 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII [Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" dated June 21, 2018, No. 2469-VIII]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/print1509543369819103 [in Ukrainian].
4. Stratehiia kiberbezpeky Ukrainy, skhvalena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 15 bereznia 2016 r. № 96/2016 [Cybersecurity Strategy of Ukraine, approved by Decree of the President of Ukraine dated March 15, 2016, No. 96/2016]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2016 [in Ukrainian].
5. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy, skhvalena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 26 travnia 2015 r. № 287/2015 [The National Security Strategy of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine dated May 26, 2015, No. 287/2015]. (n.d.). *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 [in Ukrainian].
6. Dubov, D.V. (2018). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo u sferi kiberbezpeky: mizhnarodnyi dosvid ta mozhlyvosti dlia Ukrainy [Public-private partnership in the field of cybersecurity: international experience and opportunities for Ukraine]*. Kyiv: NISS. (84 p.) [in Ukrainian].
7. ISO/IEC 27004:2016 Information technology – Security techniques – Information security management – Monitoring, measurement, analysis and evaluation (second edition). (n.d.). *www.iso27001security.com*. Retrieved from http://www.iso27001security.com/html/27004.html [in English].

УДК 339.97+347.77/78

ЗАХИСТ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Зубченко Сергій Олександрович,
кандидат політичних наук

У статті висвітлено деякі актуальні питання захисту прав інтелектуальної власності в України. Окреслено місце проблематики інтелектуальної власності у системі гуманітарної політики України, її вплив на загальний стан національного гуманітарного (зокрема, науково-інтелектуального) простору, а також на міжнародне реноме України та інвестиційну привабливість держави. Розглянуто деякі аналітичні документи іноземних партнерів України (зокрема, Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки) щодо важливих аспектів захисту прав інтелектуальної власності. Визначено внутрішні індикатори впливу питань захисту прав інтелектуальної власності на загальний стан гуманітарного простору держави, національного наукового та інтелектуального потенціалу. У статті обґрунтовано висновок про те, що з метою сприяння входженню на український ринок іноземних (зокрема, американських і європейських) високотехнологічних і наукоємних компаній, відомих світових торгових марок і мереж Міністерству економічного розвитку і торгівлі України спільно з Міністерством закордонних справ України слід інтенсифікувати зусилля для ширшого інформування іноземної громадськості, бізнесу та стейкхолдерів у галузі інтелектуальної власності про чинне українське законодавство у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Зазначеного можливо досягти, зокрема, через зарубіжні мережеві ресурси. Запропоновано перспективні напрямки удосконалення чинної правової бази захисту прав інтелектуальної власності в Україні (приведення національного законодавства до такого стану, щоб забезпечити належний рівень захисту правовласників, але при цьому не робити реєстрацію та подальшу «експлуатацію» інтелектуальної власності занадто обтяжливими, не створювати зарегульованості чи перешкод для добросовісної інформаційної діяльності, наукової й мистецької творчості та подальшого технологічного прогресу), реалізації перспективних організаційних та інформаційних кроків у відповідній сфері (зокрема, через механізми «діалогів щодо прав ІВ» (*IPR Dialogs*)) для зміцнення гуманітарної безпеки Української держави в умовах перманентної гібридної агресії з боку РФ.

***Ключові слова*:** інтелектуальна власність, захист прав інтелектуальної власності, міжнародні відносини, національна безпека, гуманітарна політика, політика гуманітарної безпеки.

Zubchenko Serhii

PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN THE SYSTEM OF HUMANITARIAN POLICY OF UKRAINE

The article highlights some of the topical issues of intellectual property rights protection in Ukraine. The place of intellectual property problems in the system of humanitarian policy of Ukraine, their influence on the general condition of the national humanitarian (in particular, scientific and intellectual) space, as well as on the international reputation of Ukraine and the investment attractiveness of the state, are outlined. Some analytical documents of Ukraine's foreign partners (in particular, the EU and the USA) concerning protection of intellectual

property rights are reviewed. The internal indicators of influence of intellectual property rights protection issues on the general condition of the humanitarian space of the state, national scientific and intellectual potential are determined. The article substantiates the conclusion that in order to facilitate the arrival of foreign (in particular American and European) high-tech and knowledge-intensive companies, well-known world brands and networks to the Ukrainian market, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine together with the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine should intensify efforts in informing the foreign public, business and stakeholders in the field of intellectual property about the current Ukrainian legislation protecting intellectual property. Directions for improvement of the existing legal framework for the protection of intellectual property rights in Ukraine (bringing the national legislation to an extent that would provide the right holders with the appropriate level of protection, but would not make registration and subsequent "exploitation" of intellectual property too burdensome, would not create over regulations or obstacles to fair information activities, scientific and artistic creativity and further technological progress), implementation of promising organizational and informational steps in the relevant sphere (in particular, through the mechanisms of IPR Dialogs) for strengthening the humanitarian security of the Ukrainian State in the conditions of constant hybrid aggression by Russia, are proposed.

***Keywords*:** intellectual property, protection of intellectual property rights, foreign affairs, national security, humanitarian policy, humanitarian security policy.

Постановка проблеми. Після відновлення незалежності в 1991 р. Україна постала перед гострою необхідністю інституалізації основних атрибутів правової держави. Зазначене стосувалось і системи захисту приватної власності, що є одним із наріжних каменів сучасної капіталістичної системи. Розуміння цих фактів знайшло своє логічне втілення на найвищому юридичному рівні у прийнятій 1996 р. Конституції України (зокрема, у статті 41, яка закріпила непорушність прав приватної власності). Більше того, враховуючи значний науково-інтелектуальний потенціал України (насамперед у ракетно-космічній, авіа- та суднобудівній, військовій промисловості тощо), автори Основного Закону приділили окрему увагу такому специфічному різновиду власності, як інтелектуальна власність, зазначивши в статті 54, що «громадянам гарантується ... захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом» [1]. Ці конституційні норми також знайшли своє втілення в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, відомчих і регуляторних документах. Проте чи є чинне правове регулювання захисту прав інтелектуальної власності (ІВ) в Україні адекватним сучасним реаліям і трендам? Чи відповідає воно гуманітарно-безпековим імперативам і потребам держави в умовах російської агресії?

Як справедливо зазначає директор токійського Центру четвертої промислової революції Чізуру Суга, «сьогодні технології розвиваються почасти так швидко, що суспільство не може повною мірою використати деякі чудові новації через застарілі правила». Відповідно вкрай актуальною є потреба в оновленні старих норм, які перешкоджають ефективному використанню найсучасніших технологій, та в прискоренні соціальних змін шляхом втілення відповідних політичних кроків для суспільства, що швидко змінюється [2]. Зазначене стосується й захисту прав інтелектуальної власності, яка в епоху стрімкого розвитку науки, технологій та інновацій, зростання їхнього значення як продуктивних сил та чинників національної безпеки набуває особливої ваги.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Загальна та спеціально-правова проблематика сфери інтелектуальної власності в Україні та світі була предметом численних наукових публікацій та аналітичних матеріалів таких авторів, як Є. Ангел, О. Підопригора, О. Святоцький, В. Петров, С. Клейменова, О. Пастухов, О. Заєць, В. Дмитришин, Н. Яркіна, С. Бурлаков, А. Кодинець, О. Яворська та ін. Окремі теоретичні та практичні аспекти правовідносин у цій сфері розглядалися в роботах таких українських і зарубіжних фахівців, як В. Скордамалья,

Л. Федулова, Г. Андрощук, В. Хаустов, І. Запорожець, Ю. Єпіфанова, Ж. Завальна, С. Іщук, Т. Ярошевська, С. Дзіс, С. Петренко, Є. Греков та ін. Проте зв'язок проблематики інтелектуальної власності із гуманітарною політикою України, її вплив на загальний стан національного гуманітарного (зокрема, науково-інтелектуального) простору досі залишаються недостатньо вивченими. Проблема має не лише науковий, а й цілком виразний практичний вимір з огляду на роль інтелектуальної власності як одного з чинників міжнародного реноме України та інвестиційної привабливості держави, на чому справедливо акцентувалося в Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [3, с. 627].

Мета статті – окреслення перспективних напрямів удосконалення існуючої правової бази захисту прав інтелектуальної власності в Україні, реалізації організаційних та інформаційних кроків у цій сфері для зміцнення гуманітарної безпеки Української держави в умовах гібридної агресії з боку РФ.

МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ

Після поновлення євроінтеграційного курсу та підписання Угоди про асоціацію з ЄС Україна взяла на себе чималі зобов'язання у сфері інтелектуальної власності, яким присвячена глава 9 («Інтелектуальна власність») Угоди [4]. Забезпечення ефективного захисту прав інтелектуальної власності також передбачено в чинних програмних документах загальнонаціонального рівня – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (підпункт «Реформа захисту інтелектуальної власності» розділу 3) [1], Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року (пріоритетна дія № 8 «Розвиток інновацій та реформа у сфері інтелектуальної власності» цілі № 1 «Економічне зростання») [2], Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Розділ IX. «Регуляторна політика, розвиток підприємництва та забезпечення умов конкуренції») [5], Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС (понад 130 завдань, котрі стосуються імплементації положень щодо ІВ) [3] та Плані пріоритетних дій Уряду на 2018 рік (як у межах заходів, визначених в окремому підрозділі 8 «Розвиток інновацій та реформа у сфері інтелектуальної власності», так і в контексті заходів щодо реформи митниці як інструменту покращення інвестиційного середовища) [6]. Затверджено також Концепцію реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні [4] та план заходів із її реалізації [5]. Важливість подальших зусиль щодо покращення бізнесового та інвестиційного клімату і захисту прав економічних суб'єктів, включно й права інтелектуальної власності, підкреслено також у Спільній заяві за підсумками 20-го саміту Україна – ЄС, що проходив у Брюсселі в 2018 р. [7].

Ураховуючи зазначене, цілком логічно, що саме європейські практики у сфері охорони інтелектуальної власності є своєрідним політико-правовим дороговказом для нашої держави. Власне, інтелектуальна власність формально була пріоритетною сферою адаптації українського законодавства до законодавства ЄС ще з 2004 р., коли було ухвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [6] (який є чинним і досі), проте останніми роками цій діяльності нарешті вдалося надати більш відчутного практичного спрямування. При цьому фахівці звертають увагу на те, що згадані вище урядові програмні документи все ж не позбавлені певних вад (зокрема, щодо строків виконання конкретних імплементаційних заходів). Експерти також вказують на небезпеку неоднакового застосування

[1] Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

[2] Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/plany%20uryadu/cerednostrokoviy-plan-2020.doc

[3] Постанова Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 25 жовтня 2017 р. № 1106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF

[4] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні» від 01 червня 2016 р. № 402-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/402-2016-%D1%80

[5] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні» від 23 серпня 2016 р. № 632-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249287204

[6] Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15

норм чинного законодавства українськими судами (через відмінність окремих положень національного законодавства від норм європейських директив та регламентів) у однотипних справах щодо ІВ [8; 9].

Про необхідність прискорення подальшої імплементації європейських практик у сфері ІВ до українського законодавства свідчить і Звіт Європейської Комісії про захист та забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності в третіх країнах (*Report on the Protection and Enforcement of Intellectual Property Rights in Third Countries*). У ньому, зокрема, пояснюється, що статус України в звіті було погіршено «у зв'язку з повідомленнями про високий рівень підробок і піратства та через недостатню імплементацію Угоди про глибоку та всеохоплюючу зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Ситуація з управлінням колективними правами також є критичною і завдає непоправної шкоди тисячам місцевих та міжнародних правовласників» [10, с. 6]. Попри відзначення досягнутого Україною прогресу в певних питаннях щодо ІВ у Звіті констатується, що «рівень захисту та забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності залишається низьким». Як докази наводяться дані спільного дослідження ОЕСР та Бюро ЄС з інтелектуальної власності про те, що Україна є одним із чотирьох основних транзитних каналів для постачання підроблених товарів на європейський ринок, а також повідомлення заінтересованих суб'єктів ЄС щодо онлайн-піратства, неефективності, довготривалості, складності та затратності митних процедур (навіть найпростіших), корупції на українській митниці, несплати роялті та шахрайств у сфері колективного управління авторськими та суміжними правами, недоліків правового регулювання стосовно патентів, лікарських засобів, торгових марок тощо [10, с. 22–24]. Усе це має бути враховано компетентними державними органами України в подальшій нормотворчій роботі.

Однак, звертаючись до питання про рецепцію певних європейських практик, слід зауважити, що не всі новітні ініціативи й інтенції щодо захисту прав інтелектуальної власності, які народжуються в інституціях Євросоюзу, є насправді конструктивними та збалансованими. Як приклад доречно навести проект Директиви ЄС про захист авторських прав [11]. Незважаючи на те, що на початку червня 2018 р. комітет Європейського парламенту з правових питань схвалив цей проект, він був підданий нищівній критиці з боку експертів і правозахисників як такий, що не враховує специфіку взаємодії людини із веб-контентом, перешкоджає свободі творчості та мережевій креативності і навіть може бути використаний для цілей цензури, протиправного обмеження свободи слова та свободи інформації [7]. Тож на липневому пленарному засіданні Європарламент цілком закономірно відхилив його.

Проте й поза контекстом європейської інтеграції проблематика захисту прав інтелектуальної власності справляє відчутний вплив на міжнародне реноме України. Найяскравішим індикатором цього є українсько-американські відносини.

У щорічному Спеціальному звіті 301 Офісу торгового представника США за 2018 рік (*The Special 301 Report*) Україну віднесено до переліку першочергового спостереження (*Priority Watch List*) разом із Алжиром, Аргентиною, Венесуелою, Індією, Індонезією, Канадою, Китаєм, Колумбією, Кувейтом, РФ та Чилі. У документі зазначається, що «деякі держави, включаючи Китай, Мексику, Росію, Україну та В'єтнам, не враховують постійні та нові виклики, пов'язані з піратством у сфері авторського права... Інтернет-піратство залишається складною проблемою захисту авторських прав на багатьох торгових партнерських ринках, включаючи Канаду, Китай, Індію, Нідерланди, Румунію, Росію, Швейцарію, Тайвань, Україну та ін.» [12, с. 6–7]. Також вказується на необхідність інтенсифікації роботи щодо впорядкування діяльності організацій колективного управління авторськими та суміжними правами (далі – ОКУ) [12, с. 6–7, 56], прийняття та впровадження ефективних і прозорих процедур правомірного використання програмного забезпечення в діяльності державних установ [12, с. 27, 57]. Саме недостатній захист і порушення прав інтелектуальної влас-

[7] *Див., наприклад:* Letter from 147 Organisations EU Member State Ambassadors Asking Council to Stop a Rushed EU Copyright Reform [Електронний ресурс] / InfoJustice.org. – Режим доступу : http://infojustice.org/archives/40044 ; APC joins over 145 organisations to ask EU Council to stop a rushed EU copyright reform [Електронний ресурс] / Association for Progressive Communications. – Режим доступу : https://www.apc.org/en/pubs/apc-joins-over-145-organisations-ask-council-stop-rushed-eu-copyright-reform ; The EU's disastrous Copyright Reform, explained by its lovers and haters [Електронний ресурс] / The Next Web. – Режим доступу : https://thenextweb.com/eu/2018/06/19/the-eus-disastrous-copyright-reform-explained/ ; Вбивці інтернету. Все, що потрібно знати про нову реформу копірайтингу в Європі [Електронний ресурс] / Новое Время. – Режим доступу : https://nv.ua/ukr/techno/it-industry/vbivtsi-internetu-vse-shcho-potribno-znati-pro-novu-reformu-kopirajtinhu-v-jevropi-2479809.html ; Чому інтернет-меми опинилися під загрозою? [Електронний ресурс] / BBC-Україна. – Режим доступу : https://www.bbc.com/ukrainian/news-44419835

ності стали формальними підставами для оголошення про часткове призупинення дії Генералізованої системи преференцій США (*Generalized System of Preferences*, *GSP*) щодо України у разі, якщо не буде досягнуто відчутного прогресу із зазначених питань [12, с. 27, 57].

Звичайно, оглядачі справедливо зауважують, що «критерії, за якими США дозволяли безмитну торгівлю (у рамках *GSP*. – *С. З.*) – це не лише економіка. Ще кілька років тому одним із найбільших реципієнтів пільгового режиму була Росія, але наприкінці 2014 р. вона була позбавлена доступу до *GSP* як країна, що вже не відповідала критеріям цієї програми, чим вивільнила нішу, яку можна було зайняти. Натомість для України "вільну торгівлю" розширили. У 2015 р. понад 3800 видів товарів з України мали всі можливі переваги в рамках відновленої дії *GSP*» [13]. Проте зазначене жодним чином не спростовує реальної наявності проблем у сфері захисту прав ІВ, що також відзначалося фахівцями [8].

Реагуючи на критику з боку наших європейських і американських партнерів, Парламент України ухвалив підготовлений Урядом законопроект «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» [9] (направлений на підпис Президентові України 25.05.2018 р.). Ще раніше, у березні 2017 р., було прийнято Закон України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» [10], яким, зокрема, доповнено термінологічний апарат базового Закону України «Про авторське право і суміжні права» [11], упорядковано процедурні питання припинення порушення авторського та суміжних прав у мережі Інтернет, внесено зміни до низки кодексів України – КК, КУпАП, ЦПК та ГПК, а у вересні 2017 р. було створено спеціалізований Вищий суд з питань інтелектуальної власності [12]. Незважаючи на критику з боку деяких оглядачів і стейкхолдерів у сфері ІВ [13], вказані законодавчі акти все ж дають надію на покращення загальної ситуації із захистом прав інтелектуальної власності в Україні та відновлення дії *GSP* для нашої держави.

Тим часом на остаточний розгляд іще чекають інші важливі законопроекти, а саме: щодо внесення змін до статті 5 Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» (щодо подолання піратства та поліпшення інвестиційного клімату) (№ 4571) [14]; удосконалення охорони прав на компонування напівпровідникових виробів (№ 5694) [15]; удосконалення правової охорони інтелектуальної (промислової) власності (зокрема, щодо т. зв. «патентного тролінгу») (№ 5699) [16]; удосконалення правової охорони географічних зазначень (№ 6023) [17]; охорони винаходів та корисних моделей (№ 7538) [18]; врегулювання деяких питань авторського права

[8] *Див., наприклад:* Коваль М. З-під палиці санкцій парламент поліпшив захист авторських прав [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. Україна. – Режим доступу : https://dt.ua/macrolevel/z-pid-palici-sankciy-parlament-polipshiv-zahist-avtorskih-prav-279531_.html

[9] Проект Закону про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав (реєстр. № 7466) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63283

[10] Закон України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» від 23 березня 2017 р. № 1977-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1977-19

[11] Закон України «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3792-12

[12] Указ Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» від 29 вересня 2017 р. №-299/2017 [Електронний ресурс] / офіц. сайт Президента України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/2992017-22722

[13] *Див., наприклад:* Отмена крепостного авторского права [Електронний ресурс] / Ліга.net. – Режим доступу : http://www.liga.net/society/opinion/otmena-krepostnogo-avtorskogo-prava ; Галетій С. Невеселі картинки з життя телепнів [Електронний ресурс] / офіц. сайт Нац. спілки кінематографістів України. – Режим доступу : http://www.ukrkino.com.ua/kinotext/articles/?id=9610

[14] Проект Закону про внесення змін до статті 5 Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» (щодо подолання піратства та поліпшення інвестиційного клімату) (реєстр. № 4571) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58956

[15] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення охорони прав на компонування напівпровідникових виробів (реєстр. № 5694) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60977

[16] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони інтелектуальної (промислової) власності (реєстр. № 5699) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60982

[17] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони географічних зазначень (реєстр. № 6023) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61052

[18] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони винаходів та корисних моделей (реєстр. № 7538) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63398

і суміжних прав (№ 7539) [19]. Крім того, відкритими залишаються питання створення національного органу у сфері ІВ (після ліквідації Державної служби інтелектуальної власності України, яка раніше неодноразово піддавалася критиці за непрозорість своєї діяльності, функції з реалізації державної політики у сфері інформаційної власності виконує департамент інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України); перетворення державної ОКУ «Українське агентство з авторських та суміжних прав» на недержавну; запуску роботи інституту державних інспекторів з питань інтелектуальної власності.

Водночас не слід сприймати всі документи наших іноземних партнерів некритично. Наприклад, прискіпливий аналіз *2017 Notorious Markets List* [14], на який, зокрема, посилаються автори вказаного вище Спеціального звіту 301, дозволяє зробити досить несподіваний висновок про те, що в частині з наведених у ньому прикладів порушень прав інтелектуальної власності, де так чи інакше згадується Україна, юридична обґрунтованість таких згадок викликає певні сумніви. Із загальних чотирьох згадувань про Україну в документі істотні методологічні претензії є принаймні до двох. Наприклад, на с. 17, де описується випадок *Movshare Group*, говориться про «скоординовану мережу надзвичайно популярних місць, зв'язаних із Швейцарією, Україною, Швецією, Францією, Нідерландами, Панамою та іншими країнами» [14, с. 17]. Проте який саме зміст автори документа вкладали у формулювання «зв'язаних із» і яким є характер цього зв'язку, надалі не пояснюється. Тому з юридичної точки зору досить важко зрозуміти ступінь гіпотетичної «вини» України в цьому випадку.

На с. 18 документа, де йдеться про сайт *MP3va.com*, формулювання є ще більш дивними: «MP3va.com є одним із декількох сайтів для скачування музики, розташованих в Росії **або** (виділення моє. – *С. З.*) в Україні». Виникає логічне запитання: як це слід розуміти (особливо враховуючи наступне речення: «Хостинг-провайдер знаходиться в Росії, і реєстрант, як повідомляється, зареєстрований в Росії»)? До чого тут тоді взагалі згадується Україна? Щоправда, далі на с. 19 вказується, що *MP3va.com* на своїй мережевій сторінці *FAQ* заявляє, що вони нібито мають ліцензію від такого собі українського товариства зі збору роялті "Автор" (*Avtor*), яке в документі названо "шахрайським"» [14, с. 18–19]. Але, знову-таки, наскільки коректно покладати відповідальність на державу Україна за те, що якийсь піратський сайт, розташований у Росії, згадує певне українське недержавне товариство (причому не надаючи жодних документів на доказ того, що він дійсно має якісь договірні відносини з цим товариством)?

По суті в *2017 Notorious Markets List* зазначено лише один випадок розташування піратського сайту в Україні – випадок із *Gostream.is* на с. 15 (хоча і без наведення конкретних доказів). Проте цього виявилося достатнім для того, щоб Україна була згадана на с. 24 Спеціального звіту 301 як держава, на території якої розміщені або з території якої зловмисниками здійснюється управління сайтами з піратським контентом [12, с. 24].

Таким чином, не заперечуючи в цілому наявність проблем із захистом прав інтелектуальної власності в Україні, слід наголосити на необхідності здійснення винятково виваженого аналізу інформації наших зарубіжних колег. Вочевидь, відповідним українським державним інституціям слід прискіпливіше підходити до оцінок, які надаються нашими іноземними партнерами, і відповідним чином формулювати політичну та правову позицію України, максимально коректно й аргументовано вказуючи на неточності та неоднозначні випадки в таких оцінках, якщо такі мають місце.

БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ

Проблематика захисту інтелектуальної власності не є питанням виключно зовнішньоекономічної діяльності чи міжнародних відносин. Ураховуючи її суттєвий вплив на загальний стан гуманітарного простору держави, національного наукового та інтелектуального потенціалу, сфера інтелектуальної власності є ще й важливим гуманітарно-безпековим питанням. Не випадково у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» реформа захисту інтелектуальної власності віднесена до безпекового вектора.

Вкрай промовистими внутрішніми індикаторами зазначеного впливу є:

1) стан соціально-психологічного клімату (як самих «виробників» інтелектуальної власності – підприємців, науковців, винахідників та ін., так і громадськості);

[19] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань авторського права і суміжних прав (реєстр. № 7539) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63399

2) рівень правосвідомості громадян щодо ставлення до всього спектра питань інтелектуальної власності.

Щодо першого слід відзначити виняткову важливість мотиваційних чинників для створення, реєстрації та «експлуатації» об'єктів права інтелектуальної власності. Наприклад, неефективна робота ОКУ, яких в Україні нараховувалось аж 19, проте значна частина з яких, збираючи роялті, не перераховувала їх авторам (унаслідок чого, за деякими оцінками, до самих авторів доходило лише 10 % від зібраних коштів [9]), є істотним фінансовим «демотиватором» для авторів, виконавців, правовласників і організаторів відповідних заходів. Ураховуючи це, не дивно, що деякі популярні світові та західні музичні гурти (зокрема, британські *Iron Maiden*, *The Rolling Stones*, *Marillion* та *Coldplay*, американські *Slipknot, Green Day, Foo Fighters* та *Queensrÿche*, канадські *Nickelback* та *Simple Plan* та ін.) жодного разу не виступали в Україні.

Неефективний захист прав інтелектуальної власності демотивує й інвесторів, які хочуть вкладати кошти в створення нових об'єктів ІВ. Адже, з одного боку, вони безперечно розуміють важливість підтримання науки й інновацій, але з іншого – не бачать сенсу робити це в державі, яка не може гарантувати їм адекватні умови. Так, директор компанії *Sanofi* в Україні Г. Граньє зазначає: «Охорона авторських прав є своєрідними правилами дорожнього руху для запровадження інновацій, і без захисту цих прав підтримка інновацій бізнесом – це гра в рулетку. Можливо, саме тому більшість компаній, які працюють в Україні, не хочуть ризикувати, вкладаючи гроші в науку та інновації» [15].

Значну загрозу гуманітарній безпеці несе також анемічна реакція уповноважених державних органів на факти академічної недоброчесності та плагіату (особливо в наукових роботах та освіті). Як зазначають експерти, за деякими оцінками, «120 тисяч власників наукових ступенів від 15 до 40 тисяч отримали їх неправомірно, і від 300 до 500 мільйонів гривень доплат щорічно сплачується недоброчесним освітянам і науковцям. Залежно від галузі знань плагіат містять від 5 до 80 % дисертаційних робіт. З урахуванням доплат за вчені звання, отримані на основі цих наукових ступенів, Україна, за найбільш скромними підрахунками, доплачує плагіаторам близько 1 мільярда гривень щороку. У разі врахування тарифних окладів на посадах, які плагіатори не мали би права посісти, якби не захистили у вигляді дисертацій вкрадені тексти чи ідеї, ця сума збільшується в рази і може сягати від 3 до 4 мільярдів гривень на рік». Вони наголошують, що «шкода від такої експансії плагіату в українській науці та освіті вимірюється не лише економічними збитками. Ще більші ризики стосуються гуманітарної безпеки країни: зниження якості освіти, імітація наукової діяльності, розмивання етичних засад» [16].

Рівень захищеності ІВ є маркером для міжнародних компаній при прийнятті рішення щодо виходу на український ринок. За нинішніх умов цілком закономірно, що чимало відомих міжнародних брендів взагалі не мають офіційних представництв в Україні (не кажучи вже про якісь комерційні об'єкти чи виробничі/науково-дослідницькі потужності), хоча представлені, скажімо, в сусідніх із нами країнах.

Щодо другого індикатора, то фахівці зазначають, що ефективне реформування й подальше функціонування системи захисту прав інтелектуальної власності можливе тільки за умови, що люди усвідомлюють важливість цих питань, за активної участі громадянського суспільства. Для цього необхідним є проведення інформаційних та освітніх кампаній щодо прав ІВ та поширення інформації про легальні ресурси, налагодження суспільної дискусії з питань інтелектуальної власності (як приклад наводиться досвід польського фонду «Легальна культура»). Важливим є також донесення думки українських стейкхолдерів у сфері ІВ до партнерів України [9], наприклад, для здійснення спільного політичного та правового тиску на національні органи державної влади щодо імплементації відповідних заходів і недопущення прийняття контраверсійних змін до законодавства, які не відповідають національним інтересам і міжнародним зобов'язанням України, а також інтересам правовласників.

Окремо слід зазначити, що існуючі проблеми України у сфері боротьби з порушеннями прав інтелектуальної власності дають антиукраїнським силам додаткові підстави для критики європейського та євроатлантичного курсу нашої держави.

Незважаючи на триваючу російську воєнну агресію та наявність певних, частково вже окреслених вище, проблем у сфері захисту прав інтелектуальної власності, Україні останніми роками усе ж вдалося досягти певного прогресу. Так, у Глобальному індексі інновацій – 2018

наша держава посіла 43-тє місце, піднявшись на 7 позицій порівняно з попереднім роком і вийшовши на перше місце у своїй групі доходів (*Lower-middle income*) [17, с. XX, 335]. Збереження цієї позитивної динаміки з необхідністю вимагає продовження реформаційних кроків. Зокрема, у контексті успіхів українського військово-промислового комплексу (ВПК) у розробці нових зразків техніки та озброєння та з огляду на виняткову важливість дотримання міжнародного санкційного режиму щодо держави-агресора, захисту високотехнологічних об'єктів ІВ (зокрема, ракетно-космічної й авіаційної галузей), котрі створюються в Україні, від злочинних зазіхань російських спецслужб цілком виправданим і давно назрілим є запровадження візового режиму з РФ та посилення митного контролю на українсько-російському кордоні.

Перспективи **подальших досліджень** вбачаються в удосконаленні правового регулювання та захисту новітніх об'єктів права інтелектуальної власності (як-от: конфігурація небіологічних (штучних, машинних) когнітивних систем; архітектура нейромереж і платформ штучного інтелекту та алгоритми їх навчання; моделі та алгоритми автоматизованого управління рухом безпілотних наземних і морських транспортних засобів, безпілотних літальних апаратів та їх роїв; методик у царині клітинної та генної інженерії тощо).

ВИСНОВКИ

1. Захист прав інтелектуальної власності є важливим елементом у системі гуманітарної політики держави, оскільки сфера ІВ є стратегічним ресурсом формування національного багатства та підвищення конкурентоспроможності економіки, каталізатором прискорення інноваційного розвитку й інтеграції України в міжнародний інтелектуальний та економічний простір. З аналогічних причин ІВ справедливо вважається серйозним безпековим чинником, що є особливо актуальним в умовах гібридної війни з РФ, що триває. Відтак ігнорування проблем у цій сфері є неприпустимим не тільки з огляду на необхідність забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України (зокрема, Угоди про асоціацію з ЄС), а й із міркувань національної безпеки.

2. Поступ реформ у сфері ІВ в Україні наразі справляє неоднозначне враження. Попри досягнення певного прогресу, умовна «дорожня карта» актуальних нормотворчих та організаційних заходів у цій царині все ще є далекою від повного виконання. Вказана ситуація спричиняє відчутний негативний ефект як на гуманітарно-безпекову ситуацію в нашій країні, так і на міжнародне реноме України та її інвестиційну привабливість, призводячи до конкретних економічних втрат.

Слід з усією серйозністю поставитися до інформації наших зарубіжних партнерів щодо недоліків і порушень у сфері інтелектуальної власності та максимально врахувати її в нормопроектній, правоохоронній та організаційній роботі. Попри те, що дедлайни, закладені в Угоді про асоціацію, видаються досить віддаленими (йдеться про 2023 р.), для збереження позитивних тенденцій і стимулювання економічного сектору інтелектуальної власності важливо здійснити комплекс імплементаційних заходів якомога швидше. Для цього, зокрема, слід відкоригувати державні програмні документи, заклавши в них чіткі строки виконання конкретних заходів і забезпечивши їх неухильне дотримання.

3. Досвід США, Китаю, Ізраїлю є яскравою ілюстрацією того, що сучасні технології (зокрема, у військовій сфері) дедалі більше наближаються до стану, описаного С. Лемом у його футурологічному есе «Системи озброєнь XXI століття, або Еволюція догори ногами» [20]. В умовах нинішнього стрімкого науково-технологічного розвитку забезпечення абсолютного юридичного захисту прав інтелектуальної власності є завданням надскладним (якщо взагалі можливим). Відтак основний акцент державної правоохоронної та регуляторної діяльності у сфері інтелектуальної власності має бути зроблений на віднайденні оптимального балансу між інтересами правовласників і «споживачів» ІВ. Слід виходити з того, що правовими нормами мають бути врегульовані лише найважливіші аспекти суспільних відносин, і не зловживати юридичними механізмами. Правове регулювання має бути адекватним, забезпечуючи авторам і правовласникам належний рівень захисту, але при цьому треба уникати зарегульованості, не робити реєстрацію та подальшу «експлуатацію» інтелектуальної власності занадто обтяжливими, не створювати перешкод для добросовісної інформаційної діяльності, наукової і мистецької творчості та подальшого технологічного прогресу.

[20] Lem, Stanisław. Biblioteka XXI wieku. – Kraków : Wydawnictwo Literackie, 1986. – 106 s.

У контексті сприяння входженню на український ринок іноземних (зокрема, американських і європейських) високотехнологічних і наукоємних компаній, відомих світових торгових марок і мереж, МЕРТ України слід інтенсифікувати зусилля для ширшого інформування іноземної громадськості, бізнесу та стейкхолдерів у галузі ІВ про чинне українське законодавство у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Зазначеного можливо досягти, зокрема, через зарубіжні мережеві ресурси (на кшталт порталу *https://www.stopfakes.gov*, який адмініструється Бюро з інтелектуальної власності міністерства торгівлі США і на якому розміщені систематизовані інформаційно-ілюстративні матеріали, як-от: *Country IPR Snapshot*s, *Country IPR Toolkits* та *Country IPR Resourses*, щодо нормативно-правововї бази та організаційно-правових засад захисту прав ІВ у певних державах), а також використовуючи механізми «діалогів щодо прав ІВ» (*IPR Dialogs*), згаданих у Звіті ЄК про захист та забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності в третіх країнах [10, с. 24–25].

4. Події російсько-української війни останніх чотирьох років вказують на те, що за відсутності належного митного контролю та візового режиму з країною-агресором (РФ) наявні ризики та загрози незаконних дій з об'єктами інтелектуальної власності, що створюються на території України (зокрема, тими, що пов'язані з перспективними військовими й аерокосмічними розробками), лише зростатимуть (оскільки ворог в умовах міжнародних санкцій усіляко намагатиметься їх обійти та завдати якомога більшого удару обороноздатності України). Відтак слід якомога швидше мінімізувати пряме транспортне сполучення, запровадити візовий режим із РФ з одночасним посиленням митного контролю на українсько-російському кордоні, а також максимально синхронізувати національні санкційні практики із відповідними практиками наших зарубіжних партнерів. Ситуація, коли в українських санкційних списках відсутні фізичні або юридичні особи, котрі внесені до відповідних санкційних списків США та ЄС як такі, що причетні до дій, які підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України, є категорично неприпустимою.

Імплементація означених вище положень до практики роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні дозволить повною мірою реалізувати величезний потенціал сфери інтелектуальної власності як стратегічного економічного та безпекового ресурсу, а також істотно зміцнити міжнародне реноме України як надійного політичного й торговельного партнера, наблизивши нашу державу до європейських правових цінностей і стандартів.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1443605893543491
2. New Tokyo research center aims to boost Japan's 'Fourth Industrial Revolution' [Електронний ресурс] // Japan Times. – Режим доступу : https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/05/business/tech/new-tokyo-research-center-aims-boost-japans-fourth-industrial-revolution/
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
4. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf
5. Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1099-19
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік» від 28 березня 2018 р. № 244-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik
7. Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit (Brussels, 9 July 2018) [Електронний ресурс] / European Council. – Режим доступу : https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf

8. Ангел Є. Непотрібна інтелектуальна власність: де і чому гальмує Україна [Електронний ресурс] / Європейська правда. – Режим доступу : https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/03/13/7078571/
9. Як Україна захищатиме інтелектуальну власність? [Електронний ресурс] / Укрінформ. – Режим доступу : https://www.youtube.com/watch?v=ATVI8oYDhFc
10. Report on the Protection and Enforcement of Intellectual Property Rights in Third Countries (Brussels, 21.2.2018) [Електронний ресурс] / European Commission. – Режим доступу : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156634.pdf
11. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market [Електронний ресурс] / EUR-Lex. – Режим доступу : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0593
12. 2018 Special 301 Report [Електронний ресурс] / Office of the United States Trade Representative. – Режим доступу : https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf
13. Омельченко О. Батіг інтелектуальної власності: чому США забрали в України торговельні пільги [Електронний ресурс] / Європейська правда. – Режим доступу : https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/05/7/7081350/
14. 2017 Out-of-Cycle Review of Notorious Markets [Електронний ресурс] / Office of the United States Trade Representative. – Режим доступу : https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2017%20 Notorious%20Markets%20List%201.11.18.pdf
15. Граньє Гієм. Чому бізнесу важливо підтримувати науку та інновації [Електронний ресурс] / НВ Бізнес. – Режим доступу : https://biz.nv.ua/ukr/experts/hijem-hranje/chomu-biznesu-vazhlivo-pidtrimuvati-nauku-ta-innovatsiji-2477539.html
16. Карпенко М.М. Стан і проблеми боротьби з плагіатом в українській освіті : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – К. : НІСД, 2017. – 13 с. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/plagiat-8be00.pdf
17. The Global Innovation Index 2018 [Електронний ресурс] / World Intellectual Property Organization. – Режим доступу : http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018.pdf

References

1. Konstytuciia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. (zi zminamy ta dopovnenniamy) [The Constitution of Ukraine of 28.06.1996 (updated)]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1443605893543491 [in Ukrainian].
2. New Tokyo research center aims to boost Japan's 'Fourth Industrial Revolution'. (2018). *The Japan Times. japantimes.co.jp*. Retrieved from https://www.japantimes.co.jp/news/2018/07/05/business/tech/new-tokyo-research-center-aims-boost-japans-fourth-industrial-revolution/ [in English].
3. Analitychna dopovid do Shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshche Ukrainy v 2017 rotsi» [Analytical Report to Annual Address of the President of Ukraine to Verkhovna Rada of Ukraine «On the Internal and External State of Ukraine in 2017»]. (2017). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
4. Uhoda pro Asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part]. (n.d.). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf [in Ukrainian].
5. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy» vid 14 kvitnia 2016 r. № 1099-VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine" of 2016, Apr. 14 No. 1099-VIII]. (n.d.). *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1099-19 [in Ukrainian].
6. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia planu priorytetnykh dii Uriadu na 2018 rik» vid 28 bereznia 2018 r. № 244-r [Prescript of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of priority actions plan of the Government in 2018» of 2018, March 28 No. 418-r]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik [in Ukrainian].
7. Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit (Brussels, 9 July 2018). (2018). *consilium.europa.eu*. Retrieved from https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf [in English].

8. Anhel, Ye. (2018). Nepotribna intelektualna vlasnist: de i chomu halmuie Ukraina [Unnecessary intellectual property: where and why Ukraine is hampering]. *Yevropeiska pravda – European Truth. eurointegration.com.ua*. Retrieved from https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/03/13/7078571/ [in Ukrainian].
9. Yak Ukraina zakhyshchatyme intelektualnu vlasnist? [How Will Ukraine Protect Intellectual Property?]. *Ukrinform – Ukrinform*. (n.d.). *www.youtube.com*. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=ATVI8oYDhFc [in Ukrainian].
10. Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries, Brussels. (2018, Feb. 21). *European Commission. trade.ec.europa.eu*. Retrieved from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156634.pdf [in English].
11. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market. (2016). *EUR-Lex. eur-lex.europa.eu*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0593 [in English].
12. Special 301 Report. (2018). *Office of the United States Trade Representative. ustr.gov*. Retrieved from https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf [in English].
13. Omelchenko, O. (2018). Batih intelektualnoi vlasnosti: chomu SShA zabraly v Ukrainy torhovelni pilhy [The whip of intellectual property: why the US took trade privileges from Ukraine]. *Yevropeiska pravda – European Truth. eurointegration.com.ua*. Retrieved from https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/05/7/7081350/ [in Ukrainian].
14. Out-of-Cycle Review of Notorious Markets. (2017). *Office of the United States Trade Representative. ustr.gov*. Retrieved from https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2017%20Notorious%20Markets%20List%201.11.18.pdf [in English].
15. Hranie, Hiiem. (2018). Chomu biznesu vazhlyvo pidtrymuvaty nauku ta innovatsii [Why to Support of Science and Innovations Is Important for Business]. *biz.nv.ua*. Retrieved from https://biz.nv.ua/ukr/experts/hijem-hranje/chomu-biznesu-vazhlivo-pidtrimuvati-nauku-ta-innovatsiji-2477539.html [in Ukrainian].
16. Karpenko, M.M. (2017). Stan i problemy borotby z plahiatom v ukrainskii osviti [Current situation and problems of combating plagiarism in Ukrainian educational system]. *www.niss.gov.ua*. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/plagiat-8be00.pdf [in Ukrainian].
17. The Global Innovation Index 2018. (2018). *World Intellectual Property Organization. www.wipo.int*. Retrieved from http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018.pdf [in English].

УДК 94:351.746.1(5-15)

СТРАТЕГІЧНІ ТА БЕЗПЕКОВІ ПИТАННЯ У КРАЇНАХ ЗАТОКИ ТА БЛИЗЬКОСХІДНОМУ РЕГІОНІ У КОНТЕКСТІ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ

Швед В'ячеслав Олександрович,
кандидат історичних наук, доцент

У статті розглянуто комплекс питань, пов'язаних із нинішньою безпековою ситуацією в арабських країнах Перської затоки та Близькосхідного регіону в цілому. Досліджуються історичні витоки сучасної безпекової ситуації на Близькому Сході. Наголос робиться на чиннику ісламської революції 1979 р. в Ірані, внаслідок якої в країні утвердився теократичний режим «велаєт а-факіх». Його головною метою стало досягнення Іраном регіональної гегемонії. Іранська загроза та Ірано-іракська війна 1980–1988 рр., радянська інтервенція в Афганістані стали вирішальними чинниками утворення такої інтеграційної структури, як Рада співробітництва арабських держав Перської затоки (РСАДПЗ) у 1981 р.

Американська воєнна інтервенція в Іраку 2003 р. своїм наслідком мала порушення історичного балансу сил між сунітами та шиїтами, що призвело до посилення впливу Ірану в Близькосхідному регіоні. Після революцій т. зв. «арабської весни» центр напруги в регіоні перемістився до Сирії, яка з часом перетворилася на головний фронт протистояння між двома таборами: з одного боку, режиму Б. Асада, Ірану, Туреччини, Росії, а з іншого – США, Саудівської Аравії та Ізраїлю.

З приходом до влади в США президента Дональда Трампа склались сприятливі умови для формування єдиного антиіранського фронту, до якого ходять США та їхні найближчі союзники на Близькому Сході – Ізраїль та Саудівська Аравія. Досліджуються головні особливості й цілі нинішньої американської стратегії США щодо Ірану, тенденції боротьби навколо вимог підготовки нової, значно ширшої ядерної угоди з Іраном. Аналізується нинішня позиція Євросоюзу щодо іранського питання, вплив на безпекову ситуацію у Близькосхідному регіоні американсько-європейських розбіжностей у підході до Ірану.

У висновках з огляду на сучасну ситуацію в регіоні Затоки й на Близькому Сході формулюються завдання для України, що стосуються політики національної безпеки нашої держави. Передусім ідеться про переведення відносин України з провідними країнами РСАДЗ на рівень стратегічного партнерства та виваженого економічного співробітництва з Іраном в умовах дії американських санкцій.

Ключові слова: Близький Схід, Затока, Іран, Саудівська Аравія, Ізраїль, Рада співробітництва арабських держав Перської затоки, регіональна безпека.

Shved Viacheslav

STRATEGIC AND SECURITY QUESTIONS IN GULF COUNTRIES AND MIDDLE EAST REGION IN CONTEXT OF HISTORIC DEVELOPMENT

The article researches complex of problems connected with contemporary situation in the Gulf countries and Middle East in general. The author lso studies histori roots of the contemporary security situation on the Middle East. An acent is made on the influence of 1979 islamic revolution in Irancountry, known as «welayet a-fakhih». It's main aim has as Iran-iraq war in 1980–

1988, the Soviet intervention in Afghanistan became the decisive factors of creation in 1981 of integration structure known as Arab Gulf Cooperation Council (GCC).

American military intervention in Iraq in 2003 had its consequence the violation of historic balance of forces between the shia and the sunni followers that lead to the strengthening of Iranian influence in the Middle East region. After the revolutions of «Arab Spring» centre of tension moved to Syria that gradually transformed in the main front of confrontation between the two camps: regime of B. Ossad, Iran, Turkey, Russia on the side, and USA, Saudi Arabia and Israel – on the other side.

Coming to power in the USA of President Donald Trump created favourable conditions for the forming of single anti-Iran front, consisting of the USA and their closest allies on the Middle East – Israel and Saudi Arabia. The author also studied main particularities and aims of contemporary American strategy concerning Iran? Tendencies of struggle around demands of preparation of a new, wider nuclear threat with Iran. The author analyses contemporary positions of European Union towards the Iran problem, influence of the American-European differences with regard Iran on the security situation in Middle East region.

The conclusions formulate tasks for Ukraine concerning the policy of national security of our country, taking into account the current situation in the Gulf region and the Middle East. First of all, it dwells on transfer of the Ukrainian relation with the leading countries of the Gulf Cooperation Council to the level of strategic partnership as well as balanced economic cooperation with Iran in the conditions of acting American sanctions.

Keywords: Middle East, the Gulf, Iran, Saudi Arabia, Israel, Arab Gulf cooperation council, regional security.

Постановка проблеми. Регіон Близького Сходу продовжує залишатись у центрі напруженого протиборства між кількома глобальними та регіональними центрами сили – США, Євросоюзом, Іраном, Росією, Ізраїлем, Саудівською Аравією, Туреччиною. У Доповіді Мюнхенської безпекової конференції 2018 р. зазначалося, що 8 із 10 найбільш смертельно небезпечних конфліктів у світі сьогодні відбуваються в регіоні Ширшого Близького Сходу [1, с. 40]. З урахуванням значення й ролі Близькосхідного регіону у світовій енергетиці, його місця як хабу головних транспортних артерій між Європою, Азією та Африкою, геостратегічного розташування Близький Схід є одним із ключових нервів світової політики, відтак країни регіону серйозно впливають на стан глобальної та регіональної безпеки.

Безпекова ситуація на Близькому Сході безпосередньо пов'язана з національною безпекою України, яка разом із близькосхідними країнами входить до Середземноморсько-Чорноморсько-Каспійського ареалу. Ця теза особливо актуалізувалася після початку російської агресії проти України в 2014 р., коли Росія анексувала АР Крим та окупувала значну частину території Донецької і Луганської областей. Перебіг безпекової ситуації у Близькосхідному регіоні, де турбулентність останнім часом не лише не зменшилась, а навпаки, неухильно зростає, має значний вплив на організацію Українською державою оптимального формату протидії агресії, забезпечення її територіальної цілісності й соборності.

Аналіз наукових джерел. В історіографії теми, яка досліджується, можна виокремити кілька груп джерел. До першої групи належать праці українських науковців, які дослідили історичні витоки нинішньої безпекової ситуації у Близькосхідному регіоні та в районі Затоки, проаналізували стан безпекової ситуації в регіоні наприкінці першого десятиліття XXI ст., основні напрями співпраці України з країнами Близького Сходу та Затоки. Серед таких праць на увагу заслуговують: дисертаційне дослідження О.А. Коппель [2], колективна монографія відомих українських учених, підготовлена 2008 р. в Національному інституті проблем міжнародної безпеки [3], аналітична доповідь працівників Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі [4], монографія Ж.Б. Ігошоної [5] та ін.

Другу групу джерел представляють праці дослідників із США та європейських країн, передусім Л. Берхардта [6], Е. Кордестана [7], Дж. Джеф-

рі [8], С. Генденсона [9], Е. Трейджера [10], Кр. Ільришена [11], К. Янг [12] та ін.

І, нарешті, до третьої групи джерел належать наукові праці арабських дослідників, багато із яких працюють у західних наукових центрах, зокрема Х. Ібіш [13], М. Муазер [14], М. Вахба [15] та ін.

Утім варто зауважити, що, незважаючи на наукові розвідки згаданих вище та інших учених, надзвичайний динамізм і поява нових аспектів у питаннях безпекової та геостратегічної ситуації на Близькому Сході та в регіоні Затоки потребує подальшої уваги вітчизняних науковців.

Метою статті є дослідження стану, особливостей та провідних тенденцій сучасної безпекової ситуації в регіоні Перської затоки та в цілому у Близькосхідному регіоні в контексті їхнього історичного становлення.

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ГОЛОВНИХ ПРОБЛЕМ СУЧАСНОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ТА ГЕОСТРАТЕГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ У БЛИЗЬКОСХІДНОМУ РЕГІОНІ

Сьогодні безпекова ситуація на Близькому Сході та в регіоні Затоки визначається низкою конфліктів і ліній протистояння. Разом із тим існує найбільш непримириме й жорстке протистояння, яке має вирішальний вплив на цілий комплекс геополітичних, геостратегічних, геоекономічних та воєнно-політичних процесів у Близькосхідному регіоні. Ідеться про саудівсько-іранське протистояння, яке останнім часом складається як протистояння та боротьба між Іраном, з одного боку, і Сполученими Штатами Америки, Ізраїлем, Саудівською Аравією та її союзниками в арабському світі – з іншого. Логікою зазначеного протистояння нині зумовлюються всі найважливіші геополітичні процеси та особливості безпекової ситуації. Також саме завдяки існуванню цієї лінії протистояння відбувається погіршення відносин між арабськими країнами Затоки – Саудівською Аравією, Бахрейном, Об'єднаними Арабськими Еміратами та Катаром [1, с. 40].

Нинішній запеклий конфлікт між Саудівською Аравією та Іраном бере свій початок наприкінці 70-х років минулого століття. Більшість подій, що сталися після його початку, мали неоднозначний вплив не лише на безпекову та геополітичну ситуацію в Близькосхідному регіоні, а й у всьому світі. Зокрема, у відповідь на серйозні безпекові, воєнно-політичні та геополітичні виклики, що постали перед аравійськими монархіями наприкінці 1970-х років, у 1981 р. створено могутню інтеграційну структуру – Раду співробітництва арабських держав Перської затоки. У 1979 р. в Ірані перемогла антишахська революція, після якої в країні було встановлено необмежений теократичний режим «велаєт а-факіх», його основне завдання визначалося як розповсюдження т. зв. «ісламської революції» в межах усього ісламського світу. Перемога ісламської революції 1979 р. в Ірані та Ірано-іракська війна, що розпочалась у вересні 1980 р., відіграли надзвичайно важливу роль у якнайшвидшому створенні інтеграційного об'єднання аравійських монархій, яке швидко почало набирати рис воєнно-політичного об'єднання [16, с. 72]. Також ці дві події означали початок розповсюдження та зміцнення шиїтської версії ісламу в просторі Затоки, що особливо непокоїло такі арабські монархії регіону, як Саудівська Аравія, Бахрейн, Кувейт, які мали в складі свого населення значну кількість шиїтів.

Унаслідок американської воєнної інтервенції в Іраку (березень 2003 р.) та повалення диктаторського режиму Саддама Хусейна баланс сил між шиїтами та сунітами на Близькому Сході змінився. Після того як американські війська доволі поспішно були виведені з Іраку, Іран швидко заповнив вакуум і значно посилив свої позиції в цій країні, узявши фактично під свій контроль уряд Нурі аль-Малікі, який проіснував до серпня 2014 р. У сусідньому Лівані Ірану вдалося створити достатньо могутню проіранську парамілітарну організацію і політичну партію «Хезболла», яка згодом стала однією з найефективніших союзників іранського режиму.

Іран та його союзники в регіоні, починаючи з 2011 р., безпосередньо втрутились у громадянську війну в Сирії з тим, щоб урятувати режим Башара Асада. Разом із Хезболлою та сирійським режимом Б. Асада Іраном була створена військово-політична коаліція, т. зв. «вісь спротиву». Елітні підрозділи іранської армії та Корпусу вартових ісламської революції разом з ліванською організацією «Хезболла» та шиїтським ополченням з Іраку й деяких інших країн Близького Сходу фактично окупували Сирію і намагаються «перекроїти» мапу регіону, взяти Сирію під свій контроль і перетворити територію цієї арабської країни на новий плацдарм і новий фронт між Ізраїлем, Хезболлою та Іраном. На території Сирії створюється розгалуже-

на військова інфраструктура, розміщуються іранські військові бази. Сьогодні у Сирії розміщено понад 80 тис. бойовиків шиїтської міліції, включно з представниками ліванського угруповання «Хезболла», іракських та інших ополченців. Іран намагається створити т. зв. «безпековий коридор» від Ірану до Лівану через території Сирії та Іраку, що дозволить йому фактично без перешкод транспортувати зброю для угруповання «Хезболла» та зміцнити його вплив у регіоні [17].

ЗАГОСТРЕННЯ ПРОТИБОРСТВА МІЖ ІРАНОМ ТА САУДІВСЬКОЮ АРАВІЄЮ, США, ІЗРАЇЛЕМ – ОСНОВНИЙ ЧИННИК НИНІШНЬОЇ БЕЗПЕКОВОЇ СИТУАЦІЇ НА БЛИЗЬКОМУ СХОДІ

На рубежі 2013–2014 рр. Саудівська Аравія в союзі із Об'єднаними Арабськими Еміратами (ОАЕ) починає переходити в контрнаступ. У липні 2013 р. успішно здійснено переворот у Єгипті, унаслідок чого відсторонено від влади президента Мухаммеда Мурсі – ставленика «Братів-мусульман», який почав схилятись до використання у своїй політиці форм і методів теократичного режиму, запроваджених у Тегерані. Була створена Об'єднана арабська коаліція, яка розпочала воєнні дії проти проіранських сил у Ємені – хуситів. Також у Саудівській Аравії розпочалося розгортання «революції зверху» через початок здійснення або оновлення масштабних програм глибоких трансформаційних реформ, що стало своєрідною відповіддю на «арабську весну».

Саме в цей час, особливо після приходу до влади нового короля Салмана, у Саудівській Аравії розпочався швидкий перехід влади до нової генерації Дому Саудів – внуків та правнуків засновника саудівської династії. Безперечним лідером цієї групи молодих політиків у Саудівській Аравії, т. зв. «младосаудитів», став нинішній 32-річний наслідний принц Мохаммед бін Салман. Розгортання широких трансформаційних зрушень стало об'єктивною необхідністю, що було зумовлено низкою серйозних чинників, у т. ч. й необхідністю формувати свою мобілізаційну модель у боротьбі з Іраном за гегемонію на Близькому Сході та в регіоні Затоки [18].

Резолюцією Ради Безпеки ООН № 2231 від 20 липня 2015 р. схвалено Спільний всеосяжний план дій, який обмежив ядерну програму Ірану в обмін на часткове зняття з нього санкцій. Тодішній президент США Барак Обама вважав зазначену ядерну угоду з Іраном одним із найбільш визначних досягнень своєї восьмирічної президентської каденції. Він сподівався, що угода, по-перше, сприятиме тому, що Іран відмовиться від агресивної риторики та дій відносно своїх сусідів; по-друге, підштовхне арабські країни Затоки до більш активної та узгодженої політики в регіоні, а також здійснення в цих країнах більш системних та глибоких внутрішніх реформ для забезпечення внутрішньополітичної стабільності [19].

Саудівська Аравія та Ізраїль жорстко розкритикували цю ядерну угоду з Іраном, побачивши в ній можливість для іранського режиму не лише не припиняти розробку ядерної зброї, а й використовувати фінансові ресурси, що вивільнилися після часткової відміни санкцій, на посилення своїх геополітичних амбіцій у регіоні. У США праве крило Республіканської партії та її очільники (Д. Трамп, Дж. Маккейн, Дж. Болтон, М. Помпео та ін.) також піддали відкритій критиці зазначену ядерну угоду з Іраном.

Прихід до влади у Білому домі президента Д. Трампа створив сприятливі умови для посилення координації дій та співробітництва США, Саудівської Аравії та Ізраїлю на антиіранському ґрунті. У Стратегії національної безпеки Сполучених Штатів Америки, яка була оприлюднена в грудні 2017 р., Іран охарактеризовано як країну – спонсора тероризму, а також джерело регіональної нестабільності, у т. ч. й джигадистської ідеології [20, с. 49].

За сприяння нового американського президента Саудівській Аравії вдалося створити значно ширшу Антитерористичну ісламську коаліцію, до складу якої нині входить близько 40 країн, та зміцнити її позиції. Велику роль у цьому відіграв візит Д. Трампа до Саудівської Аравії у квітні 2017 р. та його участь у спільному арабсько-ісламському саміті, під час якого президент США закликав ісламські країни створити сильну об'єднану регіональну структуру безпеки [21].

Оприлюднення нової Стратегії національної безпеки США, у якій протидія політиці Ірану була охарактеризована як ключова ціль сучасної зовнішньополітичної стратегії США на Близькому Сході, дало поштовх розвитку кількох взаємопов'язаних тенденцій.

По-перше, відбувається помітне зближення на антиіранському ґрунті таких країн, як Саудівська Аравія та Ізраїль.

По-друге, відбувається зближення позицій Ізраїлю та Саудівської Аравії щодо змісту загроз, які надходять з боку Ірану. Якщо в 2015 р. Ізраїль передусім фокусував свою увагу на загрозі від можливостей володіння Іраном ядерною зброєю, а Саудівську Аравію та інші країни Затоки більше турбували проблеми зростання іранської гегемонії та підтримка Іраном неурядових екстремістських угруповань, то нині ставлення обох країн до загроз з боку Ірану практично співпадають [22]. Після 2015 р. Ізраїль усе більше занепокоєний розширенням впливу Ірану в регіоні, особливо після падіння Алеппо у Сирії та значного посилення діяльності проіранського угруповання «Хезболла», що стало регіональним авангардом просування іранських інтересів у Сирії та Лівані. Сьогодні Ізраїль вкрай стурбований створенням та консолідацією коридору на територіях Сирії та Іраку, що контролюється Іраном та його проксі союзниками і дозволяє поєднати активність Хезболли хуситів та іранських військ у Ємені, Бахрейні, Сирії, Іраку та вздовж ізраїльських кордонів [22].

По-третє, на нинішньому етапі Саудівська Аравія та Ізраїль самі надзвичайно активно підштовхують Сполучені Штати до більш жорстокої позиції стосовно Ірану. Достатньо згадати кілька інтерв'ю наслідного принца Саудівської Аравії Мохаммеда бін Салмана на впливових телеканалах та у часописах про те, що Саудівська Аравія не забариться із створенням власної ядерної бомби, якщо Іран спроможеться створити свою [23]. Прем'єр-міністр Ізраїлю 30 квітня 2018 р. повідомив про те, що спецслужба «Моссад» здобула незаперечні факти про те, що Іран протягом кількох років продовжує працювати над ядерною бомбою, що також мало вплив на рішення американського президента вийти із ядерної угоди 2015 р. [24].

Призначення на посади Держсекретаря та радника президента США з питань національної безпеки Майка Помпео та Джона Болтона – двох запеклих «яструбів» у команді Д. Трампа – стало вирішальним кроком у процесі опрацювання нової стратегії США щодо Ірану. Вихід США з ядерної угоди 2015 р., що відбувся 8 травня 2018 р., – один з елементів цієї стратегії, провідною метою якої є зміна режиму в Ірані шляхом жорсткого пресингу [25]. Під час виступу Державного секретаря М. Помпео у Центрі *Heritage Foundation* були сформульовані 12 вимог до Тегерана, які охрестили «вимогою повної капітуляції Ірану» [26]. Ці вимоги стосуються таких дій: припинення програми балістичних ракет; припинення підтримки екстремістських проіранських угруповань, зокрема таких як Хезболла, ХАМАС, Талібан та ін.; виведення іранських військ та підрозділів проіранських формувань з території Сирії; припинення погроз на адресу Ізраїлю та Саудівської Аравії; забезпечення свободи навігації, особливо в регіоні Затоки; припинення втручання у внутрішні справи Ємену тощо. Усе це в кінцевому підсумку має підштовхнути іранців на відкриту боротьбу з режимом.

Однак вихід президента США Д. Трампа з ядерної угоди 2015 р. призвів до серйозних непорозумінь із Євросоюзом та «європейською трійкою» – Німеччиною, Францією та Великою Британією.

По-перше, Європа вважає, що нинішня ядерна угода з Іраном не має альтернативи [27]. Посутніми аргументами з боку Євросоюзу є те, що зазначена угода є результатом більш ніж десятилітніх комплексних і доволі тяжких переговорів, взаємних компромісів.

По-друге, угода належить усій міжнародній спільноті, вона закріплена рішенням Ради Безпеки ООН. Також, не в останню чергу, Євросоюз захищає свої економічні інтереси, пов'язані зі спробами всебічного розвитку економічних та торговельних зв'язків з Іраном. Тому Євросоюз шукає шляхи збереження цієї угоди з Іраном. Чи спроможні будуть Сполучені Штати Америки знайти порозуміння у зазначеному питанні, продемонструє майбутнє. Великою мірою взаєморозуміння між США та Євросоюзом буде залежати від успіху політики Д. Трампа щодо КНДР, а також того, чи спроможна буде його жорстка позиція принести позитивні результати.

ВИСНОВКИ

Безпекова ситуація в регіоні Перської затоки й на Близькому Сході в цілому нині є однією з найбільш вибухонебезпечних і турбулентних у світі.

В епіцентрі запеклого геополітичного та геостратегічного протиборства є протистояння між США, Ізраїлем, Саудівською Аравією та Іраном. Адміністрація чинного американського президента Д. Трампа взяла курс на надзвичайно жорсткий пресинг іранського режиму. Виходом США із Спільного всеосяжного плану дій 2015 р. започатковано реалізацію нової стратегії

США щодо Ірану, яка спрямована на зміну сучасного іранського режиму.

Особливо небезпечним і загрозливим у визначеному протиборстві є ланцюг Ізраїль – Іран. Воно спроможне у будь-який момент перерости у пряме військове зіткнення з усіма можливими наслідками як для регіональної, так і для глобальної безпеки. Вихід США із ядерної угоди 2015 р. призвів до значних розходжень із позицією Євросоюзу в цьому питанні, що позначається на подальшому розвиткові безпекових процесів на Близькому Сході.

Такий перебіг подій украй негативно позначається на національні безпеці України. Адже низка важливих союзників України у боротьбі з російською агресією – США, Ізраїль, Саудівська Аравія, Об'єднані Арабські Емірати – занурені у вир сучасного близькосхідного протистояння. На сьогодні іранський напрям є безумовним пріоритетом для США, що відволікає їхні ресурси від українських питань. Ситуація, що склалася із безпековою ситуацією в регіоні Перської затоки та на Близькому Сході, вимагає від нашої країни належного врахування існуючих у регіоні конфліктних зон зіткнення інтересів провідних регіональних та глобальних центрів сили при розробці й реалізації зовнішньополітичних та безпекових завдань України у близькосхідному напрямку.

Доцільно, на нашу думку, продовжувати всебічно розвивати взаємовигідне співробітництво з такими арабськими країнами Перської затоки, як Саудівська Аравія, Об'єднані Арабські Емірати, Кувейт і Катар у контексті тих завдань, що були визначені під час офіційних та робочих візитів Президента України Петра Порошенка до цих країн протягом 2017–2018 рр. Важливо перевести ці відносини на рівень стратегічного партнерства. Зазначені країни разом із Туреччиною є найбільшими союзниками України в отриманні нею статусу спостерігача в Організації ісламського співробітництва (OIC), що значно підвищить рівень координації зусиль України з ісламським світом у вирішенні головних стратегічних завдань, які постали нині перед нашою державою.

Також украй важливо, ураховуючи вирішальну роль США як союзника України у боротьбі за її територіальну цілісність та протидію російській агресії, можливих провокацій з боку російських спецслужб, не допустити якогось нового скандалу на кшталт «кольчужного», як це було на початку 2000-х років. Особливо це стосується детально вивіреної економічної співпраці з Іраном в умовах посилення американських санкцій.

Список використаних джерел

1. National Security Strategy of the United States of America [Електронний ресурс] / The White House. – 2017. – December. – 68 p. – Режим доступу : https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf
2. Коппель О.А. Проблеми безпеки Перської затоки в 70-ті – 90-ті роки. – К. : Школяр, 1998. – 200 с.
3. Близький Схід: міжнародна безпека, регіональні відносини та перспективи для України : монографія / Рада нац. безпеки і оборони України, Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки ; відп. ред. Б.О. Парахонський. – К. : ПЦ «Фоліант», 2008. – 591 с.
4. Стратегія активізації співпраці України з державами Перської затоки : аналіт. доп. / О.О. Волович, Ж.Б. Ігошина, В.В. Макух, А.С. Поспєлов, Г.В. Шелест ; за ред. О.О. Воловича. – Одеса : Фенікс, 2011. – 90 с.
5. Ігошина Ж.Б. Трансформація арабських країн у контексті глобалізації : монографія / Ж.Б. Ігошина; Одес. нац. ун-т ім. І.І. Мечникова, Ін-т соц. наук. – Одеса : Фенікс, 2012. – 221 с.
6. Boghardt L. Pl. Charting a New Course on the Gulf Rift [Електронний ресурс] / The Washington Institute for Near East Policy. – 2018. – Apr. 9. – Режим доступу : http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/charting-a-new-course-on-the-gulf-rift
7. Cordesman A. H. Mission Impossible? Eight White House Requirements Iran Must Meet as Part of a Post-JCPOA Strategy [Електронний ресурс] / Center for Strategic and International Studies. – 2018. – May 9. – Режим доступу : https://www.csis.org/analysis/mission-impossible-eight-white-house-requirements-iran-must-meet-part-post-jcpoa-strategy
8. Jeffrey James and Henderson S. Qatar Crisis: Worst Case Scenarios [Електронний ресурс] / The CIPHE_R Brief. – 2017. – July 6. – Режим доступу : https://www.thecipherbrief.com/article/middle-east/qatar-crisis-worst-case-scenarios
9. Henderson S. The Palace Intrigue at the Heart of the Qatar Crisis [Електронний ресурс] / The Washington Institute for Near East Policy. – 2017. – June 30. – Режим доступу : http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-palace-intrigue-at-the-heart-of-the-qatar-crisis

10. Trager E. The Muslim Brotherhood Is the Root of the Qatar Crisis [Електронний ресурс] / The Washington Institute for Near East Policy. – 2017. – July 2. – Режим доступу : http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-muslim-brotherhood-is-the-root-of-the-qatar-crisis
11. Ulrichsen Kr. G. The AGSIW Visious of Change Series. Economic Diversification Plans: Challenges and Prospects for Gulf Policymakers. – The Washington Institute for Near East Policy, 2017. – Sept. 26. – P. 9.
12. Young K. E. Saudi Arabia's Neom: State-Led Growth Meets New Global Capitalism [Електронний ресурс] / The Washington Institute for Near East Policy. – 2017. – October 26. – Режим доступу : http://www.agsiw.org/saudi-arabias-neom-state-led-growth-meets-new-global-capitalism/
13. Ibish H. How Trump's National Security Strategy Will be Read in the Gulf [Електронний ресурс] / The Arab Gulf States Institute in Washington. – 2017. – Dec. 19. – Режим доступу : http://www.agsiw.org/how-trumps-national-security-will-be-read-gulf/
14. Muaser M. The Second Arab Awakening: And the Battle for Pluralism. – Yale University Press, USA, 2014. – 232 p.
15. Wahba M. M. The Role of the Gulf Arab States in a Transforming Middle East [Електронний ресурс] / The Arab Gulf States Institute in Washington. – 2017. – Sept. 29. – Режим доступу : http://www.agsiw.org/role-gulf-arab-states-transforming-middle-east/
16. F. Gregory Gause III. The International Relations of the Persian Gulf. – Cambridge University Press, 2009. – 277 p.
17. Israel-Iran Tension Reaches Unprecedented Level [Електронний ресурс] / VOA News. – 2018. – May 11. – Режим доступу : https://www.voanews.com/a/israel-iran-tension-reaches-unprecedented-level/4390817.html
18. The new Saudis. Chaos in the Middle East casts Saudi Arabia at the Arab World's leader. But it must reform faster [Електронний ресурс] // The Economist. – 2015. – May 23. – Режим доступу : https://www.economist.com/leaders/2015/05/21/the-new-saudis
19. Ottaway D. Obama's Arab Security Strategy [Електронний ресурс] // Foreign Affairs. – 2015. – May 18. – Режим доступу : https://www.foreignaffairs.com/articles/persian-gulf/2015-05-18/obamas-arab-security-strategy
20. National Security Strategy of the United States of America / The White House, Washington, DC. – 2017. – Dec. – 68 p.
21. Riyadh, Washington Agree on Need for «Regional Security Structure» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://eng-archive.aawsat.com/asharq-al-awsat-english/news-middle-east/saudi-arabia/riyadh-washington-agree-strategic-partnership-21st-century
22. Ibish H. Gulf Leaders Welcome JCPOA Withdrawal but Plau B Remains Unclear [Електронний ресурс] / The Arab Gulf States Institute in Washington. – Режим доступу : http://www.agsiw.org/gulf-leaders-welcome-jcpoa-withdrawal-but-plan-b-remains-unclear/
23. Alkhereiji M. Saudi Crown Prince Says His Country to Seek Nuclear Bomb if Iran Does [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.middle-east-online.com/en/saudi-crown-prince-says-his-country-seek-nuclear-bomb-if-iran-does
24. Netanyahu To Adress Country With «Dramatic News About Iran Monday Night» [Електронний ресурс] // The Jerusalem Post. – 2018. – April 30. – Режим доступу : https://www.jpost.com/Israel-News/Benjamin-Netanyahu/Netanyahu-to-address-country-with-dramatic-news-about-Iran-Monday-night-553120
25. Regime change in Iran is goal of Trump's sanctions, tough U.S. terms, analysts say [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.washingtontimes.com/news/2018/may/9/iran-regimen-change-seen-goal-trump-sanctions-dema/
26. Morello C. Pompeo vows U.S., Mideast allies will 'crush' Iranian operatives around the world [Електронний ресурс] // The Washington Post. – 2018. – May 21. – Режим доступу : https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pompeo-vows-us-mideast-allies-will-crush-iranian-operatives-around-the-world/2018/05/21/289dc64a-5acb-11e8-8836-a4a123c359ab_story.html?utm_term=.d0d47eec5cdc
27. No alternative to Iran nuclear deal, EU foreign policy chief tells U.S. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2018/05/22/-No-alternative-to-Iran-nuclear-deal-EU-foreign-policy-chief-tells-US-.html

References

1. National Security Strategy of the United States of America. (2017, December). *The White House. www.whitehouse.gov*. Retrieved from https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf [in English].
2. Koppel, O. A. (1998). *Problemy bezpeky Perskoi zatoky v 70-ti – 90-ti roky [Security problems of Persian Gulfin 70–90 years]*. Kyiv: Shkoliar [in Ukrainian].
3. *Blyzkyi Skhid: mizhnarodna bezpeka, rehionalni vidnosyny ta perspectyvy dlia Ukrainy [Middle East: international security, regional relations and perspectives for Ukraine]*. (2008). (B.O. Parahonskyi, Ed.). Kyiv: Foliant [in Ukrainian].
4. Volovich, O.O. (Ed.), Igoshina, Zh.B., & Makyh, V.V. et al. (2011). Stratehiia aktyvizatsii spivpratsi Ukrainy z derzhavamy Perskoi zatoky [Strategic activation of Ukraine's cooperation with Gul States]. Odesa: Feniks [in Ukrainian].
5. Igoshina, Zh.B. (2012). *Transformatsia arabskyh krain u konteksti hlobalizatsii [Transformation of Arab states in the context of globalization]*. Odesa: Phenix [in Ukrainian].

6. Boghardt, L.Pl. (2018, Apr. 9). Charting a New Course on the Gulf Rift. *The Washington Institute for Near East Policy. www.washingtoninstitute.org.* Retrieved from http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/charting-a-new-course-on-the-gulf-rift [in English].
7. Cordesman, A.H. (2018, May. 9). Mission Impossible? Eight White House Requirements Iran Must Meet as Part of a Post-JCPOA Strategy. *Center for Strategic and International Studie. www.csis.org.* Retrieved from https://www.csis.org/analysis/mission-impossible-eight-white-house-requirements-iran-must-meet-part-post-jcpoa-strategy [in English].
8. Jeffrey, James, & Henderson, S. (2017, July 6). Qatar Crisis: Worst Case Scenarios. *The CIPHE_R Brief. www.thecipherbrief.com.* Retrieved from https://www.thecipherbrief.com/article/middle-east/qatar-crisis-worst-case-scenarios [in English].
9. Henderson, S. (2017, June 30). The Palace Intrigue at the Heart of the Qatar Crisis. *The Washington Institute for Near East Policy. www.washingtoninstitute.org.* Retrieved from http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-palace-intrigue-at-the-heart-of-the-qatar-crisis [in English].
10. Trager, E. (2017, July 2). The Muslim Brotherhood Is the Root of the Qatar Crisis. *The Washington Institute for Near East Policy. www.washingtoninstitute.org.* Retrieved from http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-muslim-brotherhood-is-the-root-of-the-qatar-crisis [in English].
11. Ulrichsen, Kr. G. (2017, Sept. 26). The AGSIW Visious of Change Series. Economic Diversification Plans: Challenges and Prospects for Gulf Policymakers. *The Arab Gulf States Institution* [in English].
12. Young, K.E. (2017, Oct. 26). Saudi Arabia's Neom: State-Led Growth Meets New Global Capitalism. *The Washington Institute for Near East Policy. www.agsiw.org.* Retrieved from http://www.agsiw.org/saudi-arabias-neom-state-led-growth-meets-new-global-capitalism/ [in English].
13. Ibish, H. (2017, Dec. 19). How Trump's National Security Strategy Will be Read in the Gulf. *The Arab Gulf States Institute in Washington. www.agsiw.org.* Retrieved from http://www.agsiw.org/how-trumps-national-security-will-be-read-gulf/ [in English].
14. Muaser, M. (2014). *The Second Arab Awakening: And the Battle for Pluralism.* Yale University Press, USA [in English].
15. Wahba, M. M. (2017, Sept. 29). The Role of the Gulf Arab States in a Transforming Middle East. *The Arab Gulf States Institute in Washington. www.agsiw.org.* Retrieved from http://www.agsiw.org/role-gulf-arab-states-transforming-middle-east/ [in English].
16. Gause, Gregory F. III. (2009). *The International Relations of the Persian Gulf.* Cambridge University Press [in English].
17. Israel-Iran Tension Reaches Unprecedented Level. (2018, May 11). *www.voanews.com.* Retrieved from https://www.voanews.com/a/israel-iran-tension-reaches-unprecedented-level/4390817.html [in English].
18. The new Saudis. Chaos in the Middle East casts Saudi Arabia at the Arab World's leader. But it must reform faster. (2015, May 21). *The Economist. www.economist.com.* Retrieved from https://www.economist.com/leaders/2015/05/21/the-new-saudis [in English].
19. Ottaway, D. (2015, May 18). Obama's Arab Security Strategy. *Foreign Affairs. www.foreignaffairs.com.* Retrieved from https://www.foreignaffairs.com/articles/persian-gulf/2015-05-18/obamas-arab-security-strategy [in English].
20. National Security Strategy of the United States of America. (2017, Dec.). Washington, The White House, 68 p. [in English].
21. Riyadh, Washington Agree on Need for "Regional Security Structure" (2017). *eng-archive.aawsat.com.* Retrieved from https://eng-archive.aawsat.com/asharq-al-awsat-english/news-middle-east/saudi-arabia/riyadh-washington-agree-strategic-partnership-21st-century [in English].
22. Ibish, H. Gulf Leaders Welcome JCPOA Withdrawal but Plan B Remains Unclear. *The Arab Gulf States Institute in Washington. www.agsiw.org.* Retrieved from http://www.agsiw.org/gulf-leaders-welcome-jcpoa-withdrawal-but-plan-b-remains-unclear/ [in English].
23. Alkhereiji, M. Saudi Crown Prince Says His Country to Seek Nuclear Bomb if Iran Does. (n.d.). *www.middle-east-online.com.* Retrieved from https://www.middle-east-online.com/en/saudi-crown-prince-says-his-country-seek-nuclear-bomb-if-iran-does [in English].
24. Netanyahu To Adress Country With "Dramatic News About Iran Monday Night". (2018, Apr. 30). *The Jerusalem Post. www.jpost.com.* Retrieved from https://www.jpost.com/Israel-News/Benjamin-Netanyahu/Netanyahu-to-address-country-with-dramatic-news-about-Iran-Monday-night-553120 [in English].
25. Regime change in Iran is goal of Trump's sanctions, tough U.S. terms, analysts say. (2018, May 9). *www.washingtontimes.com.* Retrieved from https://www.washingtontimes.com/news/2018/may/9/iran-regimen-change-seen-goal-trump-sanctions-dema/ [in English].
26. Morello, C. (2018, May 21). Pompeo vows U.S., Mideast allies will 'crush' Iranian operatives around the world. *The Washington Post. www.washingtonpost.com.* Retrieved from https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pompeo-vows-us-mideast-allies-will-crush-iranian-operatives-around-the-world/2018/05/21/289dc64a-5acb-11e8-8836-a4a123c359ab_story.html?utm_term=.d0d47eec5cdc[in English].
27. No alternative to Iran nuclear deal, EU foreign policy chief tells US. (2018, May 22). *english.alarabiya.net.* Retrieved from https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2018/05/22/-No-alternative-to-Iran-nuclear-deal-EU-foreign-policy-chief-tells-US-.html [in English].

Економіка

УДК 39:911.3(161.2:1-87)
JEL: F22, O15

УКРАЇНА — ПОЛЬЩА: ДО ПИТАННЯ СУЧАСНИХ МІГРАЦІЙ УКРАЇНЦІВ ДО ПОЛЬЩІ

Малиновська Олена Анатоліївна,
доктор наук з державного управління

Внаслідок різкого погіршення економічної ситуації в Україні, зубожіння значної частини населення, що зумовлені російською агресією, масштаби трудової міграції за кордон помітно зросли. Зазнав змін її склад: серед працівників-мігрантів збільшилася частка молоді, фахівців; зросла кількість мігрантів – вихідців із Центральної та Східної України.

Основною країною призначення мігрантів наразі є Польща, яка змістила з цієї позиції Росію. Це пояснюється тим, що в Польщі відчувається дефіцит працівників на тлі успішного економічного розвитку та рекордно низького безробіття. Попит на додаткову робочу силу посилюється внаслідок масового виїзду поляків в інші країни ЄС з вищими, ніж у Польщі, заробітками. У країні створено широкі можливості для легального тимчасового працевлаштування іноземців.

Крім трудової, до Польщі зростає навчальна міграція з України. Збільшується чисельність українців, які проживають у сусідній країні постійно.

Міграція українців до Польщі є наразі важливим складником взаємодії двох суспільств, відтак потребує взаємної уваги та двостороннього реагування. Інтересам обох країн відповідає забезпечення організованої та безпечної міграції, належний захист прав мігрантів, їхнє соціальне забезпечення тощо.

Забезпечення культурних та освітніх потреб українців у Польщі, підтримка української діаспори, що зростає чисельно та міцніє організаційно, також можуть бути успішними лише у співпраці з Польською державою.

Спільним інтересам відповідає формування в суспільстві позитивного образу мігранта та міграції, роз'яснення значної ролі міграції для соціально-економічного розвитку обох держав. Це сприятиме збереженню злагоди у суспільстві, унеможливленню виявів ворожості до представників інших народів, дискримінації та ксенофобії.

Для прийняття адекватних управлінських рішень необхідне глибоке розуміння їх об'єкта. Тому вкрай актуальним може бути постійний обмін інформацією, проведення двосторонніх польсько-українських наукових досліджень.

Ключові слова: міжнародна міграція, мігрант, міграційна політика, Україна, Польща.

Malynovska Olena

UKRAINE – POLAND: TO THE ISSUE OF MODERN MIGRATIONS OF UKRAINIANS TO POLAND

As a result of the Russian aggression, sharp deterioration of the economic situation in Ukraine, impoverishment of a large part of the population he extent of labor migration abroad has increased significantly. Its composition changed: the proportion of young people, specialists, and inhabitants of Central and Eastern Ukraine among migrant workers increased.

The main destination country for migrants is Poland, which has moved Russia from this position. This is due to the fact that Poland faces a shortage of workers on the background of successful economic development and record low unemployment. The demand for additional workforce is compounded by the mass exodus of the Poles to other EU countries with higher earnings than in Poland. The country has created a wide range of opportunities for legal temporary employment of foreigners.

In addition to labor, educational migration from Ukraine to Poland is increasing. The number of Ukrainians living in the neighboring country permanently is also increasing.

Migration of Ukrainians to Poland is currently an important component of the interaction between the two societies and, as such, requires mutual attention and bilateral response. The interests of both countries correspond to the provision of organized and safe migration, the proper protection of migrants' rights, their social security etc.

Ensuring the cultural and educational needs of Ukrainians in Poland, the support of the Ukrainian diaspora, which is growing numerically and organizationally, can also be successful only in cooperation with the Polish state.

The formation of a positive image of the migrant and migration in the society, explanation of the significant role of migration for the social and economic development of both states is in the common interest. This will contribute to preserving the harmony in society, to make it impossible to show hostility to representatives of other peoples, discrimination and xenophobia.

In order to make adequate managerial decisions, a deep understanding of their object is required. Therefore, the permanent exchange of information, conducting of bilateral Polish-Ukrainian scientific research can be extremely relevant.

Keywords: international migration, migrant, migration policy, Ukraine, Poland.

Постановка проблеми та аналіз останніх наукових публікацій. Впродовж усього періоду незалежності України співпраця з Польщею відігравала для реалізації євроінтеграційних прагнень нашої держави величезне значення. Попри певні загострення відносин на тлі різнотлумачень трагічних подій спільної історії сусідня країна залишається чи не найпріоритетнішим партнером України.

Різні аспекти українсько-польських взаємин неодноразово аналізувалися українськими науковцями. Предметом досліджень була військово-політична, соціально-економічна, прикордонна співпраця (М. Янків, О. Митрофанова, Л. Алексієвець, В. Гевко, Г. Зеленько на ін.). У найновіших публікаціях усе більше уваги приділяється посиленню суспільних контактів (А. Гетьманчук). Разом з тим меншою мірою у

дослідженнях ідеться про такий канал взаємодії, як міграція між Україною та Польщею, яка останніми роками не тільки значно активізувалася, а й набула нових важливих рис. Якщо польські дослідники оперативніше реагували на ці зміни (див., наприклад, публікації М. Ярошевич), то українські науковці приділяли їм менше уваги. Зумовлене міграцією значне розширення безпосередніх людських контактів здатне сприяти взаєморозумінню між народами, проте може призводити й до виникнення різних фобій, ускладнювати відносини між країнами.

Метою цієї статті є аналіз розвитку міграції населення України в напрямку Польщі, проблем, які породжує міграція, що потребують врахування не лише при формуванні міграційних політик сусідніх держав, а й у ширшому суспільно-політичному контексті.

Виклад основного матеріалу. Польща наразі перетворилася для українських мігрантів на основну країну призначення, змістивши з цього місця Росію. Міжнародна мобільність через українсько-польський кордон постійно зростала. Чисельність виїздів українців до Польщі вперше перевищила чисельність виїздів до Росії ще в довоєнному 2013 р. (понад 7 млн осіб) і в наступні роки стрімко збільшилася: у 2017 р. громадяни України відвідали Польщу 10 млн разів (Росію – 4,3 млн).

Разом із збільшенням масштабів посилилася асиметрія транскордонної мобільності на користь українців, які, як і раніше, здійснюють до сусідньої країни приватні, туристичні, паломницькі поїздки, виїжджають для купівлі товарів, проте у значно більших масштабах – з метою працевлаштування та навчання.

«Нова хвиля» міграції до Польщі, як її часом називають, не виникла несподівано, а є результатом багаторічної тенденції переорієнтації міграційного потоку з України із східного (до Росії) на західний (до ЄС) напрямок. На нинішній стан справ, однак, вирішальний вплив справили події останніх років: агресія з боку Росії, різке наростання еміграційних настроїв українців внаслідок стрімкого зубожіння значної частини населення.

Водночас Польща відчуває дефіцит працівників на тлі успішного економічного розвитку та рекордно низького безробіття. Попит на додаткову робочу силу посилюється внаслідок масового виїзду поляків (1,5–2 млн осіб) в інші країни ЄС з вищими, ніж у Польщі, заробітками. За оцінками Асоціації польських підприємців та працедавців, щоб не втратити темпи економічного зростання, у найближчі 20 років країна потребуватиме додатково 5 млн працівників. Однак уже зараз, як свідчать результати дослідження компанії з працевлаштування та консультування *Work Service*, третина польських фірм стикається з проблемами під час добору персоналу, передусім представників робочих професій. Відтак 39 % фірм планують наймати українців. Серед великих підприємств з чисельністю зайнятих понад 250 таких майже половина [1].

Зростанню міграції українців до Польщі, крім економічних, сприяють і політичні чинники, зокрема курс України на євроінтеграцію, набуття українцями можливостей безвізово подорожувати територією ЄС, що значно спрощує та здешевлює пошуки місця праці чи навчання за кордоном. До того ж політика польського уряду та заінтересованість бізнесу також є чинниками постійного розширення можливостей працевлаштування українців у Польщі. Так, на власників біометричних паспортів, які в'їхали по безвізу, було поширено право тимчасово працювати без оформлення дозволу на працевлаштування, а лише згідно із заявою працедавця, зареєстрованою місцевою владою. З 2007 р. така заява була підставою для отримання робочої візи на строк 6 місяців упродовж календарного року для громадян – вихідців із країн Східного партнерства та Росії. Проте нині власники біометричних паспортів можуть самостійно, без посередників, оминаючи візові процедури, шукати роботу вже після приїзду до Польщі. Якщо вони планують виконувати її довше, ніж упродовж 90 днів, що дозволені при безвізовому в'їзді, потрібно звернутися до відділу у справах іноземців та продовжити строк перебування.

З січня 2018 р. набули чинності зміни до польського закону про працевлаштування, згідно з якими вводиться дозвіл на працевлаштування з метою виконання сезонних робіт, чинний 9 місяців. Оформити його простіше, ніж звичайний. Працедавець може працевлаштовувати мігранта вже одразу після подачі необхідних для оформлення дозволу документів, не очікуючи рішення відповідного державного органу [2].

За даними Офісу у справах іноземців Міністерства внутрішніх справ Польщі, у 2014–2015 рр. спостерігалося подвоєння, порівняно з 2013 р., чисельності громадян України, які

зверталися за дозволами на постійне проживання в Польщі. Лише в 2016 р. ця тенденція загальмувалася. Так само стрімко зростала кількість українців, які клопоталися про дозволи на тимчасове проживання. Усього станом на початок 2018 р. в Польщі нараховувалося 145 тис. українців, які мали чинні дозволи на проживання [3] (*табл. 1*).

Таблиця 1. **Кількість документів на проживання громадян України в Польщі, чинних станом на 1 січня 2018 р.**

Тип документа	Кількість документів, *од.*
Дозвіл на постійне проживання	30 000
Дозвіл на тимчасове проживання	110 600
Дозвіл на проживання як довготривалого резидента ЄС (понад 5 років)	3700
Дозвіл на проживання як члена сім'ї громадянина ЄС	192
Статус біженця	88
Додатковий захист	277
Дозвіл на перебування за гуманітарними міркуваннями	380
Захист від вислання	8

Джерело: Офіс у справах іноземців Міністерства внутрішніх справ Республіки Польща (*див.:* https://udsc.gov.pl/en/statystyki/).

Унаслідок війни та агресії РФ значну групу українців у Польщі становлять шукачі притулку, більшість з яких походять із Донецької (47 %), Луганської (24 %) областей та АР Крим (7 %). Якщо в 2013 р. було подано лише 46 відповідних заяв, то в 2015–2016 рр. – по 2,3 тис., у 2016 р. – 1,3 тис., а в 2017 р. – 671. Водночас задоволено цих клопотань небагато. Як засвідчують дані *табл. 1*, на основі гуманітарного права в Польщі проживають лише 753 українці (біженці, користувачі додаткового захисту, дозволу на перебування за гуманітарними міркуваннями та захисту від вислання).

Хоча польські посадовці мотивували свою відмову від розміщення в країні біженців з Близького Сходу тим, що вони вже прийняли мільйон біженців війни з України, насправді українці в Польщі аж ніяк не шукачі міжнародної допомоги, а працівники, необхідні економіці. Іноземець може працювати в країні, отримавши дозвіл на працевлаштування від Міністерства сім'ї, праці та соціальної політики. Проте з 2007 р., як уже зазначалося, існує порядок, за яким для тимчасового працевлаштування до 6 місяців упродовж календарного року оформлювати такий дозвіл не потрібно, – достатньо лише заяви працедавця. Серед трудових мігрантів, які прибували до Польщі в 2017 р. на цій підставі, більшість становили громадяни України – 96 % (*табл. 2*).

Таблиця 2. **Кількість зареєстрованих заяв працедавців про намір працевлаштувати іноземця в 2012–2017 рр.,** *од.*

Рік	Усього заяв	Заяви щодо українців
2012	243 736	223 671
2014	387 398	372 946
2015	782 222	762 700
2016	13 141 127	1 262 845
2017	1 824 464	1 714 891

Джерело: Міністерство сім'ї, праці та соціальної політики Республіки Польща (*див.:* https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/).

Якщо в 2012 р. було зареєстровано 223,7 тис. заяв щодо найму українців, то в 2017 р. – 1,7 млн, або майже у 8 разів більше. Проте це не означає, що понад півтора мільйона українців працюють у Польщі. По-перше, йдеться про короткострокову роботу. По-друге, невідомо, скільки із заявлених працівників дійсно працевлаштувалися. Не виключено, що частина з них так і не прибули до Польщі, а частина працевлаштувалися в іншого працедавця, який теж зареєстрував відповідну заяву, тобто заява щодо одного й того самого працівника була врахована двічі. Є також свідчення про те, що, отримавши польську робочу візу, деякі українці прямували в інші країни ЄС, зокрема в Швецію, Німеччину та ін., де заробітки в рази вищі, ніж у Польщі.

Із січня 2018 р. працедавець, який подав заяву про працевлаштування іноземця, повинен повідомити відповідні державні органи про його прибуття на роботу. Упродовж I кварталу 2018 р. було подано близько 240 тис. заяв щодо працевлаштування громадян України, проте приступили до роботи лише 72 тис. осіб, менше третини [4]. Тому дійсну чисельність українців на заробітках у Польщі визначити складно. За оцінками Національного банку Польщі, їхня одномоментна присутність становить приблизно 500 тис. осіб. Ураховуючи тих, хто постійно або відносно тривало проживають у Польщі,

у польській економіці задіяно до 770 тис. громадян України [5].

Крім трудової, значно активізувалася навчальна міграція українців до Польщі. Останнім часом Польща докладає багато зусиль для розвитку системи надання освітніх послуг іноземцям. З одного боку, це вигідний бізнес, з іншого – засіб збереження й розвитку системи вищої освіти в умовах, коли внаслідок демографічної кризи та виїзду молоді за кордон країна потерпає від дефіциту абітурієнтів та студентів. Зауважимо, що освіта іноземців є важливим шляхом поповнення трудових та інтелектуальних ресурсів країни. Відповідно до законодавства, яке набуло чинності 2014 р., іноземці – випускники польських навчальних закладів після завершення навчання отримали можливість упродовж року залишатися в країні для пошуків роботи.

Війна та криза в Україні мали очевидний вплив на прагнення української молоді навчатись у сусідній державі. Якщо в 2005 р. українці становили менше п'ятої частини всіх іноземних студентів, які здобували освіту в Польщі, то в 2016 р. – понад половину. Стрімке зростання чисельності студентів з інших країн у польських вищих навчальних закладах (у 6,5 раза після 2005 р.) відбувається передусім завдяки збільшенню кількості студентів-українців, яких у 2016/2017 навчальному році нараховувалося 35,6 тис., або майже у 18 разів більше, порівняно з 2005/2006 навчальним роком (*табл. 3*). Така динаміка спостерігається на фоні загального зменшення чисельності польського студентства: якщо в 2005 р. на 19 тис. населення країни припадало 508 студентів, у 2010 р. – 471, то в 2015 р. – лише 365 [6].

Наростання масштабів міграції українців до Польщі відбулося за рахунок залучення нових контингентів українського населення. Раніше склад трудових мігрантів був відносно сталим – це переважно люди, які впродовж років їздили на заробітки. Як засвідчило дослідження, проведене науковцями Варшавського університету на замовлення Національного банку Польщі, трудові мігранти, які вперше прибули в Польщу до 2013 р., у середньому 9 разів працювали в країні, приїжджаючи двічі-тричі в рік. Проте нині понад 40 % трудових мігрантів з України – це громадяни, які до 2014 р. в Польщі не працювали [5].

Зазнали змін деякі суттєві характеристики заробітчан. Якщо традиційно більшість трудових мігрантів рекрутувалися з мешканців Західної України, а східняків було трохи більше 6 %, то серед тих, хто після 2014 р. вперше приїхав до Польщі, частка мешканців Східної та Південної України сягнула 28,4 %. Отже, до Польщі тепер частіше прибувають мігранти, які не знають мови, не орієнтуються в польських реаліях. Змінився гендерний склад мігрантів: якщо серед мігрантів, які до 2014 р. вперше прибули до Польщі, чоловіки становили 32,9 %, то нині ця частка зросла до 57,9 %. Нові мігранти суттєво молодші, їхній середній вік – 33 роки. Причини прибуття мігрантів, як і раніше, переважно соціально-економічні (низькі зарплати, безробіття), проте політичними мотивами керувалися 12,5 % нових мігрантів проти 3,5 % від тих, хто вперше приїхав до Польщі до 2014 р. [5].

Зазнала змін і структура зайнятості українців. Частка зайнятих у домогосподарствах зменшилася, поряд із найпростішими роботами (прибирання) українці все частіше надають послуги

Таблиця 3. **Чисельність іноземних студентів, у т. ч. громадян України, які навчались у Польщі в 2005/2006 – 2016/2017 навчальних роках,** *осіб*

Навчальний рік	Іноземні студенти, усього	Громадяни України, усього	Включно		
			жінки	студенти першого року навчання	випускники
2005/2006	10 092	1989	1305	461	345
2010/2011	21 474	4879	3030	1764	628
2011/2012	24 253	6321	3822	2031	815
2012/2013	29 172	9747	5861	4067	1210
2013/2014	35 983	15 123	9120	6495	1641
2014/2015	46 101	23 392	13 639	9364	2163
2015/2016	53 119	30 589	16 938	10 905	3380
2016/2017	65 793	35 584	19 461	11 108	4526

Джерело: Центральний статистичний офіс Польщі (*див.:* http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/).

із догляду за людьми похилого віку, дітьми або тяжко хворими. Якщо в 2010 р., за даними Міністерства у справах сім'ї, праці та соціальної політики, найбільше українців, щодо тимчасового найму яких робили заяви польські працедавці, працювали в сільському господарстві – 61%, то в 2017 р. ця частка становила 17,7 %. Натомість зросла зайнятість у будівництві та промисловості [7]. Тобто українська робоча сила все ширше залучається до різних секторів економіки Польщі. Урізноманітнюються також і ареали її розміщення. У 2013 р. 56 % українських мігрантів були сконцентровані в столичному регіоні, нині в Мазовецькому воєводстві працюють менше третини з них.

Варто зазначити також, що все частіше українці працевлаштовуються на робочі місця, які потребують певної освіти та фахових навичок. За даними опитування *Work Service*, про яке йшлося вище, 28 % польських фірм потребують працівників середньої ланки, тобто таких, які фізичною працею не займаються. Наразі в науковій і технічній сферах працюють 28 тис. українських мігрантів [7].

Завдяки українцям економіка Польщі задовольняє попит у робочій силі, а Україна отримує учетверо вищі, ніж заробітна плата в Україні, заробітки мігрантів, які вони надсилають своїм сім'ям на Батьківщину. За підрахунками Національного банку Польщі, сумарний заробіток українців у Польщі в 2016 р. становив 12,6 млрд злотих проти 3,6 млрд в 2013 р. Сума переказів в Україну сягнула 8,1 млрд злотих (2,22 млрд дол. США), або в 2,5 раза більше ніж у 2013 р. Ці кошти відіграють важливу роль соціального амортизатора, є чинником протидії бідності численних українських домогосподарств. Варто зазначити, що на фоні високого попиту на працю українців, а також у відповідь на запровадження безвізового режиму, що спричинило занепокоєння польських працедавців щодо евентуального відпливу українських заробітчан до інших країн ЄС з вищим рівнем оплати праці, рівень заробітної плати українців у Польщі зріс на третину [8].

Однак із виїздом частини населення до Польщі для України пов'язані й суттєві втрати, особливо коли йдеться про міграцію молоді, фахівців. Украй тривожним є той факт, що, як свідчать соціологічні дані, 36,6 % українських студентів прагнуть після завершення навчання працевлаштуватися в Польщі, ще 22 % планують емігрувати до іншої країни, тоді як повернутися в Україну хочуть лише 2,4 % [5].

Становище українських заробітчан у Польщі не завжди є безпроблемним. Актуальними залишаються питання нелегального працевлаштування, порушення трудових прав. Упродовж 2016 р. польська Державна інспекція праці здійснила 4,2 тис. перевірок працевлаштування іноземців. Серед виявлених порушників українці становили 84 % [9]. Усього, за різними оцінками, у Польщі нелегально працюють від 70 до 270 тис. українців [10].

Не завжди права мігрантів гарантує й легальне працевлаштування. За офіційними даними, 32 % заяв про тимчасове працевлаштування іноземців у 2016 р. передбачали укладення не трудових, а цивільно-правових угод, за якими соціальне та медичне страхування відсутнє [11]; заробітна плата може бути нижче від встановленого в країні мінімального рівня, а штрафи – перевищувати її величину; на працівника покладаються робочі витрати (спецодяг, інструмент); трудового мігранта можна звільнити в будь-який момент, а про звільнення за власним бажанням потрібно попередити не менше ніж за три місяці або заплатити великий штраф. Зауважимо, що польська інспекція праці цивільно-правовими угодами не займається [12].

Наприкінці 2016 р. з метою захисту власних прав створено міжгалузеву профспілку українських працівників у Польщі, а в лютому 2017 р. її члени – будівельники, ошукані працедавцем, організували страйк, який можна вважати першим успішним страйком українських працівників у Європі [13]. Власну асоціацію створили також українські студенти. Процес самоорганізації українців у Польщі набирає обертів.

Масове прибуття українців по-різному сприймається польським суспільством. За даними опитування 2016 р., 63 % поляків вважають, що українці корисні для польської економіки. Водночас практично стільки ж опитаних переконані, що уряд має обмежити приплив мігрантів зі Сходу [14]. Польські робітники звинувачують українців у тому, що вони відбирають їхні робочі місця, згодні працювати за менші гроші, а це спричиняє стагнацію рівня заробітної плати. Свою стурбованість ситуацією висловлюють профспілки. Частина населення бачить в українцях, їхній мові, спробах організувати культурне і громадське життя загрозу польскості. Почастішали випадки образ, невмотивованих фізичних нападів на українців [15].

ВИСНОВКИ

Міграція українців до Польщі на сьогодні є важливим складником взаємодії двох суспільств і потребує взаємної уваги і двостороннього реагування. Спільні дії можуть бути успішними за низкою напрямів. Наприклад, оскільки обидві сторони зацікавлені у забезпеченні організованої та безпечної міграції, результативною може бути співпраця державних та місцевих органів влади сусідніх країн, спрямована на забезпечення легального працевлаштування українців у Польщі. Її спектр може бути доволі широким: від обміну інформацією до спільного контролю за посередництвом у міжнародному працевлаштуванні, безпосередньої взаємодії служб зайнятості, приватних агенцій із працевлаштування суміжних територій у спрямуванні українських працівників до Польщі.

Зважаючи на масовість української міграції, украй важливою вбачається спільна робота із забезпечення належного соціального захисту мігрантів, яка має включати їхнє інформування про необхідність участі в системі соціального страхування, а також розробку й реалізацію відповідних міждержавних домовленостей.

Забезпечення культурних та освітніх потреб українців у Польщі, підтримка української діаспори, що зростає чисельно і міцніє організаційно, також можуть бути успішними лише у співпраці з Польською державою.

Спільним інтересам відповідає формування в суспільстві позитивного образу мігранта та міграції, роз'яснення значної ролі міграції для соціально-економічного розвитку обох держав. Це сприятиме збереженню злагоди у суспільстві, унеможливленню виявів ворожості до представників інших народів, дискримінації та ксенофобії.

Для прийняття адекватних управлінських рішень необхідне глибоке розуміння їх об'єкта. Тому вкрай актуальним може бути постійний обмін інформацією, проведення двосторонніх польсько-українських наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Тотальна криза робочих рук: польський ринок праці потребує українців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://svitua.com.ua/news/201702/2506-totalna-kryza-robochyh-ruk-polskyy-rynok-praci-potrebuye
2. Бабакова О. Робота за безвізом та інші несподіванки: як Польща змінює ринок праці для українців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/06/30/7067876/
3. Raport na temat obywateli Ukrainy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://udsc.gov.pl/wp.../2018/03/UKRAINA-01.03.2018.do
4. Понад 70 % українців у Польщі не працюють на задекларованій роботі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/03/29/7079669/
5. Chmielewska I., Dobroczek G., Puzynkiewicz J. A new wave of Ukrainian migration to Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/
6. Szkoly wyzsze i ich finance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoly-wyzsze-i-ich-finanse-w-2016-r-,2,13.html
7. Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/
8. Безвиз и заробитчане. Что пишут польские и венгерские СМИ о наплыве украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://strana.ua/articles/analysis/85355-bezviz-i-zarobitchane-v-polshe-i-vengrii-naplyv-nashih-trudyag.html
9. В Польше изменили правила трудоустройства украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://strana.ua/news/77689-v-polshe-izmenili-pravila-trudoustrojstva-ukraincev.html
10. В Польше обсуждают последствия введения безвизового режима с Украиной [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://strana.ua/news/74892-polsha-zastyla-v-ozhidanii-zapuska-bezvizovogo-rezhima-s-ukrainoj.htm
11. Poland: Government concerned about precarious work contracts for foreigners [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-government-concerned-about-precarious-work-contracts-for-foreigners
12. Чаленко А. Панщина: украинские заробитчане в Польше [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://laborunion.org.ua/blog/2017/04/20/panshhyna-ukraynskye-zarobytchane-v-polshe/

13. У Варшаві українські робітники розпочали страйк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://laborunion.org.ua/blog/2017/04/20/u-varshavi-ukrayinski-robitnyky-rozpochaly-strajk/
14. Ukrainian immigrants are powering Poland's economy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.economist.com/news/europe/21725707-now-poles-worry-visa-free-travel-may-lure-them-rest-eu-ukrainian-immigrants-are
15. Петренко Л. Напади на українців у Польщі. Як національність стає яблуком розбрату між українцями та поляками [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/198652

References

1. Totalna kryza robochykh ruk: polskyi rynok pratsi potrebuie ukraintsiv [Total crisis of working hands: the Polish labor market needs Ukrainians]. (n.d.). *svitua.com.ua*. Retrieved from http://svitua.com.ua/news/201702/2506-totalna-kryza-robochyh-ruk-polskyy-rynok-praci-potrebuye [in Ukrainian].
2. Babakova, O. (2017). Robota za bezvizom ta inshi nespodivanky: yak Polshcha zminiuie rynok pratsi dlia ukraintsiv [Work on a visa-free travel and other surprises: how Poland changes the labor market for Ukrainians]. *www.eurointegration.com.ua*. Retrieved from http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/06/30/7067876/ [in Ukrainian].
3. Raport na temat obywateli Ukrainy [Report on the citizens of Ukraine]. (2018). *udsc.gov.pl*. Retrieved from https://udsc.gov.pl/wp.../2018/03/UKRAINA-01.03.2018.do [in Polish].
4. Ponad 70 % ukraintsiv u Polshchi ne pratsiuiut na zadeklarovanii roboti [More than 70 % of Ukrainians in Poland do not work at the declared job]. (2018). *eurointegration.com.ua*. Retrieved from https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/03/29/7079669/ [in Ukrainian].
5. Chmielewska, I., Dobroczek, G., & Puzynkiewicz, J. A new wave of Ukrainian migration to Poland. (n.d.). *financialobserver.eu*. Retrieved from https://financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/ [in English].
6. Szkoly wyzsze i ich finance [Higher schools and their finance]. (n.d.). *stat.gov.pl*. Retrieved from http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoly-wyzsze-i-ich-finanse-w-2016-r-,2,13.html [in Polish].
7. Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki [Foreigners who work in Poland – statistics]. (n.d.). *mpips.gov.pl*. Retrieved from https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/ [in Polish].
8. Bezviz i zarobitchane. Chto pishut polskiie i vengerskiie SMI o naplyve ukraintsev [Visa-free regime and labour migrants. What do the Polish and Hungarian media write about the influx of Ukrainians]. (n.d.). *strana.ua*. Retrieved from https://strana.ua/articles/analysis/85355-bezviz-i-zarobitchane-v-polshe-i-vengrii-naplyv-nashih-trudyag.html [in Russian].
9. V Polshe izmenili pravila trudoustroistva ukraintsev [In Poland, the rules for the employment of Ukrainians are changed]. (n.d.). *strana.ua*. Retrieved from https://strana.ua/news/77689-v-polshe-izmenili-pravila-trudoustrojstva-ukraincev.html [in Russian].
10. V Polshe obsuzhdaiut posledstviia vvedeniia bezvizovogo rezhima s Ukrainoy [Poland discusses consequences of visa-free regime with Ukraine]. (n.d.). *strana.ua*. Retrieved from https://strana.ua/news/74892-polsha-zastyla-v-ozhidanii-zapuska-bezvizovogo-rezhima-s-ukrainoj.htm [in Russian].
11. Poland: Government concerned about precarious work contracts for foreigners. (n.d.). *ec.europa.eu*. Retrieved from https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-government-concerned-about-precarious-work-contracts-for-foreigners [in English].
12. Chalenko, A. (2017). Panshchina: ukrainskiie zarobitchane v Polshe [Serfdom: Ukrainian labour migrants in Poland]. *laborunion.org.ua*. Retrieved from http://laborunion.org.ua/blog/2017/04/20/panshhyna-ukraynskye-zarobytchane-v-polshe/ [in Russian].
13. U Varshavi ukrainski robitnyky rozpochaly straik [In Warsaw, Ukrainian workers started a strike]. (2017, Apr. 20). *laborunion.org.ua*. Retrieved from http://laborunion.org.ua/blog/2017/04/20/u-varshavi-ukrayinski-robitnyky-rozpochaly-strajk/ [in Ukrainian].
14. Ukrainian immigrants are powering Poland's economy. (n.d.). *economist.com*. Retrieved from https://www.economist.com/news/europe/21725707-now-poles-worry-visa-free-travel-may-lure-them-rest-eu-ukrainian-immigrants-are [in English].
15. Petrenko, L. Napady na ukraintsiv u Polshchi. Yak natsionalnist staie yablukom rozbratu mizh ukraintsiamy ta poliakamy [Attacks on Ukrainians in Poland. As nationality becomes an apple of discord among Ukrainians and Poles]. (n.d.). *tyzhden.ua*. Retrieved from http://tyzhden.ua/News/198652 [in Ukrainian].

УДК 304
JEL: J28, H53

ВПЛИВ БІДНОСТІ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

Коваль Олександр Пилипович,
доктор економічних наук, старший науковий співробітник

Бідність – складне багатоаспектне явище, відтак його вплив на суспільне буття потребує ретельного осмислення та дослідження. Повною мірою це стосується впливу бідності на таку надважливу актуальну сутність, як національна безпека.

Обидві ці сутності – бідність і національна безпека – є надзвичайно складними та багатогранними. Тому можемо припустити, що вплив одного явища на інше є досить складним, багатоканальним, неоднозначним, а подеколи й суперечливим.

Дослідження бідності як соціального явища посідає особливе місце в науці. Проблеми бідності вивчали економісти, соціологи, філософи, психологи й представники інших наук. Утім безпекознавці, як не дивно, часто-густо не надають цьому явищу та питанням, котрі з ним пов'язані, великого значення.

Більшість людей цілком справедливо сприймають бідність як негативне явище переважно на індивідуальному рівні. Жодна нормальна людина не бажає бідності собі особисто, своїй сім'ї, рідним та близьким. Разом з тим люди інтуїтивно підозрюють існування певного зв'язку між бідністю як соціально-економічним явищем та загальним станом справ у державі. Одначе лише виявлення всієї повноти зв'язків та впливів бідності на національну безпеку дозволить приймати правильні управлінські рішення, щоб укріплювати безпеку держави.

Для України боротьба з бідністю є не тільки моральним імперативом, а й життєво важливою необхідністю. За останні роки бідність перетворилася на головну загрозу для суспільства й держави. Бідність веде до соціальної та економічної стагнації суспільства (населення), руйнуючи стійкість національної економіки зсередини. Бідність як наслідок економічних і соціальних проблем стала генератором загроз і небезпек національній економіці. Недооцінка проблеми бідності може дорого коштувати Україні, тому що веде до втрати найціннішого економічного ресурсу – людського.

Ключові слова: національна безпека, бідність, гуманітарні риси, економічні риси, загрози.

Koval Oleksandr

THE INFLUENCE OF DIVERSITY ON THE NATIONAL SECURITY OF THE STATE

Poverty is a complex and multidimensional phenomenon, and its impact on one aspect or another of social life requires careful reflection and research. It fully relates to the impact of poverty on such an overriding and urgent essence as national security.

Both of these entities (poverty and national security) are extremely complex and multi-faceted. Therefore, we can assume that the effect of one phenomenon on the other is rather complex and multichannel, ambiguous, and sometimes contradictory.

The study of poverty as a social phenomenon has a special place in science. Poverty was studied by economists, sociologists, philosophers, psychologists and representatives of other sciences. However, security researchers, oddly enough, often overcome poverty by the side, without paying due attention to this phenomenon.

Most people quite rightly perceive poverty as a negative phenomenon, however, mostly on an individual level. No normal person wants poverty to himself, his family, relatives and relatives. At the same time, we intuitively suspect the existence of a certain link between poverty as a socio-economic phenomenon and the general state of affairs in the state. However, only the identification of the full range of links and impacts of poverty on national security will allow us to make sound management decisions regarding its (security) consolidation.

For Ukraine, combating poverty is not only a moral imperative, but also a vital necessity. In recent years, poverty has become a major threat to society and the state. Poverty leads to social and economic stagnation of society (population), destroying the stability of the national economy from the inside. Poverty, as a result of economic and social problems, has become a generator of threats and threats to the national economy. The underestimation of poverty can cost Ukraine a lot, because it leads to the loss of the most valuable economic resource – human.

Keywords: national security, poverty, humanitarian features, economic features, threats.

Постановка проблеми. Розглядаючи вплив бідності на національну безпеку держави, слід ураховувати кілька моментів. Загалом цей вплив не піддається сумніву як у науково-експертному середовищі, так і серед широкого загалу. Одначе, як не дивно, поза дискусією залишається відповідь на вдавано просте запитання: «Яким саме чином бідність впливає на національну безпеку?»

Обидві ці сутності (бідність і національна безпека) є надзвичайно складними та багатогранними. Тому можемо припустити, що вплив одного явища на інше є досить складним, багатоканальним, неоднозначним, а подеколи й суперечливим. Розібратись у такому стані речей спробуємо через дефрагментацію обох сутностей на складові частини. Для цього подамо бідність як сукупність характерних світосприйнятливих та поведінкових рис людини, що нею породжуються. Далі намагатимемося виявити, як ці риси впливають на ту чи іншу складову національної безпеки.

Метою статті є формалізація механізмів впливу бідності на національну безпеку.

Аналіз наукових досліджень та виклад основного матеріалу. Сама по собі теза про те, що бідність має свої характерні риси, може, на перший погляд, здатися доволі дискусійною, оскільки кожна окрема людина є індивідуальністю з набором рис, що притаманні виключно їй. Тобто, за яскравим висловом Л. Андреєва: «Кожна людина – це окремий світ». Одначе дослідження впливу майнового стану на кожного індивідуума є предметом наукового інтересу не так економістів, як має міждисциплінарний характер. Візьмемо на себе сміливість припустити, що з точки зору сухої економічної теорії статки людини накладають певний стандартний відбиток на її мислення та поведінку. Дослідники запровадили навіть спеціальний термін «культура бідності», тобто сукупність певного способу життя і цінностей, моделей поведінки, властивих членам певної, просторово та соціально замкнутої спільноти [1].

Зрозуміло, що не всі нижченаведені риси бідності притаманні всім бідним без винятку, але ми вбачаємо сенс говорити по їхню типовість для значної частини тих, кого в кожному конкретному суспільстві відносять до категорії бідних.

У контексті дослідження впливу бідності на національну безпеку доцільно окремо проаналізувати дві групи рис бідності: гуманітарні та економічні.

До основних *гуманітарних рис бідності* віднесемо такі:

- невдоволення власним становищем (насамперед майновим, але не виключно);
- обмежена здатність та відсутність стимулів для самовдосконалення;
- маргіналізація;

- страх перед майбутнім;
- зниження морально-етичних бар'єрів;
- пригніченість, економічна та соціальна апатія;
- патерналізм.

До основних *економічних рис бідності* віднесемо такі:

- незадовільний рівень споживання;
- низький рівень освіти;
- обмежений доступ до медичних послуг;
- обмежений доступ до якісного дозвілля.

Візьмемо на себе сміливість припустити, що обидві групи рис бідності є джерелом загроз для національної безпеки держави, серед яких основними вважаємо такі:

- соціальна напруженість;
- зниження трудового потенціалу;
- злочинність;
- депопуляція;
- загроза обороноздатності.

Проаналізуємо взаємний вплив та зв'язок вказаних сутностей у координатах «риси бідності – загрози національній безпеці» (*табл. 1*).

Дослідимо, як кожна із рис бідності, будучи джерелом однієї чи кількох загроз, впливає на складові національної безпеки.

1. ***Бідність як загроза національній безпеці: соціальна напруженість.*** Найсуттєвіше бідність впливає на таку загрозу національній безпеці як соціальна напруженість. Під цим терміном будемо мати на увазі стан суспільства, зумовлений невдоволенням ситуацією в державі. Соціальна напруженість супроводжується відчуттям дискомфорту, тривоги, іноді страху. Проте, на відміну від тривоги, соціальна напруженість передбачає готовність суспільства змінювати ситуацію на краще.

Соціальну напруженість породжують такі риси бідності: невдоволення власним становищем, маргіналізація, патерналізм, незадовільний рівень споживання та обмежений доступ до медичних послуг.

Невдоволення власним становищем саме по собі не є загрозою національній безпеці. Людині притаманно прагнути кращого життя. Але простого прагнення замало. Для того щоб досягти кращого життя, мають бути ще й певні умови (можливості). У нашому випадку такими умовами є робочі місця з гідною заробітною платою, працююча система соціального страхування, соціальних допомог, доступні освіта та

Таблиця 1. **Взаємозв'язок рис бідності та загроз національній безпеці**

Риси бідності		Загрози національній безпеці				
		соціальна напруженість	зниження трудового потенціалу	злочинність	депопуляція	загроза обороно-здатності
Гуманітарні	невдоволення власним становищем	+		+		
	обмежена здатність та відсутність стимулів для самовдосконалення		+			
	маргіналізація	+		+		
	страх перед майбутнім				+	
	зниження морально-етичних бар'єрів			+		
	пригніченість, економічна та соціальна апатія		+			
	патерналізм	+				
Економічні	незадовільний рівень споживання	+			+	+
	низький рівень освіти		+			
	обмежений доступ до медичних послуг	+	+		+	+
	обмежений доступ до якісного дозвілля		+	+		

Примітка: «+» – риса породжує загрозу.
Джерело: складено автором.

медицина тощо. Подеколи достатньо навіть примарної надії, щоб людина надихнулася можливістю змін на краще.

Якщо ж людина відчуває, що можливості для покращення власного життя відсутні, у неї мимоволі виникають протестні настрої, прагнення змінити чинний лад (президента, уряд, законодавців, місцеву владу та ін.) будь-яким шляхом, навіть насильницьким чи протиправним.

Маргіналізація за своєю сутністю – це процес відриву особистості від свого соціокультурного середовища, унаслідок чого людина посідає проміжний стан між сталими спільнотами. Наприклад, людина, що мешкає у селі, перебуває під впливом і контролем громади, в якій панують більш патріархальні традиції, ніж у місті. Такий устрій є своєрідним, проте досить дієвим запобіжником асоціальному способу життя. Член громади мимоволі змушений звіряти свою поведінку з усталеними правилами та звичаями, бо інакше громада його осудить. Якщо ж людина переїжджає до міста, вона випадає зі сталої соціальної структури – сільської громади, не вливаючись при цьому в міське оточення. Тривалий час вона може бути людиною з обірваними соціальними зв'язками, при цьому її духовні цінності зазнають трансформації, поведінкові запобіжники руйнуються, і людина починає відчувати вседозволеність. Крім того, відрив від звичної спільноти зазвичай супроводжується зниженням соціального статусу індивіда. Тому маргінальні групи легко захопити найбільш божевільними чи радикальними ідеями, як-от революція, тероризм тощо.

Патерналізм. Наслідком установок на соціальне утриманство є перекладання вирішення власних проблем на державу та пасивне очікування позитивних змін і реформ. Якщо такі очікування не виправдовуються, вони поступово змінюються на протестні настрої. Люди, відчуваючи себе обділеними (на їхню думку) турботою та увагою держави, готові виходити на вулицю, щоб «потребувати своє».

Незадовільний рівень споживання. Обмежений доступ до медичних послуг. Має сенс об'єднати ці дві різні риси бідності виключно тому, що в контексті цієї публікації механізм їхньої дії породжує однакові наслідки. До основних причин, які спричиняють можливість масової участі населення в різних акціях соціального протесту, на думку політологів та соціологів, насамперед можна зарахувати високий рівень незадоволеності населення умовами життя (передусім матеріально-економічними) як характеристику суспільної ситуації та політичної культури населення [2].

Підтвердженням цієї тези є новітня українська історія. Наприкінці 2013 р. більше половини українців (52 %) були переконані, що їхнє економічне становище значно погіршилось і заявляли про свою готовність до участі в протестах. Незадоволення соціально-економічним становищем найчастіше знаходило свій вияв у локальних протестних акціях (2011 р. – 60 %, 2012 р. – 54 % від усіх протестів). Це дає науковцям підставу говорити про достовірність гіпотези про те, що основним джерелом генерування протестного потенціалу українців виступають соціально-економічні фактори. Зокрема, цей висновок підтверджує і встановлена статистична залежність між рівнем бідності та індексом дестабілізаційності протестного потенціалу [3].

Окремо зупинимось ще на одній особливості незадовільного рівня споживання як риси бідності. Перевищення кількості бідних понад нормальний рівень [1] суттєво зменшує внутрішній попит на товари та послуги, унаслідок чого відбувається зменшення обсягу та масштабів виробництва, а відтак реальний ВВП країни перестає зростати і в граничному варіанті – починає зменшуватися. У будь-якому випадку економічний розвиток країни поступається максимальним можливостям.

Якщо внаслідок недостатнього попиту скорочується виробництво, це негативно впливає на зайнятість у країні. Згортання виробництва неодмінно супроводжується скороченням робочих місць та вивільненням робочої сили. Як результат – зростає безробіття всіх типів (окрім природного), а саме: циклічного (як наслідок дії криз); структурного (результат розбіжності попиту й пропозиції робочої сили внаслідок зниження попиту на певні спеціальності); технологічного (результат розбіжності попиту й пропозиції робочої сили внаслідок зміни структури виробництва) тощо [4]. Крім того, зростання безробіття здійснює додатковий тиск на інститути соціального страхування, насамперед страхування від безробіття, а в певних граничних проявах – і на державний бюджет.

У результаті держава опиняється в замкнутому колі, своєрідній хроно-економічній воронці,

[1] Такий рівень є суто індивідуальним для кожної конкретної країни та обраховується за допомогою математичних методів.

яка безальтернативно затягує економіку у безвихідь. Прорив вимагає величезних зусиль, концентрації всіх ресурсів, талановитої влади і самозречення мінімум цілого покоління. Такі умови дуже рідко збігаються.

Проілюструймо вплив рис бідності на складові національної безпеки через ланцюг «риса бідності – загроза (соціальна напруженість) – складова національної безпеки» (*табл. 2*).

Насамперед зазначимо, що є сенс визначити характер впливу як:

1) прямий (безпосередній), що має місце завжди (обов'язково);

2) опосередкований, який виявляється подеколи, не обов'язково.

Як засвідчує *табл. 2*, усі п'ять рис бідності, що породжують загрозу «соціальна напруженість», прямо впливають на політичну безпеку держави через протестні акції та політичну нестабільність, що ними породжується.

До того ж маргіналізація внаслідок розхитування та часткової втрати духовних цінностей може опосередковано бути загрозою гуманітарній складовій національної безпеки.

Якщо ж згадати, що соціальна напруженість через протестні акції часто-густо супроводжується людськими жертвами, то ми вправі стверджувати, що всі п'ять рис бідності становлять опосередковану загрозу соціальній безпеці (загрозу здоров'ю та життю людей).

Не зайве також згадати, що політична нестабільність у державі майже завжди супроводжується економічною стагнацією чи навіть економічним спадом. Тобто справедливою буде теза про те, що вказані риси бідності, іноді опосередковано, але створюють загрозу економічній безпеці держави.

2. ***Бідність як загроза складовим національної безпеки: зниження трудового потенціалу.*** Не менш вагомим є вплив бідності на зниження трудового потенціалу, що також варто розглядати як загрозу національній безпеці. Насамперед зазначимо, що наразі відсутнє єдине трактування терміна «трудовий потенціал». Тому під трудовим потенціалом будемо розуміти сукупну суспільну здібність до праці, потенційну працездатність суспільства, його ресурси праці.

Трудовий потенціал може розглядатись як соціально-економічна, так і обліково-статистична категорія, котра визначається кількісними та якісними чинниками. У контексті дослідження бідності нас більше цікавлять саме останні, серед яких виокремимо: психофізіологічну працездатність, загальноосвітній та професійно-кваліфікаційний рівні, рівень культури та моральну зрілість.

Зниження цих показників є наслідком дії таких рис бідності, як-от:

- обмежена здатність та відсутність стимулів до самовдосконалення;
- пригніченість, економічна та соціальна апатія;

Таблиця 2. **Вплив рис бідності, що породжують соціальну напруженість, на складові національної безпеки**

Риси бідності	Складові національної безпеки			
	політична	гуманітарна	соціальна	економічна
Невдоволення власним становищем	впливає прямо	не впливає	впливає опосередковано	впливає опосередковано
Маргіналізація	» »	впливає опосередковано	» »	» »
Патерналізм	» »	не впливає	» »	» »
Незадовільний рівень споживання	» »	» »	» »	впливає прямо та опосередковано
Обмежений доступ до медичних послуг	» »	» »	» »	впливає опосередковано

Джерело: складено автором.

- низький рівень освіти;
- обмежений доступ до медичних послуг;
- обмежений доступ до якісного дозвілля.

Обмежена здатність та відсутність стимулів до самовдосконалення у бідних зумовлюють їхню низьку конкурентоспроможність на ринку праці. Вихідці з бідних сімей часто-густо зайняті на роботі низької кваліфікації через їхню нездатність до висококваліфікованої праці. Дещо перебільшуючи, можна стверджувати, що частина бідних просто не здатна стати затребуваними на ринку висококонкурентної праці.

Пригніченість, економічна та соціальна апатія частини бідних людей виключають у них потребу в досягненні висот на ринку праці. Якщо вони й мають здатність до самовдосконалення, то стиль життя та зовнішнє оточення відбивають у них бажання досягти чогось у житті. З певними обмовками можна стверджувати, що ця частина бідних не хоче стати затребуваними на ринку висококонкурентної праці.

Наступні три риси характеризують ту частину бідних, яка з певних причин не може стати затребуваною на ринку висококонкурентної праці.

Низький рівень освіти заважає частині бідних зайняти конкурентну позицію на ринку праці. Відсутність якісної профільної освіти позбавляє їх можливості увійти в сучасні професії, завдяки яким створюється додана вартість. Не маючи необхідних коштів для оволодіння такими професіями, неімущі вимушено опиняються на узбіччі трудового життя, оскільки не можуть стати затребуваними на ринку висококонкурентної праці.

Обмежений доступ до медичних послуг на дає змоги бідній людині якісно відновлювати своє здоров'я, хоча така потреба в цієї категорії громадян є ледь не найвищою серед усіх верств населення. Нерідко бідні зайняті на роботах, які відносяться до категорії або важких, або небезпечних, або шкідливих. Не секрет, що важкі роботи виснажують людський організм, що стає додатковою причиною для захворювань. Небезпечні роботи часто є травматичними, унаслідок чого в працівників, які їх виконують, виникає потреба в доступі до якісного лікування та/або реабілітації. Шкідливі роботи завжди супроводжуються професійними захворюваннями. Отже, у всіх випадках бідні потребують доступу до якісного медичного обслуговування, але через їхню фінансову неспроможність такий доступ є обмеженим. А хвора людина апріорі не може стати затребуваною на ринку висококонкурентної праці.

Обмежений доступ до якісного дозвілля не дає можливості людині, яка терпить нужду, повноцінно відновитися після важкої праці. Недостатня релаксація часто тягне за собою підвищену втомлюваність, небажання працювати, а подеколи навіть відразу до роботи. Настає т. зв. «професійне вигорання». Цілком логічно, що через власний професійний стан така людина не може стати затребуваною на ринку висококонкурентної праці.

Отже, можемо стверджувати, що бідні люди зазвичай не здатні або не хочуть чи не можуть виконувати висококонкурентну роботу. Проте саме такі види робіт у сучасному глобалізованому світі є запорукою конкурентоспроможності національної економіки. Допоки частка бідних у суспільстві не перевищує певної норми [2], національний ринок праці не відчуває нестачі кваліфікованих робочих рук і здатен забезпечити виробництво кваліфікованою робочою силою. Але як тільки питома вага бідних перевищує таку норму, питома вага кваліфікованих працівників цілком природно зменшується. Як наслідок, у роботодавців починають виникати проблеми із забезпеченням високотехнологічних робочих місць працівниками відповідного професійного рівня. Зрештою у національних масштабах процес може призвести до згортання виробництв із великою доданою вартістю, тобто спричинити примітивізацію національної економіки. Після цього втрата національних позицій у глобальному економічному середовищі є неминучою. Саме тому бідність через зниження трудового потенціалу є загрозою економічній безпеці держави.

3. ***Бідність як загроза складовим національної безпеки: злочинність.*** Причинно-наслідковий зв'язок бідності та злочинності вкрай складний, неоднозначний та суперечливий. У контексті нашого дослідження злочинність породжується такими рисами бідності: невдоволення власним становищем; маргіналізація; зниження морально-етичних бар'єрів та обмежений доступ до якісного дозвілля.

Невдоволення власним становищем як наслідок бідності – це насамперед внутрішній стан індивіда, що впливає на його психіку та моральні

[2] Ця норма залежить від економічного укладу та є суто індивідуальною для кожної конкретної країни.

орієнтири. Спеціалісти стверджують, що роки, проведені в нужді, привчають людину думати тільки про вирішення первинних питань (їжа, одяг, дах), не вдаючись у перспективи. Постійне перебування у стані образи, пригніченості, відчуження, незадоволеності спричиняє зміни у внутрішньоособистісній сфері та міжособистісних відносинах бідних людей. Як зазначають дослідники, для бідних мотивом скоєння правопорушень найчастіше слугує задоволення нагальних потреб [5].

Спосіб життя бідних людей характеризується невизначеністю соціального статусу, недостатньою забезпеченістю у майбутньому, нестійкістю здоров'я та психіки, що сприяє перебуванню тих, хто не має достатніх засобів для існування, в прикордонному стані, який може бути прямою загрозою суспільству.

Звісно, не кожна потреба людини робить її досить сприйнятливою до вчинення протиправних дій, особливо кримінально караних діянь. Проте найбільш близький до скоєння злочину той, хто відчуває необхідність у базових людських потребах. Іншими словами, коли бідна людина починає боротися за власне виживання, нею починають рухати базові інстинкти, вона стає небезпечною для суспільства.

Доречно буде згадати зауваження Ф. Енгельса з цього приводу: «Бідність надає працівникові на вибір: повільно вмирати з голоду, відразу накласти на себе руки або брати те, що йому потрібно, де тільки можливо, тобто, просто кажучи, красти. І тут ми не повинні дивуватися, якщо більшість вважає за краще злодійство, ніж голодну смерть або самогубство» [6].

Маргіналізація є доволі важливим чинником впливу на злочинність. Експерти майже одностайно стверджують, що маргінальне середовище – постійне й невичерпне джерело більшості майнових і насильницьких злочинів, що їх скоюють у сучасних умовах. Маргіналізм звужує можливості набуття життєвих благ законним шляхом і примушує до вилучення в суспільства матеріальних і духовних благ шляхом насильства, незаконно.

Деякі науковці зазначають, що високий ступінь маргіналізації населення підвищує рівень маргінальної (майнової, насильницької) злочинності [7]. Так, В. Вітвіцька вважає, що особи, які належать до категорії маргіналів (входять до інфраструктури організованої злочинності, ведуть відповідний антигромадський спосіб життя, займаються бродяжництвом або жебрацтвом, не мають постійного місця проживання тощо), своїм антигромадським способом життя створюють загрозу всьому суспільству.

Наприклад, якщо незаможні громадяни, зокрема пенсіонери, люди з інвалідністю, віддають перевагу таким формам девіантної поведінки, як-от жебрацтво або самогубство, то особи молодіжного віку намагаються вирішити свої проблеми шляхом зайняття проституцією, створення неформальних об'єднань з антигромадською спрямованістю та вчинення дій, що межують зі злочинами, а також скоєння корисливо-насильницьких злочинів. Зазначена категорія осіб перебуває в кримінальному середовищі, де існує висока вірогідність їх переходу до категорії злочинців або жертв злочинів. Саме тому маргінали як соціально незабезпечена група населення, відірвана від суспільно корисних зв'язків, як правило, характеризуються девіантною поведінкою [8].

Зниження морально-етичних бар'єрів у середовищі бідних є ще одним із чинників, що генерує злочинність. У деякому сенсі зниження морально-етичних бар'єрів перетинається з маргіналізацією, оскільки руйнування звичних форм організації праці, побуту, а також культурних норм і цінностей зумовлює виникнення великої кількості людей, які втратили колишній соціальний статус та відмовилися від моральних принципів поведінки.

Проблема бідної людини часто-густо полягає у зміні підходу до оцінки й визнання моральної дії соціальних та правових норм. У значної частини бідних осіб формується недовірливе ставлення до чинного законодавства та опірність до виконання правових приписів – вони не відчувають себе морально зобов'язаними дотримуватися прийнятих норм поведінки. Тобто правопорушник часто знає усталені соціально-правові норми, проте порушує їх. Йому не потрібні жодні виправдання та дії, котрі нейтралізували б його поведінку. Водночас маргінал просто не визнає закон, хоча зовні й погоджується з його існуванням. Особа заперечує «моральну дію» закону стосовно себе, відкидаючи ціннісні, моральні та правові уявлення, які сформулювало суспільство [9].

Економічна складова сучасного соціального контексту зумовлює істотне перекручення системи цінностей особи, її переконань, особливо в підлітковому віці. Для визначення морально-правових орієнтирів неповнолітніх було прове-

дене соціологічне дослідження [9]. Ці орієнтири втілились у відповідях на запитання про можливість вчинення кримінальних чи неморальних діянь. Розподіл відповідей наведено в *табл. 3.*

Як видно з *табл. 3*, орієнтири неповнолітніх великою мірою ґрунтуються на спотворених, хибних інтересах і можуть суперечити ідеалам, цінностям, цілям широкого соціуму, породжувати розбіжності між суспільними та особистими інтересами.

Таблиця 3. **Розподіл відповідей на запитання: «Чи вважаєте ви за можливе для себе за певного збігу обставин учинення наведених нижче дій?»**

Дія	Варіант відповіді, %		
	радше «так»	важко відповісти	однозначно «ні»
Крадіжка	14,8	7,4	77,8*
Отримання вигоди шляхом обману	18,5	46,3	33,3
Отримання вигоди шляхом застосування сили	9,3	7,4	83,3*
Отримання/або давання хабара	29,6	1,9	68,5*

Примітка. * – відмінності значущі на рівні $p \leq 0{,}01$.
Джерело: складено за [9].

Обмежений доступ до якісного дозвілля. На перший погляд, такі різнопланові сутності як дозвілля та злочинність майже не пов'язані між собою. Насправді це не так. Як уже вказувалося, бідні люди, як правило, не в змозі дозволити собі повноцінний тривалий відпочинок зі зміною обстановки. Це позбавляє їх можливості відновлювати життєві сили, витрачені протягом трудового року, здатність концентрувати увагу, загальний стан здоров'я. Позбавлені фінансової можливості придбати якісний тривалий відпочинок з подорожжю, соціально незабезпечені люди у більшості випадків змушені задовольнятися сурогатними видами відпочинку, зокрема пияцтвом.

На думку О. Головні: «Між пияцтвом і злочинністю існує тісний зв'язок. У результаті деморалізації особи відбувається становлення "дозвільної" діяльності, втрачаються позитивні інтереси та потреби й виникає почуття безкарності. Майже завжди у стані сп'яніння посилюється жорстокість насильницьких злочинів, їх безглуздість. Пияцтво та вживання алкоголю є самопідбурюванням до злочину» [10].

Отже, внаслідок дії вищезазначених чинників маємо підстави стверджувати, що бідність як явище, котре спонукає до злочинів (зокрема, й проти особистості), створює пряму загрозу соціальній безпеці в країні.

4. ***Бідність як загроза складовим національної безпеки: депопуляція.*** Далі розглянемо, як бідність дотична до загрози демографічній безпеці країни. Рисами бідності, що створюють загрозу демографічній безпеці, є страх перед майбутнім, незадовільний рівень споживання та обмежений доступ до медичних послуг.

Демографічна ситуація у будь-якій країні визначається трьома складовими: смертністю, народжуваністю та міграцією [3].

На *смертність* населення прямо впливають незадовільний рівень споживання та обмежений доступ до медичних послуг. Сьогодні в Україні відсутні масові випадки голодної смерті. Одначе, як уже говорилося, неякісне та недостатнє харчування (а наразі в нашій країні це доволі поширене явище) неодмінно тягне за собою погіршення здоров'я.

Спеціалісти стверджують, що здоров'я населення значною мірою залежить від умов і способу життя, провідну роль при цьому відіграє якість харчування. Неповноцінне харчування є причиною виникнення широкого спектра патологій в організмі, зниження рівня здоров'я населення України, що завдає значних економічних збитків, пов'язаних із витратами на медичну допомогу, тимчасовою непрацездатністю, інвалідністю тощо.

В Україні спостерігається виразна диференціація населення за характером і якістю харчування, яка щільно пов'язана із стратифікацією суспільства за рівнем матеріального добробуту. У групах населення з низькими доходами не забезпечується достатній за калорійністю і збалансований за основними інгредієнтами харчовий раціон [11].

[3] Не занурюючись у демографічні тонкощі, зазначимо лише, що теоретично загрозу національній безпеці може становити як скорочення населення, так і його неконтрольоване збільшення. Проте, виходячи з вітчизняних реалій, для України сьогодні актуальною є лише загроза депопуляції.

За цих умов на перший план виходить доступ незаможних до якісного медичного обслуговування, що за нинішніх умов, як ми вже з'ясували, цим групам населення одержати складно. Отже, недостатність харчування впливає на якість життя та стан здоров'я бідних людей, що, у свою чергу, може бути чинником зростання показників смертності, а це прямо впливає на демографічну безпеку.

Щодо *народжуваності,* то існує спокуса пов'язати її із бідністю фронтально: мовляв, бідні сім'ї з економічних міркувань не можуть дозволити собі мати багато дітей. Загалом у світі ця теза не підтверджується. Навпаки, найбільша народжуваність спостерігається саме в бідних країнах. Натомість Європа та Японія, маючи найвищий рівень життя у світі, мають низькі рівні народжуваності. Зокрема, сумарний коефіцієнт народжуваності (кількість дітей на одну жінку) у країнах Європи коливається на рівні 1,35–1,96 [4], що не забезпечує навіть простого відтворення населення. Для України показник становить 1,46, тобто перебуває в межах інтервалу.

Отже, теза щодо прямого зв'язку бідності з народжуваністю загалом виглядає досить дискусійною. Вочевидь у нашому випадку слід брати до уваги особливості національного менталітету, коли частина бідного населення керується максимою «нема чого плодити злидні». Безумовно, не варто забувати й про ситуацію із житлом та іпотечним кредитуванням в Україні. Як би там не було, залишається фактом, що в Україні бідність несе загрозу демографічній ситуації через економію на масштабах сім'ї.

Насамкінець, наразі найбільшою загрозою демографічній ситуації в країні є *міграція*, насамперед трудова [5], яка в останні роки стала одним із найбільших викликів для нашої країни. Утомившись від відсутності реформ і очікування кращих економічних умов, мільйони наших співгромадян намагаються поліпшити свій фінансовий стан і реалізувати кар'єрні очікування в інших країнах.

Головна причина, що підштовхує до виїзду за кордон, – бажання отримати більш цікаву високооплачувану роботу, ніж у себе на батьківщині. Економічний спад, девальвація національної валюти й різке зростання внутрішніх цін, що почалися в 2014 р., призвели до помітного зниження рівня життя в країні. У доларовому еквіваленті доходи більшості українців знизилися в 2–3 рази. Ситуацію посилює і зростаючий рівень безробіття. Наприклад, за даними Мінсоцполітики, реальний рівень безробіття в Україні станом на 13 липня 2018 р. становив 9,5 % – це близько 2 млн осіб.

Тривала криза, відсутність видимих орієнтирів її завершення та найнижчий рівень життя порівняно із сусідніми країнами – усе це спонукає українців виїжджати за кордон на пошуки кращих умов для заробітку та самореалізації.

Точних даних, скільки співвітчизників зараз працює за кордоном, немає, оскільки при виїзді з країни фіксується лише факт, а не мета виїзду. Однак, за оцінками Держслужби зайнятості, зараз за кордоном працює понад 5,5 млн українців.

На думку експертів, Україна вже найближчим часом почне відчувати наслідки масового відпливу працездатного населення. Крім того, останнім часом посилився виїзд за кордон освічених талановитих молодих людей, від яких багато в чому залежить майбутній успіх нашої країни. У такій демографічній та міграційній ситуації Україні буде вкрай важко в перспективі вийти на стійке економічне зростання [12].

Отже, внаслідок дії вищезазначених чинників можемо стверджувати, що бідність через низьку народжуваність і високі рівні смертності та міграції створює пряму загрозу демографічній безпеці в країні.

5. ***Бідність як загроза складовим національної безпеки: зниження обороноздатності.*** Насамкінець розглянемо, який вплив має бідність на таку загрозу національній безпеці, як військова. Рисами бідності, що створюють загрозу військовій безпеці, є незадовільний рівень споживання, обмежений доступ до медичних послуг.

Кінцеві підсумки медичного огляду призовників при приписці та призові, а також аналіз результатів підготовки молоді до служби в Збройних Силах України (ЗСУ) за останні роки свідчать про постійне зниження показників придатності молодих людей до військової служби. В областях України протягом останніх років придатними до військової служби визнаються

[4] Виключення становлять лише Ірландія, Франція та Ісландія, де показник перевищує 2,0 (*див.:* Свєнчіцкі М., Ткаченко Л., Чапко І. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – 72 с.).

[5] Без урахування анексованого Криму та окупованих територій Донбасу.

в середньому 75 % на приписці та 64 % на призові, а кожний четвертий-п'ятий юнак визнається непридатним.

На думку експертів, основними чинниками погіршення стану здоров'я підростаючого покоління та діяльності підліткової служби є:

- погіршення якості харчування підлітків;
- зменшення обсягу профілактичних програм;
- збільшення кількості платних послуг у лікувально-профілактичних, оздоровчих і санаторних закладах;
- недосконалість та низька ефективність медичної допомоги в амбулаторно-поліклінічних умовах;
- невідповідність гігієнічним потребам матеріально-технічної бази закладів освіти, програм та умов навчання;
- відсутність ефективних освітніх програм, спрямованих на формування потреби у збереженні здоров'я та гармонійного розвитку молоді;
- відсутність міжвідомчого підходу до охорони здоров'я підлітків [13].

Таким чином, відсутність контингенту здорових молодих людей, які б могли забезпечити в достатній кількості поповнення силових структур України, безумовно, є прямою загрозою обороноздатності країни.

ВИСНОВКИ

Попри новітні виклики, що генеруються сучасними економічними тенденціями, проблема бідності населення була й нині цілком слушно вважається значущою внутрішньою загрозою національній безпеці країни. Тому лише виявлення всієї повноти зв'язків та впливів бідності на національну безпеку дозволить приймати правильні управлінські рішення щодо укріплення безпеки держави.

Бідність впливає на національну безпеку через формування у незаможних верств населення двох груп рис бідності:

- гуманітарні (невдоволення власним становищем, обмежена здатність та відсутність стимулів для самовдосконалення, маргіналізація, страх перед майбутнім, зниження морально-етичних бар'єрів, пригніченість, економічна та соціальна апатія, патерналізм);
- економічні (незадовільний рівень споживання, низький рівень освіти, обмежений доступ до медичних послуг, обмежений доступ до якісного дозвілля).

Вказані риси породжують такі загрози національній безпеці держави, як-от: соціальна напруженість, зниження трудового потенціалу, злочинність, депопуляція, загроза обороноздатності. Отже, бідність слід вважати прямою загрозою для політичної, соціальної, економічної, демографічної та військової складових національної безпеки, та опосередковано – для гуманітарної.

Список використаних джерел

1. Гусев І. Психологічні особливості та зміст критеріїв належності до культури бідності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.appsychology.org.ua/data/jrn/v10/i23/16.pdf
2. Соціологічний вимір соціально-економічних процесів в Україні / [Балакірєва О. М., Головенько В. А., Левін Р. Я. та ін.] ; за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакірєвої ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2009. – 320 с.
3. Мацієвський Ю., Ковалко В. Протестний потенціал та політична мобілізація в Україні : Чинники взаємодії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://cpr.oa.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/Protestnyi_potencial_ta_pol_mobilizaciya_chynnyky_vzayemodiyi_Matsiyevsky_Kovalko.pdf
4. Климонова А. Инструментарий угроз экономической безопасности, инициированный высоким уровнем социально-экономического неравенства населения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://cyberleninka.ru/article/n/instrumentariy-ugroz-ekonomicheskoy-bezopasnosti-initsiirovannyy-vysokim-urovnem-sotsialno-ekonomicheskogo-neravenstva-naseleniya
5. Гурницкий А. Бедность с позиций криминологии // Общество и право. – 2015. – № 1 (51). – С. 174–181.
6. Гладкий В. Бедность, нищета и криминализация общества // Актуальные научные исследования в современном мире. Вып. 6 (26), ч. 6. – 2017. – С. 35–55.
7. Гущенко В. Що таке маргіналізм? // Гуманітарний часопис. – 2007. – № 2. – С. 21–27.

8. Вітвіцька В. Маргіналізація населення як чинник злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://files.visnikkau.org/200001156-85f9e86f3b/Visnyk4_14.pdf
9. Соціальна психологія бідності : монографія / Т.І. Бєлавіна, В.О. Васютинський, В.Ю. Вінков та ін. ; за ред. В.О. Васютинського ; Нац. акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. – К. : Міленіум, 2016. – 294 с.
10. Головня О. Пияцтво й алкоголізм як передумова до вчинення злочинів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ntm.net.ua/2011-01-21-12-51-49/688-2011-07-01-08-29-35
11. Грузєва Т. Харчування різних груп населення України в сучасних умовах стратифікації суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.medved.kiev.ua/arh_nutr/art_2004/n04_4_6.htm
12. Савенко С. Українці на експорт: сьогодні і завтра трудової міграції [Електронний ресурс] / Finance.UA. – 2017. – 26 жовт. – Режим доступу : https://news.finance.ua/ua/news/-/413402/ukrayintsi-na-eksport-sogodni-i-zavtra-trudovoyi-migratsiyi
13. Торбін В.Ф., Хобзей В.Ф. Деякі проблеми комплектування Збройних Сил України здоровим поповненням // Військова медицина України. – 2009. – Т. 9. – № 2. – С. 111–115. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vmuk_2009_9_2_20

References

1. Husev, I. Psykholohichni osoblyvosti ta zmist kryteriiv nalezhnosti do kultury bidnosti [Psychological features and content of the criteria for belonging to the culture of poverty]. (n.d.). *www.appsychology.org.ua*. Retrieved from http://www.appsychology.org.ua/data/jrn/v10/i23/16.pdf [in Ukrainian].
2. Balakirieva, O.M. (Ed.), Holovenko, V.A., & Levin, R.Ya. et al. (2009). *Sotsiolohichnyi vymir sotsialno-ekonomichnykh protsesiv v Ukraini [Sociological dimension of socio-economic processes in Ukraine]*. Kyiv, NAN Ukrainy [in Ukrainian].
3. Matsiievskyi, Yu., & Kovalko, V. (2015). Protestnyi potentsial ta politychna mobilizatsiia v Ukraini: Chynnyky vzaiemodii [Protest Potential and Political Mobilization in Ukraine: Factors of Interaction]. *cpr.oa.edu.ua*. Retrieved from https://cpr.oa.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/Protestnyi_potencial_ta_pol_mobilizaciya_chynnyky_vzayemodiyi_Matsiyevsky_Kovalko.pdf [in Ukrainian].
4. Klimonova, A. Instrumentarii ugroz ekonomicheskoi bezopasnosti, initsyirovannyi vysokim urovnem sotsialno-ekonomicheskogo neravenstva naseleniia [Toolkit of threats to economic security, initiated by a high level of socio-economic inequality of the population]. (n.d.). Retrieved from https://cyberleninka.ru/article/n/instrumentariy-ugroz-ekonomicheskoy-bezopasnosti-initsiirovannyy-vysokim-urovnem-sotsialno-ekonomicheskogo-neravenstva-naseleniya [in Russian].
5. Gurnytskyi, A. (2015). Bednost s pozitsyi kriminologii [Poverty from the standpoint of criminology]. *Obshchestvo i pravo – Society and Law*, *1 (51)*, 174–181 [in Russian].
6. Hladkyi, V. (2017). Bednost, nishcheta i kriminalizatsiia obshchestva [Poverty, poverty and criminalization of society]. *Aktualnyie nauchnyie issledovaniia v sovremennom mire – Current Scientific Research in the Modern World*, *Issue 6 (26)*, *part 6*, 35–55 [in Russian].
7. Hushchenko, V. (2007). Shcho take marhinalizm? [What is marginalizm?]. *Humanitarnyi chasopys – Humanitarian Journal*, *2*, 21–27 [in Ukrainian].
8. Vitvitska, V. Marhinalizatsiia naselennia yak chynnyk zlochynnosti [Marginalization of the population as a factor in crime]. (n.d.). *files.visnikkau.org*. Retrieved from http://files.visnikkau.org/200001156-85f9e86f3b/Visnyk4_14.pdf [in Ukrainian].
9. Bielavina, T.I., Vasiutynskyi, V.O. (Ed.), & Vinkov, V.Yu. et al. (2016). *Sotsialna psykholohiia bidnosti [Social Psychology of Poverty]*. Kyiv: Millenium [in Ukrainian].
10. Holovnia, O. (2011). Pyiatstvo i alkoholizm yak peredumova do vchynennia zlochyniv [Drinking and alcoholism as a precondition for committing crimes]. *ntm.net.ua*. Retrieved from http://ntm.net.ua/2011-01-21-12-51-49/688-2011-07-01-08-29-35[in Ukrainian].
11. Hruzieva, T. (2004). Kharchuvannia riznykh hrup naselennia Ukrainy v suchasnykh umovakh stratyfikatsii suspilstva [Nutrition of Different Groups of the Population of Ukraine in the Modern Conditions of Stratification of Society]. *www.medved.kiev.ua*. Retrieved from http://www.medved.kiev.ua/arh_nutr/art_2004/n04_4_6.htm [in Ukrainian].
12. Savenko, S. (2017, Oct. 26). Ukraintsi na eksport: sohodni i zavtra trudovoi mihratsii [Ukrainians for Export: Today and Tomorrow for Labor Migration]. *news.finance.ua*. Retrieved from https://news.finance.ua/ua/news/-/413402/ukrayintsi-na-eksport-sogodni-i-zavtra-trudovoyi-migratsiyi [in Ukrainian].
13. Torbin, V.F., & Hobzei, V.F. (2009). Deiaki problemy komplektuvannia Zbroinyh Syl Ukrainy zdorovym popovnenniam [Some Problems of Fitting up the Armed Forces of Ukraine with a Healthy Replenishment]. *Viiskova medycyna Ukrainy – Military Medicine of Ukraine*, *Vol. 9*, *No. 2*, 111–115. *nbuv.gov.ua*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vmuk_2009_9_2_20 [in Ukrainian].

УДК: 338.24.021.8:351.82
JEL: I110, I118

ВИКЛИКИ СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ

Коломієць Олександра Олександрівна,
кандидат економічних наук

Бойко Світлана Григорівна

Питання реформування медичної галузі постало одразу через кілька років після набуття Україною незалежності, оскільки в умовах недостатнього фінансування у системі повного безоплатного медичного обслуговування відбулося стрімке зниження стандартів надання медичної допомоги. Досвід останніх років засвідчив, що після значного спаду в розвитку галузі механічне збільшення обсягів фінансування призводить лише до підвищення неефективності використання ресурсів, а відновлення якості медичних послуг може відбуватися лише в умовах радикальної перебудови організаційно-фінансового механізму функціонування галузі. Останнім часом довготривалі негативні тенденції розвитку системи охорони здоров'я доповнилися новітніми викликами у вигляді низки соціальних і медико-демографічних проблем, зумовлених російською агресією. При цьому головними причинами для прийняття медичної реформи у 2017 р. стали: зниження якості надання медичних послуг в умовах збільшення витрат домогосподарств на охорону здоров'я; підписання та набуття чинності Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом; реалізація програми «Здоров'я – 2020: український вибір», розробленої на основі європейської стратегії «Здоров'я – 2020»; низький рівень оплати праці медичних працівників та зниження професійно-кваліфікаційного потенціалу галузі. За таких передумов першорядним завданням медичної реформи стало створення такої системи фінансування охорони здоров'я, що могла би забезпечити все населення загальним доступом до всіх медико-санітарних послуг без загрози для економічного стану домогосподарств. Крім того, нове законодавство передбачає покращення технічного оснащення закладів охорони здоров'я, особливо у сільській місцевості, для реалізації проектів у галузі телемедицини. Медична реформа також передбачає пряме фінансування медичних закладів за послуги, надані Національною службою здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, медичне забезпечення, фінансування, реформування, ризики, якість медичних послуг.

Kolomiiets Oleksandra, Boiko Svitlana

CHALLENGES TO THE HEALTH CARE SYSTEM UNDER RUSSIAN AGGRESSION

The issue of the medical sector reforming arose in the first years of Ukrainian independence: under the conditions of insufficient financing, the system of full free medical care could not meet contemporary standards of medical care provision. After a significant decline in the development of the industry, the mechanical increase in funding leads to resource inefficiency only. The higher quality of medical services can be possible after a radical restructuring of the organizational and financial mechanism of the industry functioning. Recently, long-term negative trends in the development of the health care system have been expanded by the latest challenges such as social and medical-demographic problems caused by Russian aggression. In 2017 there were several

significant reasons for the health care reform implementation: a decrease in the quality of medical services in the context of increasing household's consumption expenditures on health care; the signing and the entry into force of Ukraine–European Union Association Agreement; realization of the program "Health – 2020: Ukrainian choice", developed on the basis of the European strategy "Health – 2020"; low wages for medical workers and a decrease in the professional qualification of the industry. Under such preconditions, the main task of medical reform is to form and develop a health financing system that could provide the general population with universal access to all health care services without endangering the economic security of households. In addition, the new legislation provides for the improvement of the technical equipment of health facilities, especially in rural areas due to the implementation of telemedicine projects. Medical reform also involves the direct financing of health facilities for their services provided by the National Health Service.

Keywords: health care, medical provision, financing, reforming, risks, quality of health care services.

Постановка проблеми та огляд наукових джерел. Застаріла медична інфраструктура, недостатнє фінансування закладів охорони здоров'я, ненадання якісної та своєчасної медичної допомоги для населення – ці чинники зумовили необхідність проведення системної медичної реформи, спрямованої на виведення української медицини на європейський рівень.

Вагомий внесок у розв'язання зазначеної проблеми зробили такі дослідники, як-от: В. Андрущенко, Й. Бескида, О. Василик, В. Войцехівський, Б. Волос, Ю. Вороненко, В. Лехан, З. Лободіна, З. Надюк, Ю. Пасічник, А. Підаєв, Я. Радиш, І. Радь, В. Рудий, Г. Слабкий, О. Тулай, М. Шевченко, С. Юрій. Однак завдання щодо аналізу потенційних ризиків, які може нести в собі реформа, що впроваджується, залишається невирішеним і надзвичайно актуальним.

Метою статті є аналіз реформування системи охорони здоров'я України в умовах російської агресії.

Виклад основного матеріалу. Соціальні наслідки російської агресії, зокрема анексії АР Крим та війни на сході України, є відчутними і стосуються всіх без винятку мешканців України: і тих, хто опинився на окупованих територіях, і тих, хто безпосередньо брав участь в антитерористичній операції (АТО), а нині є учасником Операції Об'єднаних сил (ООС), і тих, хто продовжує жити звичайним життям далеко від зони бойових дій.

Наслідком анексії Криму стала втрата всієї інфраструктури, включно й у сфері охорони здоров'я. Нині вкрай складно назвати «ціну втрати Криму», оскільки формула такої ціни складається з багатьох компонентів. У результаті анексії Кримського півострова держава втратила санаторії, лікувально-оздоровчі комплекси, лікарні, а разом з ними – можливість забезпечувати повноцінне лікування, проводити щорічні оздоровчі процедури для мешканців усіх регіонів України.

Також під час проведення бойових дій багато лікарень і медичних установ, розташованих на окупованих окремих територіях Донецької та Луганської областей і прилеглих до них територіях, були зруйновані, унаслідок чого населення позбавлене базових медичних послуг. У результаті російської агресії для громадян, які проживають на контрольованих українською владою територіях, стали недоступними заклади високоспеціалізованої медичної допомоги регіону, які опинились поза зоною контролю української влади. Наприклад, незважаючи на те, що онкологічний центр у Донецьку приймає хворих, які проживають по обидва боки лінії зіткнення, доступ з контрольованої українською владою території є обмеженим через заходи з організації безпеки на кордоні та відсутність нормальної роботи громадського транспорту [1].

Наслідки воєнних дій і соціальних конфліктів у країні вимірюються, крім іншого, втраченими життями, здоров'ям громадян. Окрім безпосередньої загрози життю під час ведення бойових дій, погіршення здоров'я в конфліктному регіоні спричиняє порушення нормальних умов життя, відсутність необхідної медичної допомоги, брак лікарських засобів, вимушене недотримання потрібного лікування. Існує підвищений ризик спалахів інфекційних і соціально небезпечних хвороб. Так, більше половини ВІЛ-ін-

фікованих Донеччини, які проходили лікування (6 тис. осіб із 10 тис.), залишилися на непідконтрольній території, через що їх лікування за державними програмами виявилося під загрозою [2]. Гуманітарні місії міжнародних організацій, що працюють у галузі надання допомоги ВІЛ-інфікованим, так само як і їхні колеги з інших галузей надання такої допомоги, обмежені у своїй роботі ставленням «влади» «ДНР»/ «ЛНР» до питання щодо забезпечення доступу західної гуманітарної допомоги на підконтрольну їм територію [3], що ускладнює роботу цих місій. Від початку воєнних дій до кінця 2015 р. на території «ДНР» понад 900 осіб вимушені були припинити лікування [4].

У Криму найбільш актуальною проблемою залишається загальний доступ до медичної допомоги громадян України, які не мають паспорта Російської Федерації [1]. У зоні проведення АТО найважливішою проблемою тривалий час була організація невідкладної медичної допомоги для жителів населених пунктів, розташованих уздовж лінії розмежування. Так, під час обстрілів або після них машини «швидкої допомоги» часто-густо не мали доступу до таких населених пунктів, оскільки в цей період пересування між блокпостами та лінією зіткнення ускладнювалося [5]. Після заборони «урядом ЛНР» діяльності гуманітарних місій міжнародних організацій на підконтрольній йому території організація «Лікарі без кордонів» припинила постачання ліків у населенні пункти, де був повністю відсутній доступ до медичної допомоги [6].

У регіоні громадяни позбавлені доступу до послуг системи охорони здоров'я первинної, вторинної і третинної медичної допомоги. Основною причиною цього є руйнування медичної інфраструктури. Тільки в 2017–2018 рр. від воєнних дій постраждали десять закладів охорони здоров'я. Станом на серпень 2017 р. на території поблизу лінії зіткнення недіючими залишалися близько 130 медичних установ, в інших медичних пунктах на цій території обсяг медичної допомоги обмежувався послугами фельдшера, доступними раз на тиждень [1]. Багато медичних працівників покинули непідконтрольні українському Уряду території під час переміщення бюджетних установ в інші регіони України.

Поява в Україні нової соціально вразливої та численної групи внутрішньо переміщених осіб (ВПО) зумовила виникнення низки соціальних і медико-демографічних проблем. Перебуваючи тривалий час у незадовільних санітарно-гігієнічних умовах та важкій стресовій ситуації, ці люди мають підвищений ризик інфекцій, хвороб серцево-судинної та нервової систем, психічних розладів. У зоні проведення АТО на психосоціальні розлади за відсутності доступу до спеціалізованої допомоги страждали в першу чергу діти [5].

Погіршення санітарно-епідеміологічного становища є суттєвим ризиком (після безпосередньої загрози життю під час ведення бойових дій) для здоров'я населення Донбасу. Ймовірні масові розлади здоров'я людей, викликані екзогенними чинниками (інфекційними агентами, небезпечними чинниками навколишнього середовища), сконцентровані в часі та просторі, можуть спричинити надмірні збитки (людські, фінансові, виробничі) та виснаження ресурсів служб надання медичної допомоги. Існує ризик спалахів інфекційних захворювань через незадовільне водопостачання, відсутність необхідних санітарних умов, погіршення ситуації щодо соціально небезпечних хвороб на тлі стресу як детермінанти зниження природного опору організму.

Таким чином, несприятлива медико-демографічна ситуація на Донбасі доповнила список викликів, на які наштовхнулася національна система охорони здоров'я упродовж останніх років. Унаслідок цього заплановані перетворення відбувалися в умовах обмеженості фінансових, людських та організаційних ресурсів.

Прийняття медичної реформи у 2017 р. стало невідкладним заходом державної соціальної політики через низку причин, основні з яких схарактеризовано нижче.

1. ***Зниження якості надання медичних послуг в умовах збільшення витрат домогосподарств на охорону здоров'я***, що катастрофічно позначалося на доступності безоплатних медичних послуг, задекларованих державою. Так, станом на початок 2017 р. за ознаками формування джерел покриття фінансових витрат на лікування для населення і відповідальності лікарів за результати своєї професійної діяльності вітчизняна система охорони здоров'я була подібна до притаманних найбіднішим країнам натуральних моделей організації охорони здоров'я, в яких доступ до медичної допомоги обмежується фінансовою спроможністю хворих, а відносини між лікарями та пацієнтами не підлягають повній правовій упорядкованості. Зважаючи на це, частка домогосподарств, у яких принаймні

один із членів не зміг отримати протягом останніх 12 місяців медичну допомогу, придбати ліки та медичне приладдя, зросла з 23,7 % у 2016 р. до 29,1 % у 2017 р. [7]. Водночас частка ресурсів домогосподарств у фінансуванні системи охорони здоров'я щорічно зростає, відтак у 2016 р. вона становила більше половини загального фонду – 52,8 % [8].

Таким чином, головна проблема системи охорони здоров'я – низький рівень використання ресурсів, що не тільки негативним чином позначається на добробуті домогосподарств, а й загрожує погіршенням якості людського (і, відповідно, трудового) потенціалу країни. При цьому характер залучення більшої частини коштів домогосподарств (прямі платежі в момент отримання медичної допомоги) не дозволяє отримувачу послуг впливати на їхню якість і не сприяє втіленню принципу соціальної солідарності в розбудові національної системи охорони здоров'я.

2. ***Підписання та набуття чинності з 1 вересня 2017 р. Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом***, що передбачає виконання нашою країною зобов'язань з наближення соціальних стандартів (у т. ч. з надання медичної допомоги) до чинних у європейських країнах. Повноцінне виконання Угоди у цій частині передбачає:

- зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом упровадження реформ, подальшого розвитку первинної медико-санітарної допомоги та навчання персоналу;
- попередження та ефективний контроль за інфекційними хворобами, як-от ВІЛ/СНІД і туберкульоз; підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб та імплементацію Міжнародних медико-санітарних правил;
- попередження та контроль за неінфекційними хворобами шляхом обміну інформацією та найкращими практиками; пропагування здорового способу життя; визначення основних детермінант здоров'я та проблем у галузі охорони здоров'я (наприклад, здоров'я матері і дитини, психічне здоров'я, алкогольна, наркотична та тютюнова залежність); здійснення імплементації Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну, ратифікованої Законом № 3554-IV від 15 березня 2006 р.;
- забезпечення якості та безпечності субстанцій людського походження, зокрема крові, тканин та клітин;
- поширення інформації та знань у галузі охорони здоров'я, у т. ч. на основі підходу «охорона здоров'я у всіх політиках держави».

3. ***Реалізація програми «Здоров'я – 2020: український вимір», розробленої українськими фахівцями на основі європейської стратегії «Здоров'я – 2020».*** Концепція Програми була схвалена Урядом ще в 2011 р. і передбачала здійснення практичних кроків із оптимізації системи надання медичної допомоги населенню з пріоритетним розвитком первинної та екстреної медичної допомоги, диференціації стаціонарної медичної допомоги, розвитку системи відновного лікування, паліативної допомоги та медичної реабілітації, переходу від державного фінансування закладів охорони здоров'я до фінансування заходів з надання медичної допомоги населенню, виходячи з його потреб. Незважаючи на зобов'язання перед міжнародними організаціями-партнерами (Швейцарське агентство з питань розвитку та співробітництва, Європейське регіональне бюро ВООЗ, Бюро ВООЗ в Україні), менше ніж за два роки до закінчення терміну виконання Програми не досягнуто жодного очікуваного результату, зазначеного в Концепції її виконання.

4. ***Низький рівень оплати праці медичних працівників, зниження професійно-кваліфікаційного потенціалу галузі.*** У той час як керівництво профільного міністерства висловлює занепокоєння непрофесійністю українських лікарів, в окремих країнах відбувається лібералізація законодавства, спрямована на визнання їхніх дипломів, а в інших (країнах Європи (зокрема, країнах Балтії), Африки) українські медики отримують офіційну роботу за контрактом на основі здобутої освіти. Сигналом занепокоєння для держави повинно бути те, що за останній рік з України виїхали на роботу за кордон більше ніж 66 тис. медичних працівників, тоді як 2017 р. в країні не вистачало 40 472 лікарів.

Зважаючи на зазначене, одним із основних завдань медичної реформи стало створення такої системи фінансування охорони здоров'я, яка могла би забезпечити все населення загальним доступом до всіх медико-санітарних послуг (включно лікування, реабілітацію, профілактику і заходи, спрямовані на формування здорового способу життя) та гарантувати кожному громадянину, що користування медичними

послугами не буде загрожувати економічному стану його домогосподарства згідно з резолюцією Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я щодо стійкого фінансування медичних послуг, загального охоплення ними всього населення та розвитку соціального страхування у галузі охорони здоров'я [9].

У частині зміни організаційно-фінансового механізму забезпечення галузі сутність медичної реформи можна звести до такого: держава визначає обсяг медичних послуг та лікарських препаратів, вартість яких покривається державними гарантіями (фінансуванням з державного бюджету), а ступінь покриття визначається на рівні закону відповідно до визначеного Урядом тарифу.

Нове законодавство також покликане зробити сільську медицину більш кваліфікованою та своєчасною за рахунок кращого оснащення сільських медичних закладів технічними засобами та надання можливості здійснення фахового консультування лікарем за місцем проживання особи за допомогою засобів телемедицини. Окрім того, законодавством передбачено укомплектування сільських медичних закладів необхідним обладнанням та лікарськими засобами, які потрібні для надання первинної медичної допомоги, що передбачає створення належної медичної інфраструктури на селі.

Медична реформа також має на меті перетворення медичних закладів на комунальні некомерційні підприємства. Новий статус закладів охорони здоров'я дозволить їм укладати договори із Національною службою здоров'я України та отримувати пряме фінансування за надані послуги із Державного бюджету України.

Курс на підвищення фінансової автономності медичних закладів є популярною тенденцією в перебудові систем охорони здоров'я більшості пострадянських країн. Головна ідея реалізації фінансово-організаційних заходів, спрямованих на досягнення цієї мети, – надати можливість керівникам медичних закладів діяти в інтересах пацієнтів та відповідно до стратегічних цілей розвитку підзвітної установи. При цьому доступ до ресурсів, призначених медичному закладу, має бути таким само легким, як і доступ до нині діючих благодійних фондів.

Для спрощення умов користування послугами системи охорони здоров'я вже впроваджено у тестовому режимі Електронну систему охорони здоров'я (*eHealth*). Планова версія цієї системи гарантуватиме населенню можливості: легко обрати лікаря та зручний час прийому, без черги потрапити до потрібного спеціаліста; мати постійний доступ до своєї електронної медичної картки та електронних рецептів, наданих лікарем; отримати інформацію про наявність ліків у медичних закладах та аптеках. Кінцевою метою створення системи *eHealth* є заміна паперового документообігу в системі охорони здоров'я на електронний шляхом формування в системі реєстрів пацієнтів, лікарів та інших медичних працівників, суб'єктів господарювання та господарчих документів – декларацій про вибір лікаря, договорів про медобслуговування та реімбурсацію.

За більшістю ознак реформа системи охорони здоров'я, що нині впроваджується в Україні, відповідає провідним тенденціям розвитку цієї галузі в розвинених країнах: забезпечення загального охоплення населення найбільш необхідними видами медичної допомоги; збільшення фінансової автономності лікарняних закладів; диверсифікація джерел фінансування галузі; підвищення рівня її адаптивності.

Серед основних переваг законодавчих актів, прийнятих з метою реформування системи охорони здоров'я України, варто виокремити такі:

- збереження доступності медичних послуг та лікарських засобів для населення на безоплатній основі за рахунок державного бюджету;
- забезпечення кращого технічного оснащення медичних закладів України;
- покращення якості медичної допомоги та підвищення її доступності за рахунок телемедицини;
- упровадження механізму реімбурсації – повного або часткового відшкодування суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність із роздрібної торгівлі лікарськими засобами, вартості лікарських засобів, що були відпущені пацієнту на підставі рецепта, за рахунок коштів Державного бюджету України (хоча це явище існувало в обмеженому режимі у вигляді урядової програми «Доступні ліки»);
- покращення умов надання послуг спеціалістами загальної медицини через скорочення черг, цільове обслуговування відповідно до декларацій, електронного консультування.

Водночас пришвидшені під тиском зовнішніх обставин темпи впровадження медичної реформи спричинили низку недоліків реформування, які потребують усунення на наступних етапах реалізації реформи. До таких належать:

1) відсутність у медичних закладах відповідного рівня технічної бази (комп'ютерів, доступу до мережі Інтернет), необхідної для реалізації медичної реформи у пілотному році та відсутність державного фінансування необхідних для цього засобів;

2) упровадження обов'язкового медичного страхування, вартість полісів якого може стати недоступною для значної частки населення України (особливо осіб пенсійного віку);

3) відсутність тарифної бази надання безоплатних медичних послуг та лікарських засобів, притому що реалізація медичної реформи вже розпочалася 30 січня 2018 р.;

4) обмеженість кількості декларацій з обслуговування клієнтів на одного лікаря, що може спровокувати певну проблему щодо обслуговування в сільській місцевості та проблему вибору кваліфікованого спеціаліста у містах.

Також недоліком прийнятої медичної реформи є скасування двох важливих пунктів, що містились у першій редакції Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» і стосувалися протоколів лікування та співплатежів. Протоколи є ключовим елементом забезпечення якості лікування, їх запровадження на законодавчому рівні затвердило б застосування міжнародних стандартів надання медичних послуг. Водночас механізм співплатежів є в сучасних умовах найбільш популярним методом надання доступу населенню до тих видів медичної допомоги, що не входять до гарантованого державою переліку. У доповіді ВООЗ 2005 р. щодо сталого фінансування медичної галузі, повного покриття населення медичними послугами, впровадження та розвитку соціального медичного страхування наголошується на тому, що навіть країни з високим доходом не можуть забезпечити охоплення всього населення всім спектром безкоштовних медичних послуг. Якщо йдеться про бюджетне фінансування без залучення коштів на умовах попередньої оплати, то завжди доводиться шукати баланс між часткою населення, яку охоплює таке фінансування, спектром послуг, що доступні у його межах, та часткою цих державних витрат у всіх ресурсах, спрямованих на утримання системи охорони здоров'я [9].

Отже, у системі охорони здоров'я може виникнути низка ризиків, як-от:

- відмова частини населення від користування медичними послугами, не гарантованими державою, що призведе до погіршення стану здоров'я населення, збільшення числа людей з хронічними захворюваннями;
- збільшення адміністративних витрат на налагодження та підтримку роботи системи пільг, знижок і виключень, яка спрямована на забезпечення доступності медичних послуг для соціально незахищених верств населення;
- зниження можливостей для утримування комунальних медичних закладів, що будуть належати неприбутковим громадам;
- зниження ефективності поточних неофіційних витрат домогосподарств на медичні послуги у випадку, якщо держава не встановить високих стандартів медичного обслуговування або не зможе забезпечити ефективний контроль за коштами, які надходитимуть у систему охорони здоров'я за офіційними каналами після проведення реформи;
- посилення сегрегації на ринку медичних послуг у випадку, якщо приватні й неприбуткові лікарні та амбулаторії не будуть допущені до надання послуг (з подальшим державним відшкодуванням їх вартості) на тих самих умовах, на яких будуть діяти державні та муніципальні медичні заклади;
- ризик скорочення державних зобов'язань з надання найбільш соціально значущих послуг (охорона материнства, дитинства, медичне обслуговування осіб з інвалідністю та осіб похилого віку), виходячи з того, що перелік безкоштовних послуг установлюватиметься щороку.

Крім того, очікується, що значних фінансових ресурсів потребуватиме оновлена система державного управління масштабною галуззю, для якої властиві особливості, що не сприяють «саморегулюванню» процесів функціонування. З одного боку, лікарняні заклади повинні функціонувати на умовах конкуренції, з іншого — у жодному разі не можна сподіватися, що впровадження ринкових механізмів у галузі охорони здоров'я автоматично підвищить ефективність використання коштів. Ринок медичних послуг ніколи не буде «ринком» у загальному розумін-

ні цього слова через те, що споживач на цьому «ринку» не має повної інформації про якість надання медичних послуг та конкурентні переваги медичних продуктів особисто для нього, а вибір медичних закладів як постачальників медичних послуг для більшості населення обмежений територіальним фактором, що є таким само вагомим аспектом доступності, як і прийнятна вартість.

Варто також вказати на недостатній інформаційних супровід впроваджуваної реформи, що породжує негативні очікування у населення і медичних працівників. У складних економічних і соціальних умовах, в яких перебуває наша держава, працівники охорони здоров'я та громадяни України повинні бути особливо згуртованими, щоб проводити ефективний соціальний діалог з владою стосовно питань упровадження медичної реформи. Тільки за таких обставин реформа медицини може бути по-справжньому ефективною і відповідати як інтересам розвитку галузі, так і потребам споживачів медичних послуг.

Висновки та перспективи подальших розробок. Складна медико-демографічна ситуація в зоні проведення АТО (а пізніше також і ООС) та прилеглих територіях зумовлена тим, що внаслідок бойових дій суттєво пошкоджена медична інфраструктура, значно зростають ризики спалаху інфекційних та соціально небезпечних хвороб, ускладнюється організація невідкладної медичної допомоги населенню регіону. На тлі цього в країні під дією багатьох внутрішніх та зовнішніх чинників реалізується перший етап радикального реформування системи охорони здоров'я. Варто принагідно зауважити: всі попередні спроби перетворень галузі носили непослідовний фрагментарний характер, що не дозволяло змінити організаційно-фінансові механізми функціонування застарілої системи надання медичної допомоги, яка зберігалася з часів планової радянської економіки, та адаптувати її до ринкових відносин у національній економіці.

Реформа має на меті, крім підвищення доступності та покращення якості медичних послуг, оновлення технічного оснащення закладів охорони здоров'я (особливо в сільській місцевості), підвищення фінансової автономності медичних закладів, упровадження національної електронної системи охорони здоров'я. Водночас реформування медичної галузі супроводжується певними потенційними ризиками, які підлягають усуненню шляхом реалізації низки заходів соціальної політики, спрямованої на збереження доступності медичних послуг для найменш захищених верств населення.

Актуальність і спрямованість подальших досліджень у цьому напрямі буде визначатися першими соціально-економічними результатами від упровадження реформи охорони здоров'я в найближчі роки.

Список використаних джерел

1. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2017 року [Електронний ресурс] / Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. – Режим доступу : https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport19th_UKR.pdf
2. Донбас лідирує в Україні за кількістю ВІЛ-інфікованих [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.antiaids.org/ukr/news/ukraine/donbas-ldiru-v-ukran-za-klkstyu-vl-nfkovanih-10679.html
3. Under-Secretary-General and Emergency Relief Coordinator Stephen O'Brien Statement on Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/24%20Sept%20 ERC%20 Ukraine%20statement.pdf
4. Ситуація з програмами профілактики та лікування ВІЛ/ТБ/ВГС/ЗПТ у Донецькій та Луганській областях (на 27.01.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.antiaids.org/ukr/news/aids_stat/situacya-z-programami-proflaktiki-ta-lkuvannya-vltbvgszpt-u-donecky-ta-lugansky-oblastyah-na-27012016-10785.html
5. Складне становище цивільного населення, яке постраждало від конфлікту на сході України [Електронний ресурс] : тематичний звіт / Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Спеціальна моніторингова місія в Україні. – Режим доступу : https://www.osce.org/uk/ukraine-smm/300286?download=true
6. Ukraine: MSF refused permission to work in Lugansk, leaving vulnerable people deprived of essential healthcare and medicines [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.msf.org/article/ukraine-msf-refused-permission-work-lugansk-leaving-vulnerable-people-deprived-essential
7. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2017 р.

[Електронний ресурс] / Держ. служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/03/zb_snsz2017pdf.zip

8. Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2016 році [Електронний ресурс] : стат. бюл. / Держ. служба статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/02/zb_nroz16.zip
9. Resolution WHA58.33. Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance [Електронний ресурс] / Fifty-eighth World Health Assembly, Geneva, 16–25 May 2005 (WHA58/2005/REC/1). – Режим доступу : http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21475en/s21475en.pdf

References

1. Dopovid shchodo sytuatsii z pravamy liudyny v Ukraini 16 travnia – 15 serpnia 2017 roku [Report on the situation of human rights in Ukraine May 16 – August 15, 2017]. *Upravlinnia Verkhovnogo komisara Orhanizatsii Obiednanykh Natsii z prav liudyny – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. (2017). *www.ohchr.org*. Retrieved from https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport19th_UKR.pdf [in Ukrainian].
2. Donbas lidyruie v Ukraini za kilkistiu Vil-infikovanykh [Donbass is the leader in Ukraine in terms of the number of HIV-infected people]. (n.d.). *www.antiaids.org*. Retrieved from http://www.antiaids.org/ukr/news/ukraine/donbas-ldiru-v-ukran-za-klkstyu-vl-nfkovanih-10679.html [in Ukrainian].
3. Under-Secretary-General and Emergency Relief Coordinator Stephen O'Brien Statement on Ukraine. (n.d.). *www.unocha.org*. Retrieved from https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/24%20Sept%20ERC%20Ukraine%20statement.pdf [in English].
4. Sytuatsiia z prohramamy profilaktyky ta likuvannia VIL/TB/VGS/ZPT u Donetskiy ta Luhanskiy oblastiakh (na 27.01.2016) [HIV/TB/HCV/HCT prevention and treatment in Donetsk and Luhansk oblasts (as of January 27, 2016)]. (2016). *www.antiaids.org*. Retrieved from http://www.antiaids.org/ukr/news/aids_stat/situacya-z-programami-proflaktiki-ta-lkuvannya-vltbvgszpt-u-donecky-ta-lugansky-oblastyah-na-27012016-10785.html [in Ukrainian].
5. Skladne stanovyshche tsyvilnoho naselennia, yake postrazhdalo vid konfliktu na skhodi Ukrainy [The difficult situation of the civilian population affected by the conflict in Eastern Ukraine]. *Orhanizatsiia z bezpeky ta spivrobitnytstva v Yevropi. Spetsialna monitoryngova misiia v Ukraini – Organization for Security and Cooperation in Europe. Special Monitoring Mission in Ukraine*. (n.d.). *www.osce.org*. Retrieved from https://www.osce.org/uk/ukraine-smm/300286?download=true [in Ukrainian].
6. Ukraine: MSF refused permission to work in Lugansk, leaving vulnerable people deprived of essential healthcare and medicines. (n.d.). *www.msf.org*. Retrieved from http://www.msf.org/article/ukraine-msf-refused-permission-work-lugansk-leaving-vulnerable-people-deprived-essential [in English].
7. Samootsinka naselenniam stanu zdorovia ta rivnia dostupnosti okremykh vydiv medychnoi dopomohy u 2017 r. [Self-assessment by the population of health status and availability of certain types of medical care in 2017]. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy – State Statistics Service of Ukraine*. (n.d.). *www.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/03/zb_snsz2017pdf.zip [in Ukrainian].
8. Natsionalni rakhunky okhorony zdorovia (NROZ) Ukrainy u 2016 rotsi [National Health Accounts (NROs) of Ukraine in 2016]. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy – State Statistics Service of Ukraine*. (n.d.). *www.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/02/zb_nroz16.zip [in Ukrainian].
9. WHO, Resolution WHA58.33. Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance. In: *Fifty-eighth World Health Assembly, Geneva, 2005, May 16–25 (WHA58/2005/REC/1)*. (n.d.). *apps.who.int*. Retrieved from http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21475en/s21475en.pdf [in English].

УДК 351:364.2
JEL: H71, O13

СУБСИДУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ ЧИ ВІДХІД ВІД ПАТЕРНАЛІЗМУ: ПОШУК БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ, СУСПІЛЬСТВА, ДЕРЖАВИ

Завгородня Світлана Павлівна,
кандидат наук з державного управління

У статті акцентовано увагу на проблемі пошуку балансу інтересів особи, суспільства та держави, що постає за відходу від політики субсидування енергопостачання, відмови від формування цін і тарифів за принципом «затрати плюс» та реалізації адресної соціальної підтримки вразливих споживачів енергоресурсів. Зазначено, що реформування внутрішніх енергетичних ринків водночас має передбачати узгодження особистих і суспільних інтересів за умови їх максимального врахування та управління, а застосування в сучасних умовах державотворення збалансованого державного патерналізму має поєднувати адресну соціальну підтримку окремих верств населення з процесами суспільної самоорганізації, створюючи умови для реалізації потреб населення в енергетичних ресурсах власними зусиллями.

Реформування енергетичних субсидій у напрямі від субсидування виробників до адресної допомоги вразливим споживачам енергоресурсів у довгостроковому періоді приводить до зростання суспільного добробуту, але водночас змушує особу нести таку відповідальність, якої від неї раніше не вимагали, зокрема забезпечувати ощадливе використання енергоресурсів та ефективність господарювання. Передбачається становлення особи як об'єкта та суб'єкта узгодження інтересів щодо енергоефективного та енергоощадного споживання. З'ясовано місце та роль інститутів громадянського суспільства як важливих представників суспільних інтересів, впливових посередників між їх носіями та органами державної влади, що мають спрямовувати зусилля для узгодження інтересів особи із суспільно значущими інтересами шляхом трансформації їх спрямованості на ціннісні орієнтації суспільства. Це сприятиме нейтралізації патерналістських очікувань населення та переконань в існуванні дешевих енергетичних ресурсів, формуванню у громадян відповідальності за ощадливе та енергоефективне споживання, а також відіграє важливу роль у забезпеченні суспільної стабільності.

Ключові слова: інтереси, особа, громадянське суспільство, збалансований державний патерналізм, реформування енергетичних ринків, ефективне енерговикористання, субсидування енергопостачання.

Zavgorodnia Svitlana

SUBSIDIZING POPULATION OR DEPARTURE FROM PATERNALISM: ACHIEVE THE BALANCE OF INTERESTS OF INDIVIDUAL, SOCIETY, STATE

The article focuses on the problem of finding a balance between the interests of the individual, society and the state arising from the abandonment of the policy of subsidizing energy supply, the refusal of the formation of prices and tariffs on the principle of "cost plus" and the imple-

mentation of targeted social support for vulnerable energy consumers. It is noted that the reformation of the internal energy markets simultaneously have to foresee the reconciliation of personal and public interests, provided that they are maximally accounted for and managed, and the application in the modern conditions of state-building of balanced state paternalism have to combine targeted social support of separate sections of the population with the processes of social self-organization, creating conditions for realizing the needs of the population in energy resources by their own efforts.

Reforming energy subsidies in the direction from subsidizing producers to addressing help of vulnerable energy consumers in the long run leads to an increase of public welfare, but at the same time forces the person of that measure of responsibility that he has not previously required – a conservative use of energy resources and management efficiency. It is envisaged the formation of a person as an object and subject of coordination of interests for energy-efficient and energy-saving consumption. It is found out the place and role of institutes of civil society as important representatives of social interests, influential mediators between their carriers and state authorities, which should direct efforts to reconcile the interests of the person with socially important interests, by transforming their orientation towards the values of society. This will help to neutralize the paternalistic expectations of the population and the belief in the existence of cheap energy resources, the formation of the responsibility of the population for economical and energy-efficient consumption, and also an important role in ensuring public stability.

Keywords: interests, person, civil society, balanced state paternalism, reformation of energy markets, efficient energy use, subsidizing energy supply.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Участь України в Енергетичному Співтоваристві та виконання зобов'язань, які з цього випливають, передбачає лібералізацію енергетичних ринків, перехід до ринкового ціноутворення, а також суперечить безпосередньому чи опосередкованому закріпленні ціни закупівлі або продажу енергетичних ресурсів. Водночас є низка заходів, що спрямовані на подолання проблем, що можуть виникати під час реформування енергетичного ринку, пов'язаних із доступом окремих категорій споживачів до найважливіших енергетичних послуг належної якості за доступними цінами. Це передбачено у Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства [1] та Директивах Третього енергетичного пакета Європейського Союзу [2; 3], що зобов'язують забезпечити доступ до надійних, стійких і сучасних джерел енергії, отримання вигод від лібералізації ринку та встановлення справедливої ціни на енергоресурси для вразливих категорій споживачів за рахунок надання державної допомоги окремим із них. Такий підхід, соціальний за своїм характером, має на меті покращення енергетичної ефективності житлових приміщень, заборону відключення енергопостачання у критичні моменти, прозорість контрактних умов.

Використання в Україні інструментів, які, з одного боку, покликані забезпечити окремі категорії споживачів енергетичними ресурсами, якщо останні не спроможні самі підтримати власний добробут, а з іншого – створювати умови реалізації потреб в енергетичних ресурсах власними зусиллями, сприймається населенням досить неоднозначно, адже змушує особистість до тієї міри відповідальності, якої від неї раніше не вимагали. Однією з передумов цього є сформованість в Україні патерналістських очікувань суспільства, що виникли на основі наявності величезних державних соціальних зобов'язань, успадкованих від соціалістичної системи і не забезпечених фінансовими ресурсами, гарантування державою соціальних норм для подолання заперечливого ставлення до індивідуалізації у період проведення ринкових реформ [4], використання енергетичного комплексу як донора популістської соціальної політики, зокрема з метою гарантування електоральної підтримки [5]. Тому наразі актуальним є питання пошуку балансу різноманітних інтересів особи, суспільства та держави в контексті збалансованої патерналістської моделі соціальної політики держави та водночас забезпечення ефективного й надійного енергопостачання. Очевидно, що досягти цілковитого балансу інтересів неможливо, але пошук раціо-

нального співвідношення інтересів у тріаді «особа - суспільство – держава» в умовах трансформаційних змін є актуальним питанням.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Дослідження зазначеної проблеми зумовлює аналіз наукових праць учених, що зосередили увагу на особливостях взаємодії особи, суспільства та держави в сучасному світі, зокрема І. Надольного, С. Кострюкова, О. Конотопцева, Н. Оніщенко, С. Сунегіна, П. Гураля. Роль держави в забезпеченні єдності суспільного та особистісного, її здатності до організації та використання ресурсів, особливості взаємної відповідальності держави та суспільства в соціальній державі досліджували В. Геєць, В. Єлагін, О. Новікова, О. Ткач, Н. Ларіна; проблеми подальшого реформування енергетичного сектору України за умов відходу від політики державного патерналізму вивчали О. Суходоля, А. Сменковський.

Тенденції, що мають місце в Україні, також підтверджують актуальність проблематики дослідження з практичної точки зору та декларують необхідність пошуку взаємоприйнятного балансу інтересів особи, суспільства та держави в контексті євроінтеграційних прагнень. Так, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [6], визначено, що передумовою проведення реформ задля впровадження в Україні європейських стандартів життя є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Чільне місце серед інших реформ посідає реформа енергетики, що передбачає забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадливого використання й споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій.

Метою статті є визначення принципових засад пошуку взаємоприйнятного балансу інтересів особи, суспільства та держави в контексті відходу від політики субсидування енергопостачання та реалізації моделі збалансованого державного патерналізму, що передбачає адресну соціальну підтримку вразливих споживачів енергоресурсів у поєднанні з процесами самоорганізації суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування основ договірної теорії походження держави як системи поглядів, згідно з якими держава виникає як результат договору між людьми внаслідок усвідомлення ними своїх потреб, завершилось у XVII–XVIII ст. і стало підґрунтям становлення західноєвропейської моделі взаємовідносин у системі «держава – суспільство». Серед характерних особливостей теорії суспільного договору дослідниками виявлено такі: «результат об'єднання груп людей для загального блага, де громадянин частково втрачає свій суверенітет, але натомість отримує захист природних прав і власності шляхом установлення чітко означених і загально узгоджених законів, де правитель діє в чітких рамках цих законів, повністю підзвітний громадськості» [7]; «як засіб подолання соціальної несправедливості, де єдиний шлях до узгодження особистих та суспільних інтересів, щоб суспільні інтереси стали для громадян особистими» [8]; «вихід суспільства з-під тотального впливу держави та перебирання на себе функцій, які були традиційно притаманні лише державним інституціям» [9].

Оскільки проблема забезпечення безпеки може бути певною мірою вирішена за рахунок укладення суспільного договору, що передбачає узгодження особистісних та суспільних інтересів, проводити реформи з метою забезпечення динамічного прогресивного розвитку суспільства можливо за умови максимального врахування та управління інтересами особи (соціальної групи) і суспільства.

Узгодження соціальних інтересів особи, суспільства та держави – досить складний процес, що здійснюється з урахуванням принципових засад чинної моделі соціальної політики держави. В умовах постсоціалістичного перехідного періоду дослідники акцентують увагу на двох основних моделях розвитку соціальної політики із властивими для них особливостями [9]: а) патерналістська модель (суб'єктно-об'єктна); б) адресна соціальна модель, побудована на основі партнерських відносин на рівні держави й особистості (суб'єктно-суб'єктна).

За патерналістської моделі поведінка людини в соціальній сфері жорстко визначалася державою, практично все населення було відносно соціально захищене, але в такій моделі ігнорувався механізм суспільної самоорганізації. Проте суб'єктно-об'єктні відносини, в яких держава має тільки відповідальність, а особистість –

лише права, створюють підґрунтя для утриманських настроїв серед населення.

За другої моделі соціальної політики особа і держава повинні стати соціальними партнерами на основі взаємовідносин «суб'єкт – суб'єкт» і розвивати діалог між собою за допомогою відкритого обміну поглядами й позиціями з актуальних проблем через діяльність громадських організацій. За таких взаємовідносин держава суттєво скорочує свої зобов'язання, а з появою повноправних суб'єктів громадянського суспільства (особистість, соціальні групи, політичні партії, профспілки) суспільство перебирає на себе такі функції, як акумулювання та розпорядження частиною коштів соціального забезпечення.

В окремих публікаціях наголошується [9–11], що в сучасних умовах державотворення практично всіма розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, застосовується збалансований державний патерналізм. У цій моделі соціальної політики поєднується адресна соціальна підтримка окремих верств населення з процесами суспільної самоорганізації. При цьому принциповими засадами реалізації зазначеної моделі соціальної політики є такі: захист від жорсткого впливу ринку на соціально вразливі версти населення, яким не обійтися без соціальної підтримки держави; сприяння розвитку економічної активності різних верств населення, їх здатності адаптуватися до ринку; солідарна соціальна відповідальність держави, громадян, підприємців, інститутів громадянського суспільства за благополуччя й соціальний розвиток суспільства; підтримка різних форм залучення осіб до активної участі у суспільному житті, формуванні й реалізації соціальної політики.

Реформування енергетичного сектору України в економічно прибутковий, гнучкий сектор економіки супроводжується переходом на ринкове тарифо- та ціноутворення і відходом від політики субсидування енергопостачання, відмовою від формування цін і тарифів за принципом «затрати плюс». За ринкового ціноутворення, коли споживач енергоресурсів має можливість вибору виду, якості й кількості послуг, що забезпечені його платоспроможністю, він перетворюється на суб'єкта енергетичного ринку, який має право вимагати якісні послуги. В той же час, підвищення цін на енергоресурси для населення може бути занадто високим, щоб окремі групи споживачів мали змогу заплатити за них. Зважаючи на це та з урахуванням чинної моделі соціальної політики, реалізується адресна соціальна підтримка вразливих категорій споживачів енергоресурсів, яка стимулює до ощадливого використання цих ресурсів та ефективного господарювання, але водночас примушує особу брати на себе відповідальність, якої від неї раніше не вимагали.

Зокрема, протягом останнього часу були прийняті довгоочікувані рішення, спрямовані на запровадження поетапного переходу до монетизації адресної соціальної допомоги вразливих категорій споживачів енергоресурсів, які не вдавалося реалізувати протягом тривалого часу: розпочато поетапний перехід до монетизації житлово-комунальних субсидій, який наразі реалізується на рівні підприємств – надавачів послуг, а з 1 січня 2019 р. здійснюватиметься для домогосподарств. Одночасно для вдосконалення механізму соціального забезпечення вразливих категорій споживачів енергоресурсів, підвищення адресності державних виплат Мінфіном розроблено проект Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат».

Проте такі заходи сприймаються населенням досить неоднозначно, що свідчить про неготовність взяти на себе частку відповідальності за реалізацію власних потреб в енергетичних ресурсах. Яскравим прикладом такої поведінки є результати верифікації одержувачів субсидій, що висвітлили низку проблемних питань, як-от: зростаючу динаміку видатків державного бюджету для надання пільг та житлових субсидій населенню протягом останніх років, наявність серед отримувачів житлових субсидій значної кількості власників елітного житла. Якщо в 2016 р. субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот становила 47 080 619,4 тис. грн, а субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 1 205 172,8 тис. грн [12], то в держбюджеті на 2018 р. передбачено видатків на суму 70 992 648,2 тис. та 2 715 432,4 тис. грн відповідно [13]. При цьому, у минулому опалювальному сезоні програмою надання житлових субсидій скористалися 23 400 домогосподарств у будинках площею більше 200 м^2, 28 500 домогосподарств – у квартирах площею більше 120 м^2 та

925 000 домогосподарств, до складу яких входили особи, які декларували повну відсутність доходів [14].

Невтішною є ситуація і щодо запровадження ощадливого використання енергоресурсів у багатоквартирних будинках за рахунок створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) у житлово-комунальній сфері як інституту, спроможного взяти на себе відповідальність за стан задоволення енергетичних потреб населення. ОСББ визначено ключовим учасником програми Фонду енергоефективності, який надаватиме кошти для реалізації проектів термомодернізації, упровадження ефективних систем моніторингу та управління, встановлення ефективних опалювальних і охолоджувальних систем та обладнання, а також для заміни наявних систем та обладнання на ефективніше. Але станом на кінець 2017 р. лише 16,2 % багатоквартирних будинків в Україні об'єдналися в ОСББ [15].

Водночас, як свідчать оцінки міжнародних організацій [16], реформування енергетичних субсидій у напрямі від субсидування виробників до адресної допомоги, що надається категоріям вразливих споживачів енергоресурсів, у довгостроковому періоді зумовлює зростання суспільного добробуту. Однак субсидування викопних енергетичних ресурсів визнано вагомою втратою для суспільного добробуту, у т. ч. через нерівномірність розподілу енергетичних субсидій за групами населення: в середньому 20 % найбільш багатих домогосподарств у країнах із низьким та середнім рівнем доходів отримують у шість разів більше субсидій на енергоресурси, ніж найбільш бідні домогосподарства.

Безумовно, в енергетичній сфері, як і в інших сферах людської життєдіяльності, між інтересами особи та суспільства існують певні відмінності, зумовлені, приміром, існуванням індивідуальних цілей, егоїстичних потреб. Тому в цьому контексті важливим є питання взаємодії особи та суспільства, впливу суспільства на особу через сукупність різноманітних суспільних відносин між людьми.

На важливості означеної проблеми акцентували увагу багато дослідників у різних аспектах, зокрема в аспекті суспільного розвитку [8; 9]; забезпечення національної безпеки [5; 17]; розвитку держави та права [18; 19]. До того ж у наукових дослідженнях учені акцентували увагу на взаємовідносинах особи, суспільства і держави [5; 17; 18], характеризували місце й роль особи та вплив на неї суспільства [8], взаємодії суспільства і держави [11; 19]. Тому дослідження тих чи тих аспектів взаємодії особи, суспільства та держави передбачає вирішення питань, пов'язаних із розумінням внутрішньої, моральної природи індивіда й зовнішніх чинників, які відповідним чином на нього впливають; роль в узгодженні соціальних інтересів громадянського суспільства та політичних партій у перехідних суспільствах.

Участь індивіда в суспільно-політичному житті характеризує його як суспільного індивіда, якому притаманні соціально значущі якості. Усі як позитивні, так і негативні соціально значущі якості є продуктом впливу суспільства, соціальних спільностей, окремих людей на особистість. Індивід лише тоді стає особистістю, коли його залучено до соціально-економічних відносин у суспільстві, де й виникають будь-які нові потреби й інтереси, та, відповідно, в нього формується система ціннісних орієнтацій.

Рушійною силою діяльності кожної особи, її поведінки виступають інтереси, у результаті чого в суспільстві існує складна взаємодія найрізноманітніших інтересів, досить часто суперечливих. У процесі суспільних відносин вони оцінюються як реальні чи нереальні, справедливі чи несправедливі, істинні чи неістинні тощо. Ці оцінки закріплюються в суспільній свідомості й трансформуються в критерії, установки, виступаючи водночас ціннісними орієнтаціями діяльності кожної особистості. Відтак деякі науковці вважають [8; 17], що ціннісні орієнтації і є об'єктом цілеспрямованого впливу суспільства і держави на формування та розвиток особистості, а ціннісні орієнтації особистості великою мірою будуть визначатися ціннісними орієнтаціями соціальної групи, до якої вона належить. Тобто на основі ціннісних орієнтацій особистості суспільство, держава розробляють систему соціальних норм поведінки особистості, котрі є вимогами, які суспільство, держава, соціальна група ставлять до особистості і які вона має виконувати.

Тому прогресивний, безпечний розвиток суспільства має забезпечити прищеплення особистості соціальних норм та вмінь поєднувати свої інтереси з інтересами інших суб'єктів та інтересами держави, сприяти наближенню цілей особистості, характеру її суспільних дій до інтересів суспільства. Водночас особа, яка реалізує свої інтереси в процесі соціально-економічних відносин у суспільстві, справляє відповідний вплив на розвиток суспільства.

Пошук балансу інтересів індивіда, соціальних груп, суспільства та держави передбачає певну втрату прав і свобод індивіда, що є передумовою забезпечення реалізації їх інтересів, які мають бути не тільки задекларовані державою на офіційному рівні, а й сприйматися суспільством як суспільно значущі інтереси. Тому слушною є думка [19] щодо важливості налагодження взаємовідносин держави із громадянами та інститутами громадянського суспільства. Така взаємодія повинна забезпечити задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу врівноваження національних, групових та індивідуальних інтересів. Йдеться насамперед про спрямування спільних зусиль держави на прийняття політико-правових, адміністративно-організаційних, фінансових умов для ефективного функціонування інституцій громадянського суспільства, а також спрямування спільних зусиль державних інституцій та інституцій громадянського суспільства на розв'язання нагальних суспільних проблем.

Держава завжди регулює всі суспільні відносини, але громадянське суспільство покликане обмежувати її вплив у тих випадках, коли це відбувається всупереч суспільним інтересам, та виступати рівноправним партнером у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і політико-правових завдань. Проте, як стверджується у дослідженні [9], держава в особі її керманичів не завжди прагне поділитися із суспільством владою, повноваженнями та іншими ресурсами, а суспільство не поспішає перейняти на себе тягар відповідальності за благополуччя особистості, у т. ч. й щодо економного та енергоефективного споживання.

ВИСНОВКИ

1. Передумовою реалізації реформ в Україні в напрямку впровадження європейських стандартів життя, чільне місце серед яких посідає реформа енергетичної галузі, є суспільний договір між особистістю, соціальними групами (бізнесом), суспільством і державою. Проте відхід від політики субсидування енергопостачання, встановлення ринкових цін на енергоресурси та запровадження адресної соціальної підтримки вразливих категорій споживачів енергоресурсів водночас із стимулюванням до реалізації потреб в енергетичних ресурсах власними зусиллями сприймається населенням досить неоднозначно. Це, зокрема, проявляється у намаганні заможних верств населення отримати адресні субсидії, небажанні запровадження ощадливого використання енергоресурсів у багатоквартирних будинках за рахунок створення ОСББ у житлово-комунальній сфері як інституту, спроможного взяти на себе відповідальність за стан задоволення енергетичних потреб населення, що в кінцевому рахунку призводить до значного зростання державних видатків.

2. Процес пошуку взаємоприйнятного балансу соціальних інтересів особи, суспільства та держави передбачає врахування принципових засад збалансованого державного патерналізму, за якого поєднується адресна соціальна підтримка окремих верств населення з процесами суспільної самоорганізації. Чільне місце за такої моделі соціальної політики займають питання взаємодії особистості та суспільства, впливу суспільства на особистість через сукупність різноманітних суспільних відносин між людьми.

3. Упровадження інструментів адресної соціальної підтримки населення, спрямованих на захист від жорсткого впливу енергетичного ринку, на відміну від раніше існуючої моделі (коли поведінка людини в енергетичній сфері жорстко визначалася державою, а практично все населення було відносно соціально захищене), передбачає становлення особи як об'єкта та суб'єкта узгодження інтересів, в результаті чого особа має не лише права, а й відповідальність стосовно реалізації інтересів щодо енергоефективного та енергоощадного споживання. При цьому ціннісні орієнтації особистості мають бути об'єктом цілеспрямованого впливу суспільства і держави та поєднувати інтереси особистості з інтересами інших суб'єктів та держави щодо енергоефективного та енергоощадного споживання.

4. В сучасних умовах для інститутів громадянського суспільства постає важливе завдання щодо узгодження інтересів особи із суспільно значущими інтересами щодо забезпечення енергетичної безпеки України шляхом трансформації їх спрямованості на ціннісні орієнтації суспільства. Інститути громадянського суспільства в Україні мають стати важливими представниками суспільних інтересів, впливовими посередниками між їх носіями та органами державної влади. Це сприятиме нейтралізації патерналістських очікувань населення, переконань в існуванні дешевих енергетичних ресурсів, формуванню у громадян відповідальності за ощадливе та енергоефективне споживання, а також забезпеченню стабільності у суспільстві.

Список використаних джерел

1. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства (набрання чинності для України від 01.02.2011) [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_926
2. Директива Європейського парламенту та Ради 2009/73/ЄС «Про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС» від 13 липня 2009 р. [Електронний ресурс] / Міністерство юстиції України. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/file/32544.docx
3. Директива Європейського парламенту та Ради 2009/72/ЄС «Про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС» від 13 липня 2009 р. [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу : http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245023096
4. Геец В. Модернизация в системе «общество – государство – экономика» // Журнал европейской экономики. – 2014. - № 13 (3). – С. 237–252.
5. Суходоля О.М., Сменковський А.Ю. Енергетичний сектор України: перспектива реформування чи стагнація? // Стратегічні пріоритети. – 2013. - № 2 (27). – С. 74–80.
6. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс] / офіц. інтернет-представництво Президента України П. Порошенка. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html
7. Кострюков С.В. Теорії суспільного договору: європейський і український контексти // Гілея: науковий вісник : зб. наук. праць. - 2018. – Вип. 130. – С. 328–332.
8. Філософія : навч. посіб. / Л.В. Губерський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін. ; за заг. ред. І.Ф. Надольного. – 7-ме вид., стер. – К. : Вікар, 2008. – 534 с.
9. Єлагін В.П. Сучасна парадигма розбудови соціальної держави в Україні : монографія. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 244 с.
10. Балтачеєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні // Економіст. – 2012. – № 8. – С. 29–32.
11. Хома Н.М. Типологія моделей соціальної держави: аналіз основних підходів // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 618–623.
12. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page
13. Закон України «Про державний бюджет України на 2018 рік» від 07 грудня 2017 р. № 2246-VIII [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19
14. Андрій Рева: Зміни в системі соціального захисту населення покликані забезпечити соціальну справедливість та адресність допомоги [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу : http://www.msp.gov.ua/news/15243.html
15. Фонд енергоефективності. Як це буде [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ZUBKO%20EE%20Fund_28_Feb2018_version%202.pdf
16. Энергетические субсидии в современном мире. Страны «Группы двадцяти» / под ред. Л.М. Григорьева, А.А. Курдина. - М. : ООО «АсминПринт», 2014. - 400 с.
17. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України : монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 480 с.
18. Оніщенко Н., Сунєгін С. Механізм взаємодії особи, громадянського суспільства і держави: сутнісні та емпіричні проблеми удосконалення // Публічне право. – 2015. - № 4 (20). – С. 236–245.
19. Гураль П.Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія і розвиток // Часопис Київ. ун-ту права. – 2013. - № 3. – С. 13–16.

References

1. Dohovir pro zasnuvannia Enerhetychnoho Spivtovarystva [Agreement on the founding of the Energy Community]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_926 [in Ukrainian].
2. Dyrektyva Yevropeiskoho parlamentu ta Rady 2009/73/YeS «Pro spilni pravyla vnutrishnoho rynku pryrodnoho hazu ta pro skasuvannia Dyrektyvy 2003/55/YeS» vid 13 lypnia 2009 r. [Directive 2009/73/EC of the European

Parliament and of the Council "On common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC" of 13 July 2009]. (n.d.). *old.minjust.gov.ua*. Retrieved from http://old.minjust.gov.ua/file/32544.docx [in Ukrainian].

3. Dyrektyva Yevropeiskoho parlamentu ta Rady 2009/72/YeS «Pro spilni pravyla vnutrishnoho rynku elektroenerhii ta pro skasuvannia Dyrektyvy 2003/54/YeS» vid 13 lypnia 2009 r. [Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council "On common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC" of 13 July 2009]. (n.d.). *mpe.kmu.gov.ua*. Retrieved from http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245023096 [in Ukrainian].
4. Geyets, V. (2014). Modernizatsiia v sisteme «obshchestvo – gosudarstvo – ekonomika» [Modernization in the system "society – state – economy"]. *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky – Journal of the European Economy*, *3 (3)*, 237–252 [in Russian].
5. Sukhodolia, O.M., & Smenkovskyi, A.Yu. (2013). Enerhetychnyi sektor Ukrainy: perspektyva reformuvannia chy stahnatsiia? [Energy sector of Ukraine: the prospect of reform or stagnation?] *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, *2 (27)*, 74–80 [in Ukrainian].
6. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» vid 12 sichnia 2015 r. № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the Strategy for Sustainable Development "Ukraine – 2020" dated January 12, 2015, No. 5/2015]. *www.president.gov.ua*. Retrieved from http://www.president.gov.ua/documents/18688.html [in Ukrainian].
7. Kostriukov, S.V. (2018). Teorii suspilnoho dohovoru: yevropeiskyi i ukrainskyi konteksty [Theories of social contract: European and Ukrainian contexts]. *Hileia: naukovyi visnyk – Gilea: Scientific Bulletin*, *130*, 328–332 [in Ukrainian].
8. Huberskyi, L.V., Nadolnyi, I.F. (Ed.), & Andrushchenko, V.P. et al. (2008). *Filosofiia [Philosophy]*. Kyiv: Vikar [in Ukrainian].
9. Yelahin, V.P. (2011). *Suchasna paradyhma rozbudovy sotsialnoi derzhavy v Ukraini [Modern paradigm of social state building in Ukraine]*. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].
10. Baltacheieva, N. (2012). Napriamy systemnoi transformatsii sotsialnoi polityky v Ukraini [Directions of systemic transformation of social policy in Ukraine]. *Ekonomist – Economist*, *8*, 29–32 [in Ukrainian].
11. Khoma, N.M. (2012). Typolohiia modelei sotsialnoi derzhavy: analiz osnovnykh pidkhodiv [Typology of models of social state: analysis of basic approaches]. *Derzhava i pravo – State and Law*, *56*, 618–623 [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2016 rik» vid 25 hrudnia 2015 r. № 928-VIII [The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016" dated December 25, 2015, No. 928-VIII]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2018 rik» vid 07 hrudnia 2015 r. № 2246-VIII [The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016" dated December 7, 2017 No. 2246-VIII]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19 [in Ukrainian].
14. Andrii Reva: Zminy v systemi sotsialnoho zakhystu naselennia poklykani zabezpechyty sotsialnu spravedlyvist ta adresnist dopomohy [Andrei Reva: Changes in the system of social protection of the population are intended to ensure social justice and targeted assistance]. (n.d.). *www.msp.gov.ua*. Retrieved from http://www.msp.gov.ua/news/15243.html [in Ukrainian].
15. Fond enerhoefektyvnosti. Yak tse bude [Energy Efficiency Foundation. How it will be]. (n.d.). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/ZUBKO%20EE%20Fund_28_Feb2018_version%202.pdf [in Ukrainian].
16. Hryhoriev, L.M., & Kurdyn, A.A. (Eds.). (2014*). Energeticheskie subsidii v sovremennom mire. Strany «Gruppy dvadtsiaty» [Energy Subsidies in the Modern World. Countries of the Group of Twenty]*. Moscow: AsminPrint [in Russian].
17. Sytnyk, H.P. (2004). *Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy [Public administration of national security in Ukraine]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
18. Onishchenko, N., & Suniehin, S. (2015). Mekhanizm vzaiemodii osoby, hromadianskoho suspilstva i derzhavy: sutnisni ta empirychni problemy udoskonalennia [The Mechanism of Interaction of a Person, Civil Society and the State: the Essential and Empirical Problems of Improvement]. *Publichne pravo – Public Law*, *4 (20)*, 236–245 [in Ukrainian].
19. Hural, P.F. (2013). Hromadianske suspilstvo i derzhava v Ukraini: vzaiemodiia i rozvytok [Civil Society and the State in Ukraine: Interaction and Development]. *Chasopys Kyiv. un-tu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, *3*, 13–16 [in Ukrainian].

УДК 364.3
JEL: H76, O35, O38

АКТУАЛЬНИЙ СТАН СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ЩО ДАЮТЬ РЕФОРМИ?

Ковязіна Кароліна Олександрівна,
кандидат соціологічних наук

У статті проаналізовано сучасний стан системи надання соціальних послуг в Україні. Незважаючи на те, що ця система перебуває в постійному процесі реформування, надання соціальних послуг завжди відстає від потреб осіб, яким ці послуги потрібні. Існує низка проблем, які гальмують розвиток системи надання соціальних послуг: нерозвинутий ринок надання соціальних послуг, значна перевага державних надавачів над недержавними, відсутність реєстрів надавачів та отримувачів соціальних послуг, відсутність забезпечення права особи на вільний вибір надавача соціальної послуги тощо. Рішення окремих із цих проблем можна знайти в проекті Закону України «Про соціальні послуги» (реєстр. № 4607). Проте в деяких випадках ці рішення залишаються недостатньо законодавчо врегульованими.

Ураховуючи те, що реформа надання соціальних послуг відбувається на фоні реформ децентралізації та місцевого самоврядування, в цілому можна відзначити недостатню якість організації системи надання соціальних послуг на рівні громад. Зумовлено це низькою пріоритетністю системи соціальних послуг порівняно з іншими, як-от: освітні, медичні, дорожньо-транспортні послуги. В деякому розумінні це також є наслідком того, що місцева влада не знає, яким чином планувати та організовувати надання соціальних послуг. Щодо фінансування, то можна також вказати на низький рівень використання сучасних підходів із залучення коштів (наприклад, інструментів фандрейзингу, механізмів партнерства між громадами та державно-приватного партнерства, а також залучення позабюджетних коштів), які можуть бути альтернативою використання виключно державних коштів.

Наслідком недоліків функціонування системи надання соціальних послуг як на національному, так і на локальному рівнях є низька якість цих послуг, що проявляється в нечисленній кількості надавачів послуг та безпосередніх фахівців, які надають ці послуги, а також у низькій доступності та адресності соціальних послуг.

Наприкінці статті пропонуються три сценарії розвитку сфери соціальних послуг, зроблено висновки щодо можливих шляхів покращення цієї системи органами місцевої влади.

Ключові слова: система надання соціальних послуг, реформування системи надання соціальних послуг, органи місцевої влади, фандрейзинг.

Koviazina Karolina

THE CURRENT STATE OF THE SOCIAL SERVICES SYSTEM: WHAT DO REFORMS CHANGE?

The article analyzes the current state of the social services system in Ukraine. This system is in a constant process of reformation. However, the social services system always falls behind the needs of individuals who need these services. There are a number of problems that hampers the development of the social services system: the underdeveloped market for social services, the

state providers overbalances significantly non-state ones, the lack of registers of social service providers and recipients, the absence of human right to free choice of a social service provider, etc. Some solutions of these problems can be found in the Draft Law of Ukraine "On Social Services" No. 4607. However, in some cases, these solutions have inadequate law regulation.

Additionally the reform of the social services system takes place against the background of decentralization reform and local self-government reform. In general, the poor quality of the social services system organization at the community level can be noted. The reason of this is the low priority of the social services system to other fields such as educational, health services or road construction. Local authorities are more interested in developing these fields than the social services system. In some case, this is also a result of the lack of local authorities' knowledge in planning and organization the social services system. From the point of view of funding, it is also necessary to emphasize the low level of use of modern approaches to raising funds (for example, using fundraising tools, mechanisms of partnership between communities, and public-private partnerships) instead of using only state funds.

The poor quality of social services is the consequence of shortcomings of the social services system functioning at both the national and local levels. A small number of service providers and the immediate specialists, who provide these services, the low accessibility and targeting of social services, demonstrate it well.

At the end of the article three scenarios for the social services system development are proposed, and conclusions are made on possible ways to improve the social services system by local authorities.

Keywords: the social services system, reformation of the social services system, local authorities, fundraising.

Постановка проблеми. Головним завданням держави є забезпечення права кожного громадянина на достатній життєвий рівень, що передбачає забезпечення фізичних, соціальних та культурних потреб особистості. Одним із інструментів досягнення цієї цілі є система надання соціальних послуг громадянам, які опинилися в складних життєвих умовах і не можуть самостійно їх подолати. В Україні як соціальній державі основними засадами системи надання соціальних послуг є допомога вразливим категоріям населення щодо подолання складних життєвих обставин, упередження їх виникнення, а також створення умов для самостійного розв'язання життєвих проблем. У результаті такі дії вирівнюють життєві шанси вразливих категорії громадян, тим самим посилюючи захист їхніх конституційних прав та свобод, забезпечують повагу до кожної людини, її гідності.

Система надання соціальних послуг в Україні є відносно новою порівняно із системами пенсійного забезпечення та працевлаштування. Тому вона певним чином перебуває на перехідному етапі свого становлення. Відтак спостерігаються постійні спроби реформування системи надання соціальних послуг таким чином, щоб вона відповідала актуальним потребам громадян та загальному вектору реформ в Україні. Проте, незважаючи на законодавчі зміни та прийняття стратегій і концепцій щодо поліпшення системи надання соціальних послуг, які тривалий час уже впроваджуються (початок покладено 2001 р. у Стратегії подолання бідності), напрями, мета й принципи цього реформування залишаються незмінним[1]. Тому можна стверджувати про те, що всі заходи в галузі реформування системи соціальних послуг є не до кінця ефективними, а загальний стан системи залишається незадовільним.

Проблеми у сфері надання соціальних послуг привертають увагу багатьох українських дослідників, які своїми працями сприяють розвиткові та реформуванню цієї сфери. Зокрема, це І. Гнибіденко, Ю. Горемикіна, Р. Греба, А. Гриненко, К. Дубич, Д. Ковалевич, Д. Міщенко,

[1] Спільним є: 1) забезпечення доступності до соціальних послуг; 2) підвищення якості та ефективності їх надання; 3) поглиблення адресності, перехід від фінансування установ до фінансування послуг; 4) визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, їхніх видах та обсягах; 5) запровадження стандартизації соціальних послуг; 6) здійснення передачі органам місцевого самоврядування повноважень щодо планування; 7) фінансування та організація надання соціальних послуг тощо.

Л. Міщенко, О. Макарова, О. Новікова, В. Ойкен, І. Пріхно, В. Рябоконь, Ю. Скулиш та інші науковці.

Метою статті є виокремлення та аналіз актуальних проблем сфери надання соціальних послуг в цілому та окремо на місцях із пропозиціями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальна реформа системи надання соціальних послуг значно ускладнена іншими реформами (децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування).

Як зазначалося вище, система та механізм надання соціальних послуг не є досконалими, а тому це призводить до ускладнення надання соціальних послуг як загалом у країні, так і на місцях.

Нижче виокремимо спільні проблеми, властиві для всіх адміністративно-територіальних одиниць.

1. *Не забезпечується встановлене право* особи або сім'ї, яка опинилась у складних життєвих обставинах, *на вільний вибір надавача соціальних послуг* [1, ст. 10], адже за рахунок бюджетних коштів тільки один надавач соціальних послуг може бути виконавцем соціального замовлення [2, п. 22]. Тому громадяни, які отримують соціальні послуги на безоплатній основі, позбавлені вибору надавача послуг. Крім того, вони можуть їх отримати тільки у бюджетних установах, оскільки недержавні постачальники соціальних послуг не зацікавлені в наданні такого виду послуг за бюджетні кошти.

У проекті Закону про соціальні послуги від 06 травня 2016 р. (реєстр. № 4607) [3] зроблена спроба вирішити означену проблему, проте в законопроекті єдина згадка, яка відображає право на вільний вибір надавача соціальних послуг, стосується надання споживачеві інформації про надавачів соціальних послуг після проведення оцінки потреб. Відповідно процедура вибору надавача соціальних послуг залишається неврегульованою як у чинному Законі України, так і в законопроекті.

2. Наразі існує потреба в *створенні реєстру надавачів соціальних послуг* відповідно до визначених критеріїв діяльності суб'єктів, що їх надають, а також *реєстру отримувачів соціальних послуг.* Існування таких реєстрів має багато переваг. Так, для місцевої влади наявність реєстру надавачів послуг унаочнить, які соціальні послуги є найбільш доступні в певній місцевості, а які меншою мірою або повністю не охоплені надавачами. І, відповідно, це дасть змогу для розвитку мережі надавачів соціальних послуг шляхом залучення до співпраці надавачів із сусідніх територій або створення умов для появи нових у певній громаді.

У той же час наявність реєстру отримувачів соціальних послуг є надійним підґрунтям для планування витрат із бюджету на покриття надання соціальних послуг мешканцям. Крім того, реєстр надавачів соціальних послуг має існувати в електронному режимі, бути відкритим і доступним. Це дозволить забезпечити особам або сім'ям, які потребують соціальних послуг, право вільного вибору надавача послуги.

Існування таких реєстрів значно спростило би моніторинг результатів роботи надавачів послуг та якості отриманих послуг.

3. В Україні існує *незначна кількість недержавних організацій, які є надавачами соціальних послуг.* У співвідношенні недержавних та державних надавачів цих видів послуг переважають державні суб'єкти. За такої ситуації бюджетні кошти, що виділяються на реалізацію соціальних послуг, отримують державні суб'єкти, які значну частину з них витрачають не на надання послуг, а на утримання установ та оплату праці. Це є серйозною проблемою, яка прямо впливає на низьку якість послуг, що надаються.

Проте світова практика свідчить, що саме недержавні організації сприяють підвищенню якості соціальних послуг та їх розвитку, скільки вони зацікавленні в отриманні коштів за надані послуги, а в разі відмови від їхніх послуг несуть збитки. Крім того, недержавні організації частіше використовують нові методи й способи надання соціальних послуг і забезпечують задоволення потреб отримувачів таких видів послуг на значно вищому рівні. Відповідно актуалізація роботи недержавних надавачів соціальних послуг допоможе розширити доступність соціальних послуг.

4. *Не створений ефективний ринок надання соціальних послуг* населенню. Відсутність такого ринку є ще однією причиною невисокої якості соціальних послуг, що надаються. У надавачів послуг не виникає потреби створювати пропозиції з найкращими умовами надання соціаль-

них послуг для споживачів, оскільки немає ринкової конкуренції серед надавачів соціальних послуг усіх форм власності.

Чисельна перевага державних надавачів соціальних послуг також значно стримує розвиток відповідного ринку надання послуг. Хоча саме в цьому напрямі повинна розвиватися сфера надання послуг, оскільки для надавачів послуг саме ринкові відносини та умови гри слугуватимуть стимулом для підвищення якості соціальних послуг, що надаються. Для отримувача послуг це означає можливість вибору установи, де, з його точки зору, він зможе отримати всі необхідні послуги, а в разі незадоволення їхньою якістю – змінити надавача послуги.

5. Окремо стоїть питання про *мінімальний базовий набір соціальних послуг*. Так, у законопроекті № 4607 пропонується введення поняття «мінімальний базовий комплекс соціальних послуг», під яким розуміють «заходи з виявлення потреб, проведення оцінки потреб у соціальних послугах та організації їх надання» [3].

У такому тлумаченні мінімального базового комплексу соціальних послуг не визначено, які заходи можна вважати більшими за мінімальні, адже виявлення потреби, проведення оцінки потреб та надання соціальної послуги відображають основні стадії порядку надання соціальних послуг, зазначених у законопроекті.

Деякі дослідники вважають, що слід ввести в Закон України «Про соціальні послуги» поняття «базовий перелік соціальних послуг», які повинні гарантуватися державою. До такого набору соціальних послуг мають входити соціальний супровід, консультування, представництво інтересів громадян та догляд вдома [4].

Однак, на нашу думку, необхідно поставити під сумнів питання про необхідність введення до Закону «Про соціальні послуги» поняття «мінімальний базовий комплекс соціальних послуг» чи «мінімальний базовий перелік соціальних послуг», оскільки саме поняття мінімального суперечить конституційним гарантіям здійснення права на соціальне забезпечення. Кожен громадянин, який опинився в складних життєвих обставинах, має право на отримання гарантованого державою соціального забезпечення. Відтак у кожному конкретному випадку це буде різний набір соціальних послуг. Відповідно введення мінімального базового комплексу соціальних послуг обмежує права особи або сім'ї на ті соціальні послуги, що не входять до цієї категорії, але яких вони потребують (те саме стосується поняття базового, оскільки в кожному випадку «база» може відрізнятися).

Зазначимо також, що введення цього поняття як юридичного терміна породжує протиріччя із поняттям «індивідуальні потреби отримувача соціальних послуг». Адже це відкриває можливості для підміни обов'язку надання необхідного обсягу і переліку соціальних послуг правом надавати соціальні послуги у мінімальних обсягах за відповідним переліком. Тому більш відповідним є використання поняття «необхідний» у наведених словосполученнях, тобто йдеться про те, що на основі проведеної оцінки потреб у кожному конкретному випадку визначатиметься *необхідний обсяг соціальних послуг*, що й гарантується Основним Законом.

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ

В основу децентралізації влади покладено принцип субсидіарності. Тому органи місцевого самоврядування повинні брати активну участь у наданні соціальних послуг відповідно до потреб громадян. Зокрема, виявляти основні соціальні послуги, яких потребують у громаді, та забезпечувати умови для їх надання. Такий підхід забезпечує адресність надання соціальних послуг, визначення необхідного переліку послуг, що, як наслідок, спрощує планування їх фінансування, контроль за виконанням та підвищує якість отриманих послуг. Так, наприклад, на рівні об'єднаної територіальної громади (ОТГ) легше й ефективніше можна досягти зменшення кількості дітей, які перебувають в закладах інтернатного типу, завдяки швидкому реагуванню на проблеми в сім'ях та наданню їм допомоги. У громаді формуються тісніші зв'язки між людьми, існує довіра до представників органів соціальної допомоги, які є членами громади, на противагу соціальним працівникам, які є сторонніми людьми.

Процес ефективного надання соціальних послуг багато в чому залежить від розуміння місцевою владою їх важливості для членів громади. Проте на практиці надання соціальних послуг не є пріоритетним напрямом для місцевої влади і значною мірою програє освітнім та медичним послугам. Це є суттєвою перешкодою в розвитку сфери соціальних послуг. Одним із наслідків цього є відсутність: 1) налагодженого

механізму визначення потреб мешканців у соціальних послугах в адміністративно-територіальних одиницях; 2) ефективних механізмів раннього виявлення складних життєвих обставин та раннього втручання у їх перебіг; 3) профілактики виникнення складних життєвих обставин. Це багато в чому пов'язано з проблемою нестачі працівників в сфері соціального захисту, як в управлінських органах, так і в центрах надання соціальних послуг, які мають проводити аналіз потреб громади в послугах.

Проблема забезпечення фахівцями з надання соціальних послуг особливо відчутна на місцях. Так, у 2012 р. в Україні працювали 12 тис. фахівців із соціальної роботи, але вже через два роки з метою економії коштів більшість соціальних працівників скоротили [5].

У січні 2018 р. тільки в 216 ОТГ (із загальної кількості 665 ОТГ) введено в штатний розпис фахівців із соціальної роботи. У середньому в таких ОТГ працює два фахівця із соціальної роботи. За півроку кількість фахівців із соціальної роботи збільшилася з 428 осіб до 741 особи. Проте ситуація в деяких ОТГ дуже складна. Так, у п'яти областях кількість фахівців, які надають соціальні послуги, менша від кількості ОТГ: у Волинській області в 41 ОТГ у штаті виконкомів ОТГ та в штаті комунальних закладів, що надають соціальні послуги, працює 36 фахівців із соціальної роботи; в Івано-Франківській області в 25 ОТГ працює 23 спеціаліста із соціальної роботи; у Львівській області на 35 ОТГ припадає 30 фахівців; в Черкаській області в 26 ОТГ працює 19 спеціалістів із надання соціальних послуг, у той час як у 6 ОТГ Закарпатської області жодного такого фахівця немає.

Водночас найкращі показники демонструють Донецька (у 10 ОТГ працює 104 фахівця із соціальної роботи та надання соціальних послуг), Луганська (на 9 ОТГ припадає 100 фахівців), Миколаївська (у 28 ОТГ працює 101 фахівець) та Харківська (у 16 ОТГ послуги надають 85 фахівців) області [6].

Роль соціального працівника є важливою не тільки з точку зору надання соціальних послуг, а й щодо їх максимальної наближеності до осіб, які потребують соціальних послуг. Саме соціальний працівник, котрий постійно працює з громадою, найкраще обізнаний, які саме соціальні послуги необхідні мешканцям, на що має звернути увагу місцева влада при плануванні бюджету, розробленні стратегії розвитку громади.

Низька пріоритетність системи надання соціальних послуг призводить до виділення фінансових ресурсів за залишковим принципом, яких вистачає лише на функціонування системи без її розвитку. Тому місцева влада не в змозі забезпечити ефективне фінансування системи надання соціальних послуг у громаді, більше того, не розуміє, яким саме чином потрібно оновлювати цю систему, а також не вміє чітко планувати необхідні видатки на соціальні послуги. Останнє є наслідком відсутності чіткого та зрозумілого механізму з визначення потреби в послугах та кількості осіб, які їх потребують.

Фінансування сфери соціальних послуг залишається в незадовільному стані. Основним джерелом фінансування надання соціальних послуг є місцевий бюджет. Так, 85,5 % наданої територіальними центрами соціального обслуговування грошової та натуральної допомоги були профінансовані за рахунок місцевих бюджетів і тільки 15,4 % – із позабюджетних коштів [7]. Місцева влада майже не використовує різні механізми фінансування вирішення соціальних проблем громади, окрім бюджетних коштів різних рівнів. Поза увагою посадовців залишається використання різного роду інструментів фандрейзингу (від *англ.* Fundraising – збір коштів) для залучення позабюджетних коштів, наприклад тих, якими володіють негромадські організації. Застосовуючи такі інструменти, місцева влада може значно розширити можливості для реалізації необхідних проектів у соціальній сфері. В ідеалі фандрейзинг повинен використовуватися системно.

Важливо підкреслити, що в деяких областях проводились одноденні семінари-тренінги з фандрейзингу для представників різних громад. Однак цього замало для належного поширення успішного досвіду залучення додаткових позабюджетних коштів. Проте місцева влада не обов'язково повинна це робити самостійно, кращим рішенням є залучення зовнішніх фахівців з консалтингових фірм.

Ще одним чинником, який гальмує розвиток системи надання соціальних послуг у громадах, є низький рівень співпраці між місцевою владою сусідніх громад, недостатнє усвідомлення перспективи від спільного розв'язання проблеми, що постає перед двома або й більше громадами, та ефективності такого способу співробітництва.

Прийнятий у 2014 р. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» забезпечив

правові рамки для взаємодії громад з метою організаційного та інституційного забезпечення територіального розвитку. Співпраця може мати п'ять форм [8, ст. 4]:

1) делегування виконання окремих завдань;
2) реалізація спільних проектів;
3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
5) утворення спільного органу управління.

Тобто існує доволі широкий вибір формату співробітництва. Однак співпраця як механізм вирішення спільних проблем широко не використовується. Для більшості областей характерно укладання 1-2 договорів про співпрацю між громадами. У незначній кількості областей ця кількість не перевищує 10 договорів (наприклад, в Івано-Франківській області укладено 10 договорів, Харківській – 9, Волинській – 8, Чернігівській – 7). Безумовним лідером є Полтавська область, де на кінець 2017 р. зареєстровано 46 договорів про співпрацю територіальних громад [9].

Напрями, за якими передусім реалізуються договори про співробітництво громад, такі:

1) створення комплексної системи поводження з твердими побутовими відходами, їх збирання, придбання спецтехніки;
2) ремонт доріг місцевого значення;
3) місцева пожежна охорона;
4) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
5) реконструкція амбулаторій загальної практики сімейної медицини;
6) створення на базі існуючих комунальних підприємств кущових підприємств для надання якісних житлово-комунальних послуг мешканцям суміжних сільських рад;
7) делегування виконання завдань (у сфері ведення реєстру територіальних громад);
8) будівництво газопроводу;
9) берегоукріплення, водозахисні споруди, захист від повеней;
10) розвиток мережі Інтернет.

У наведеному переліку, однак, відсутні укладені договори про співпрацю щодо системи надання соціальних послуг, що в котрий раз підтверджує непріоритетність цього напряму в діяльності місцевої влади.

Кооперація, співробітництво громад мають також проявлятись у сфері фандрейзингу, участі в програмах міжнародних організацій, оскільки це є ефективним способом для залучення додаткових фінансів на розв'язання спільних для громад проблем у межах спільних проектів.

Державно-приватне партнерство (ДПП) – один із потужних механізмів фінансування й реалізації надання соціальних послуг – майже не використовується органами місцевої влади. За даними Мінекономрозвитку станом на 1 січня 2018 р., на засадах державно-приватного партнерства на підконтрольній Україні території було укладено 191 договір, з яких реалізуються 182 [10]. Ця кількість цілком незначна з огляду на те, що в країні налічується 460 міст і вже сформовано 705 об'єднаних територіальних громад. Водночас ДПП має потужний потенціал та ресурсну базу для розвитку системи надання соціальних послуг на основі рівноправного та взаємовигідного співробітництва бізнесу та місцевих органів влади.

СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

1. За умови, якщо зазначені проблеми залишаться без змін та уваги Уряду, це призведе до стагнації всієї системи соціальних послуг. У територіальних громах система надання соціальних послуг носить другорядний характер, а відтак її фінансування відбуватиметься за залишковим принципом. Фінансів для розбудови системи не вистачатиме, оскільки у місцевої влади навички залучення додаткових коштів із недержавних джерел відсутні. Загалом система надання соціальних послуг залишиться у формі виплат матеріальної допомоги, а не у формі соціального обслуговування. Останнє можна отримати в основному у надавача послуг державної або муніципальної форм власності, оскільки роздержавлення системи соціальних послуг не відбувається. Ринок соціальних послуг, який міг би стимулювати появу недержавних надавачів, відсутній.

2. У випадку, якщо реформа системи надання соціальних послуг відбуватиметься в нині-

ньому темпі, то можна зазначити, що зміни відбуватимуться з урахування проблем, які виникли в рамках реформи децентралізації влади і в цілому матимуть позитивний характер. Очікується створення реєстрів надавачів та отримувачів соціальних послуг для підвищення адресності останніх та розширення кількості надавачів недержавної форми власності, що призведе до збільшення доступності послуг. Крім того, такі зміни сприятимуть покращенню організації системи надання соціальних послуг та плануванню видатків у цій сфері органами місцевої влади. Відбуватиметься поступове формування умов (у т. ч. правових) для переходу на ринкові відносини між надавачами та отримувачами соціальних послуг. Головним мінусом такого сценарію є його повільність, що не дає можливості зараз забезпечувати громадян якісними та доступними соціальними послугами незалежно від місця проживання.

3. Якщо припустити, що реформування системи надання соціальних послуг отримає найбільший пріоритет влади і процес значно інтенсифікується, то можна очікувати, що буде створений конкурентоспроможний ринок надання соціальних послуг із значним збільшенням недержавних надавачів послуг. Боротьба за нових клієнтів вплине на підвищення якості наданих послуг та використання інноваційних методик. Це стане можливо із використанням принципу страхування, де людина обирає надавача, а держава сплачує за необхідні соціальні послуги. У цьому аспекті зростає актуальність залучення додаткових коштів місцевою владою, як і можливість для розвитку державно-приватного партнерства. Серйозним ризиком може стати недостатньо законодавчо врегульований ринок. Основним мінусом при цьому є значна вірогідність завищеного ціноутворення. Як наслідок, людина не зможе отримати соціальні послуги, які перевищують обсяги, визначені державними стандартами, оскільки не зможе за них заплатити. А відповідно доступність соціальних послуг буде обмежена.

ВИСНОВКИ

Система надання соціальних послуг значно відстає від актуальних викликів сьогодення та потреб користувачів цих послуг. Значною мірою це пов'язано з логікою побудови всієї системи надання соціальних послуг, де фінансуються не послуги, а установи, що їх надають. Це суттєво впливає на якість соціальних послуг та ефективність функціонування системи. Відповідно актуальним є створення конкурентного ринку надання соціальних послуг, де дійсно буде забезпечено право на вільний вибір найкращого надавача соціальних послуг, реалізовано відхід від системи мінімумів та впроваджено виключно індивідуальний підхід у забезпеченні дійсно необхідними послугами для подолання складних життєвих обставин та профілактики їх виникнення.

Сучасне впровадження реформи надання соціальних послуг також тісно пов'язане з децентралізацією влади, що створює нові можливості для місцевої влади в покращенні системи надання соціальних послуг у громаді. Однак існують труднощі у визначенні потреб у послугах, з'ясуванні, які послуги є найбільш пріоритетними для громади, формуванні бюджету та забезпеченні якості соціальних послуг, що надаються.

Окремо стоїть проблема фінансування розвитку системи надання соціальних послуг, а також неспроможність місцевої влади залучати додаткові позабюджетні кошти, зокрема шляхом фандрейзингу та державно-приватного партнерства. На низькому рівні залишаються міжмуніципальне співробітництво на договірних засадах, кооперація ресурсної бази та залучення організацій недержавного сектору. Водночас використання нових механізмів фінансування та активізація співробітництва матиме позитивні економічно-соціальні ефекти для організаційного та інституційного забезпечення розвитку системи надання соціальних послуг, підвищення їхньої якості, адресності та доступності в громадах.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» від 29 квітня 2013 р. № 324 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF

3. Проект Закону про соціальні послуги від 06 травня 2016 р. № 4607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997
4. Бюро соціальних та політичних розробок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bureau.in.ua/downloads/news/2016-04-08/STRATEGYYA-ROZVYTKU-SYSTEMY-SOTSIALNYH-POSLUG.pdf
5. В кожній громаді повинен бути свій соціальний працівник – експерти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iser.org.ua/news/v-kozhnii-gromadi-povinen-buti-svii-sotsialnii-pratsivnik-eksperti
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за січень та липень 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring
7. Соціальний захист населення України [Електронний ресурс] : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2017. – С. 101. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_szn_zb.htm
8. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18
9. Співробітництво громад [Електронний ресурс] : метод. рекомендації та зразки документів. – Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/news/7988
10. Довідка щодо результатів здійснення ДПП (2017 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad

References

1. Zakon Ukrainy «Pro sotsialni posluhy» vid 19 chervnia 2003 r. № 966-IV [Law of Ukraine "On Social Services" dated June 19, 2003, No. 966-IV]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15 [in Ukranian].
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia sotsialnoho zamovlennia za rahunok biudzhetnyh koshtiv» vid 29 kvitnia 2013 r. № 324 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Implementation of a Social Order at the expense of Budget Funds" dated April 29, 2013, No. 324]. (2013). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF [in Ukrainian].
3. Proekt Zakonu pro sotsialni posluhy vid 06 travnia 2016 r. [Draft Law of Ukraine On Social Services dated May 06, 2016, No. 4607]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997 [in Ukrainian].
4. Biuro sotsialnyh ta politychnyh rozrobok [Bureau of Social and Political Development]. (n.d.). *bureau.in.ua*. Retrieved from https://bureau.in.ua/downloads/news/2016-04-08/STRATEGYYA-ROZVYTKU-SYSTEMY-SOTSIALNYH-POSLUG.pdf [in Ukrainian].
5. V kozhnii hromadi povynen buty svii sotsialnyi pratsivnyk – eksperty [Each community must have its own social worker – experts]. (n.d.). *iser.org.ua*. Retrieved from http://iser.org.ua/news/v-kozhnii-gromadi-povinen-buti-svii-sotsialnii-pratsivnik-eksperti [in Ukrainian].
6. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia za sichen ta lypen 2018 roku [Monitoring the process of decentralization and the local self-government reform in January and July 2018] (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring [in Ukrainian].
7. *Sotsialnyi zahyst naselennia Ukrainy: stat. zb. [Social Protection of the Population of Ukraine: Statistical Yearbook]*. (2017). Kyiv, Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad» vid 17 chervnia 2014 r. № 1508 [Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" dated June 17, 2014, No. 1508]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18 [in Ukrainian].
9. Spivrobitnytstvo hromad [Community Collaboration]. (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/news/7988 [in Ukrainian].
10. Dovidka shchodo rezultativ zdiisnennia DPP (2017 rik) [Reference on the results of the PPP (2017)]. (n.d.). *www.me.gov.ua*. Retrieved from http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad [in Ukrainian].

УДК 336.717.1
JEL: P24, O24

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ У КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Гладких Дмитро Михайлович,
кандидат економічних наук, доцент

Охарактеризовано особливості здійснення готівкових та безготівкових розрахунків у різних країнах світу. Розглянуто проблему збереження високої питомої ваги готівкових розрахунків в Україні; досліджено чинники, що зумовлюють їх популярність (значна частка неофіційних доходів, існування тіньової економіки; низький рівень фінансової грамотності населення; високий рівень доларизації економіки; зручність використання; відсутність контролю за обігом готівки поза банками; недовіра до банків). Окреслено негативні наслідки зростання обсягів обігу готівки поза банками (зменшення пропозиції валюти на ринку, що спричиняє значні коливання курсу; скорочення можливості збільшувати валютні резерви; зменшення інвестиційних та кредитних ресурсів, що породжує зростання попиту на іноземні кредити та призводить до збільшення зовнішнього боргу; звуження бази оподаткування; збереження тіньової економіки; збільшення відпливу валюти за кордон). Висвітлено переваги впровадження елементів цифрової економіки, зокрема різних форм безготівкових розрахунків (зручність у користуванні; отримання доступу до нових сервісів; легалізація доходів; мінімізація ризику злочинності й шахрайства; скорочення операційних витрат банків; збільшення комісійних доходів банківських установ; поліпшення показників ліквідності; розширення клієнтської бази, зростання рівня продажів торговельних підприємств; декриміналізація та детінізація економіки; розширення бази оподаткування завдяки підвищенню прозорості бізнесу). Визначено найбільш перспективні види безготівкових розрахунків, що потребують підтримки з боку держави (електронні гроші; системи мобільних платежів; прийняття платежів готівкою для подальшого переказу); обґрунтовано заходи, завдяки яким в Україні може відбутися поступове виведення з обігу готівки та повний перехід на безготівкові розрахунки (переведення всіх державних трансфертів на безготівкову форму; підвищення вартості готівки для учасників ринку; розвиток мережі платіжних терміналів; розвиток фінансової грамотності населення; забезпечення спроможності користувачів оплачувати різні види послуг (комунальні платежі, державні мита і збори) та податки за допомогою платіжних карток; подальше зниження граничних сум готівкових розрахунків; підвищення довіри до банків; зменшення податкового тиску на бізнес; стимулювання розвитку мобільних додатків; підвищення рівня безпеки безготівкових розрахунків; упровадження безготівкових розрахунків за транспорті послуги тощо).

Ключові слова: готівка, безготівкові платежі, платіжні картки, електронні гроші, мобільні платежі.

Hladkykh Dmytro

PROBLEMS AND DIRECTIONS OF ACTIVATION OF NON-GOVERNMENTAL PAYMENTS IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF DIGITAL ECONOMY IN UKRAINE

The features of cash and cashless settlements in different countries of the world are determined. The problem of maintaining high specific weight of cash settlements in Ukraine is considered. The factors that determine the popularity of cash settlements (a significant proportion of unofficial incomes, the existence of a shadow economy, insufficient level of financial awareness, high level of dollarization of the economy, ease of use, lack of control of cash flow outside banks, distrust of banks) are investigated. Outlined the negative consequences of the growth of cash outside the banks (a decrease in the supply of currency in the market, which leads to significant fluctuations in the exchange rate, the reduction of the possibility of increasing foreign exchange reserves, reducing investment and credit resources, which increases the demand for foreign loans and leads to an increase in external debt, a reduction in the tax base; the preservation of the shadow economy; an increase in the outflow of foreign currency abroad); certain advantages of introduction of cashless economy (ease of use; access to new services; legalization of incomes; minimization of risk of fraud; reduction of operational expenses of banks; increase of their commission income; improvement of liquidity indicators; expansion of customer base; growth of sales of trade enterprises; decriminalization and depilation of the economy; the growth of the tax base through increased transparency of business); it is determined that the most promising types of cashless payments that require state support are: electronic money; mobile payment systems; acceptance of cash payments for further transfer; grounded measures that can lead to a gradual withdrawal of cash from circulation and full transition to cashless settlements in Ukraine (transfer of all state transfers to non-cash forms; increase of cash value for users; development of a network of terminals; increase of financial awareness; provision of payment for utility bills, services state bodies, taxes by means of payment cards; further reduction of the limits of cash payments; increased confidence in banks; reduction of tax pressure for business, stimulate the development of mobile applications, improving the safety of cashless payments, the introduction of cashless payments for transport services).

Keywords: cash, cashless payments, payment cards, electronic money, mobile payments.

Постановка проблеми. Цифрова економіка у світі та в Україні набуває дедалі більшого поширення внаслідок стрімкого розвитку інформаційних технологій, мережевих ресурсів та систем зв'язку, їх повсюдного використання. Завдяки цьому зростає рівень доступу користувачів до таких ресурсів і технологій, здешевлюється вартість користування ними для все більшої частки населення не лише в економічно розвинутих країнах, а й у країнах, що розвиваються. Активний розвиток інформаційних технологій зумовлює швидку трансформацію як глобальної фінансової системи, так і регіональних. Відтак найбільш динамічні зміни відбуваються у фінансовій інфраструктурі та фінансових системах країн. У свою чергу, ці зміни опосередковано впливають на державні фінанси, діяльність суб'єктів господарювання та фізичних осіб, сферу торгівлі тощо. В цих умовах усе більшої актуальності набуває проблема пошуку шляхів адаптації сформованої в Україні платіжної інфраструктури до швидких фундаментальних змін, що зумовлюють активний розвиток цифрової економіки з урахуванням світового досвіду.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Актуальні проблеми розвитку фінансового ринку та банківської системи України досліджуються у працях О. І. Барановського [1], І. В. Бураковського [2], О. С. Власюка [3], В. М. Гейця [4], Б. М. Данилишина [5], В. П. Загарія [6], І. О. Лютого [7], В. І. Міщенка і С. В. Науменкової [8], Т. С. Смовженко [9], О. М. Шарова [10] та багатьох інших фахівців. Проте дискусійним та мало висвітленим залишається питання побудови в Україні такої системи грошових розрахунків, яка б повною мірою відповідала стрімкому розвитку інформаційних технологій у фінансовій сфері.

Метою статті є аналіз інструментів безготівкових платежів у світі в контексті активного розвитку сучасних інформаційних технологій (ІТ) у фінансовій сфері та обґрунтування найбільш перспективних напрямів розвитку безготівкових платежів та заходів, спрямованих на поступове виведення з обігу готівки і повний перехід на безготівкові розрахунки в Україні у довгостроковій перспективі.

Виклад основного матеріалу. У різних країнах світу застосовуються різноманітні способи й інструменти розрахунків. Розглянемо побіжно деякі з них.

У *США* покупці здебільшого використовують кредитні картки, хоча електронні гаманці також досить популярні серед населення. Так, близько 80 % користувачів послуговуються електронною платіжною системою *PayPal*, ще майже 40 % – *Google Wallet*, що призначена для роботи зі смартфонами, котрі працюють на *Android*.

У *Європі* ринок платіжних інструментів значно різноманітніший. До загальноєвропейських електронних платіжних систем належать, зокрема, платформа термінових онлайн платежів *SOFORT Banking* та єдина європейська мережа розрахунків (*Single Euro Payments Area, SEPA*). *SOFORT* не вимагає реєстрації або оформлення електронного гаманця, оскільки використовує рахунок клієнта в системі онлайн-банкінгу. Цей спосіб платежів пропонує конвертацію валют і використовується в десятьох країнах, а саме: Швейцарії, Австрії, ФРН, Чехії, Словаччині, Польщі, Угорщині, Іспанії, Італії, Великій Британії. Натомість *SEPA* є проектом платіжної інтеграції у ЄС. Мета цієї ініціативи полягає у спрощенні банківських переказів у зоні євро. У проекті беруть участь 33 країни Європи.

Крім електронних гаманців і кредитних карток, європейці активно використовують онлайн-банкінг.

У *Японії* значна частина населення оплачує онлайн-замовлення готівкою в платіжних терміналах, які встановлені в магазинах, власниками яких є мережі *Seven Eleven, Family Mart* та *Lawson*. Цей спосіб оплати посідає друге місце за популярністю після кредитних карток.

В *Індії* найбільш поширеними способами розрахунку за товари та послуги, придбані в мережі Інтернет, є інтернет-банкінг, картки передоплати та готівка. Також у цій країні набувають поширення мобільні платежі [11].

У *КНР* домінує система електронних платежів *Alipay*, яка є частиною найбільшого в країні інтернет-магазину *Alibaba*. За допомогою віртуального гаманця в цій системі громадяни КНР можуть оплатити не тільки онлайн-замовлення, а й паркування, штраф та комунальні послуги. Також у Китаї популярна доставка з післяплатою та кредитні картки *UnionPay*.

Варто зауважити, що левова частка населення КНР від використання готівки дуже швидко переключилася на мобільні розрахунки, обминувши епоху кредитних карток. Наприкінці 2016 р. в Китаї понад 50 % розрахунків у магазинах роздрібної торгівлі проводилося не готівкою, а через мобільні платежі. Число абонентів китайських систем мобільних платежів у цей період досягло 500 мільйонів. Нині в КНР за допомогою смартфона можна розрахуватися практично скрізь: у таксі, газетному кіоску, в овочевий лавці. Використовуючи мобільні додатки, у Китаї навіть можна подати милостиню: у більшості жебраків є свій рахунок у додатку мобільного банкінгу.

Розвиток системи безготівкових розрахунків у Піднебесній активно заохочують оператори систем мобільних платежів. При цьому протягом найближчих десяти років Китай планує повністю відмовитися від використання готівки [12].

В *Україні* платіжні операції у тріаді «фізичні особи – суб'єкти господарювання – державні установи» здійснюються як у готівковій, так і в безготівковій формах. Питома вага готівкових розрахунків останнім часом має стійку тенденцію до скорочення, проте й досі залишається вагомою.

Так, на початок 2018 р. в Україні у готівковому обігу перебувало загалом 361,5 млрд грн (банкнот – на суму 359,4 млрд грн; монет – на суму 2,1 млрд грн), що на 20,5 млрд грн (або на 6 %) більше, ніж на початок 2017 р. [13].

На момент прийняття на державному рівні рішення про впровадження в Україні комплексної програми переведення обігу коштів у безготівкову форму *Cashless economy* (2014 р.) рівень безготівкових розрахунків в економіці (відношення суми безготівкових розрахунків платіжними картками до загальної суми надходження коштів на карткові рахунки) становив лише 25 % (отже, решту 75 % отриманих коштів власники карток знімали готівкою), натомість співвідношення грошового агрегату М0 (готівкові

кошти в обігу поза банками – депозитними корпораціями) до ВВП країни становило 18,1 %. Деякі інші країни мали набагато кращі значення останнього показника: Грузія – 6,7 %, Польща – 7,5 %, Чехія – 10,3 %, Росія – 12,5 %, Молдова – 15,7 %. Є країни, у яких частка грошового агрегату М0 у ВВП була ще меншою, наприклад, у Норвегії вона становила 1,9 %, у Швеції – 2,2 %, Данії – 3 %, Великій Британії – 3,6 %, Канаді – 3,8 %, Австралії – 4,3 %, Південній Кореї – 4,4 % [14]. Усі ці країни мають високий рівень розвитку економіки та гідний рівень життя населення.

Основними цілями програми *Cashless economy* на 2020 р. в Україні визначено такі [14, с. 4]: відношення готівкових коштів в обігу поза депозитними корпораціями (грошовий агрегат М0) до ВВП – 7,5 %; рівень безготівкових розрахунків в економіці – 55 %. Їх досягнення можливе за рахунок виконання таких завдань:

- зниження попиту на готівку (через поширення безготівкових форм отримання доходів, підвищення вартості отримання готівкових коштів та зниження граничної суми розрахунків готівкою);
- розвиток безготівкових транзакцій (за рахунок подальшого розвитку міжнародних платіжних систем, альтернативних небанківських платіжних систем, національної платіжної системи «ПРОСТІР» та електронних грошей);
- розвиток платіжної інфраструктури, у т. ч. мережі платіжних терміналів у торговельних підприємствах та інших платіжних каналів, зокрема мобільних;
- зміна поведінки споживачів за рахунок підвищення рівня їх фінансової обізнаності та різних форм мотивації користування сервісами безготівкових платежів.

Поступове, проте активне впровадження в Україні елементів безготівкової економіки несе із собою такі очевидні переваги:

- *для фізичних осіб* – зручність у користуванні; отримання доступу до додаткових можливостей та сервісів; легалізація процесу отримання доходу шляхом поступового відходу від заробітної плати «у конвертах»; мінімізація ризиків шахрайства та злочинів (підроблені банкноти, крадіжки, пограбування тощо);
- *для банків* – скорочення операційних витрат (на перерахунок, експертизу пошкоджених та сумнівних банкнот, охорону, інкасацію тощо); зростання комісійних доходів; поліпшення показників ліквідності; розширення клієнтської бази, зокрема за рахунок перехресних продаж послуг; мінімізація ризиків, пов'язаних із безпекою зберігання, інкасації, транспортування готівки;
- *для торговельних організацій* – мінімізація ризику шахрайських дій та злочинів (підроблені банкноти, пограбування тощо); зростання обсягів продаж (за рахунок психологічного ефекту, адже фізична особа при готівкових розрахунках не може використати більше готівки, ніж фізично має, проте при користуванні кредитною карткою зазвичай користується овердрафтом);
- *для держави* – декриміналізація та детінізація економіки; оптимізація витрат, пов'язаних із обслуговуванням готівкового обігу; зростання бази оподаткування за рахунок підвищення прозорості бізнесу.

На сьогодні чинники, що сприяють використанню готівки в Україні, мають сталий характер, основні серед них такі [15]:

- значна частка неофіційних доходів населення та бізнесу, існування паралельної (тіньової) економіки;
- недостатній рівень фінансової обізнаності населення;
- легкість використання готівки;
- високий рівень доларизації економіки та розрахунків;
- недостатня контрольованість обігу готівки поза банківською системою;
- недовіра населення до банківської системи.

При цьому в Україні на сьогодні окремі зони розрахунку досі не мають альтернативи готівковим платежам, зокрема такі, як-от: міський транспорт (абсолютна більшість перевізників, окрім метро); продовольчі ринки; послуги репетиторів (курси); ріелтерські послуги; деякі комунальні послуги (робота консьєржа, електрика та ін.); оплата послуг кур'єрів (зокрема, е-комерції) тощо.

Зростання обсягів готівки поза банківським сектором як у національній, так і в іноземній валюті має такі основні негативні наслідки:

- зменшується пропозиція іноземної валюти на внутрішньому валютному ринку, що призводить до значних коливань курсу гривні;
- скорочуються можливості збільшення валютних резервів держави, що знижує стабільність курсу національної грошової одиниці;
- істотно скорочуються інвестиційні й кредитні ресурси країни, що створює штучний попит на іноземні кредити та призводить до збільшення зовнішнього державного боргу й заборгованості юридичних осіб;
- звужується база оподаткування внаслідок збереження значного тіньового обігу готівки;
- відбувається збереження тіньової економіки, яка переважно й послуговується готівкою;
- збільшується відплив валюти за кордон [15].

Однак аналіз тенденцій розвитку платіжних систем у світі та в Україні, що відбуваються останніми роками, дає змогу прогнозувати остаточний перехід до безготівкових розрахунків якщо не в середньостроковій, то у довгостроковій перспективі. Зокрема, уже нині в нашій країні практично всі отримувачі грошових трансфертів одержують кошти у безготівковій формі. Отже, соціальні та інші виплати за допомогою поштових переказів у перспективі мають відійти в минуле. НБУ регулярно знижує ліміт готівкових операцій для населення. На сьогодні він становить 50 тис. грн на добу, що виключає «великі» покупки (будинок, квартира, автомобіль тощо) з використанням готівки. Варто зауважити, що у багатьох розвинутих країнах ліміти на готівкові розрахунки ще менші: у Греції – до 1500 євро, в Італії (до 2016 р.), Франції, Португалії – 1000 євро [16].

Домінування безготівкових розрахунків може забезпечити також практично повну перемогу над побутовою корупцією та тіньовою економікою. Адже відмова від готівки може стати запорукою повної транспарентності всіх доходів і витрат населення та юридичних осіб, що спростить податкове адміністрування та унеможливить податкові махінації.

Далі зосередимо увагу на найбільш важливих і перспективних для України видах розрахунків, ураховуючи те, що безготівкові платежі в найближчому майбутньому залишатимуться безальтернативним напрямом модернізації банківської системи України.

Електронні гроші. Згідно з визначенням, що пропонує Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [17], електронні гроші – одиниці вартості, які зберігаються на електронному пристрої, приймаються як засіб платежу іншими особами, ніж особа, яка їх випускає, і є грошовим зобов'язанням цієї особи, що виконується в готівковій або безготівковій формі. Вимоги, що регулюють випуск та використання електронних грошей в Україні, окрім згаданого Закону, викладені у Положенні про електронні гроші в Україні, затвердженому постановою Правління НБУ від 04.11.2010 р. № 481 [18]. Відповідно до Положення банк, котрий є членом/учасником міжнародної платіжної системи і внесений НБУ до Реєстру платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури та має намір здійснювати випуск електронних грошей на території України з використанням цієї міжнародної платіжної системи, зобов'язаний узгодити з НБУ правила використання електронних грошей до здійснення їх випуску [19]. На початок 2018 р. в Україні 21 банк мав право здійснювати випуск електронних грошей (*табл. 1*).

Дані, наведені в *табл. 1*, дають підстави стверджувати, що за наявності дозволу НБУ право здійснювати випуск електронних грошей в Україні мають банківські установи всіх форм власності незалежно від їх розміру, серед них, наприклад, банки з державною часткою капіталу (АТ «Ощадбанк», АТ КБ «ПриватБанк», АБ «Укргазбанк»); банки іноземних банківських груп (ПАТ «Альфа-банк», ПАТ «Укрсоцбанк», АТ «Правекс банк», ПАТ «Кредобанк»); банки з приватним капіталом українського походження (усі інші).

Наявна в інформаційному просторі статистика, що описує показники ринку електронних грошей в Україні, на жаль, закінчується 2016 р. Відтак розглянемо основні показники ринку електронних грошей в Україні станом на 01.01.2017 р. (*табл. 2*).

Отже, згідно зі звітними даними НБУ (*табл. 2*), станом на 01.01.2017 р. в Україні загалом було емітовано електронних грошей на суму 40,5 млн грн. Лідери в цьому сегменті фінансового ринку за обсягами емісії: ПАТ «Альфа-

Таблиця 1. **Банки, які мають право здійснювати випуск електронних грошей згідно із законодавством України**

№ з/п	Найменування банку	Найменування електронних грошей та платіжної системи, з використанням якої здійснюються операції з електронними грошима
1	ПАТ «Альфа-банк»	*FORPOST*, *MasterCard*, *Visa*, ПРОСТІР
2	АТ «Полікомбанк»	ПРОСТІР
3	АТ «Ощадбанк»	*MasterCard*, *Visa*
4	АТ «Перший інвестиційний банк»	» »
5	ПАТ «Банк Восток»	» »
6	ПАТ «Укрсоцбанк»	» »
7	АТ «ТАСКОМБАНК»	*MAXI*, *MasterCard*, *Visa*
8	ПАТ «Перший український міжнародний банк»	*MasterCard*, *Visa*
9	АТ КБ «ПриватБанк»	» »
10	ПАТ «Банк «Юнісон»*	*MasterCard*
11	ПАТ «Діві банк»	»
12	АТ «Кристалбанк»	»
13	АБ «Південний»	*Visa*
14	ПАТ «КБ «Глобус»	*GlobalMoney*
15	АКБ «Індустріалбанк»	*MasterCard*, *Visa*
16	ПАТ «Юнекс банк»	ПРОСТІР
17	АТ «Альпарі банк»	»
18	АБ «Укргазбанк»	ЕЛЕКТРУМ, ПРОСТІР
19	АТ «Банк Січ»	*XPAY*, *MasterCard*
20	АТ «Правекс банк»	ПРОСТІР
21	ПАТ «Кредобанк»	*MasterCard*

Примітка. * – виведений з ринку в червні 2018 р.
Джерело: складено за [19].

Таблиця 2. **Основні показники ринку електронних грошей в Україні станом на 01.01.2017 р.**

Системи електронних грошей	Банки – учасники ринку	Випущено електронних грошей, *млн грн*	Обсяг операцій з електронними грошима, *млн грн*	Кількість випущених електронних гаманців, *млн од.*
MAXI	ПАТ «Альфа-банк»	21,8	22,1	0,6
MONEXY	«Фідобанк»*	11,9	0,8	0,5
ПРОСТІР	АТ «Полікомбанк»; ПАТ «АБ Експрес-банк»*; ПАТ «Банк Михайлівський»*; ПАТ «Діамантбанк»*	8,9	52,9	0,07
GlobalMoney	АТ «Ощадбанк», ПАТ «КБ «Глобус»	8,5	2893,1	45,0
MasterCard	ПАТ «Альфа-банк»; АТ КБ «Приват-Банк», АТ «Перший інвестиційний банк»; ПАТ «Банк Михайлівський»*; ПАТ «Банк «Юнісон»*	1,1	17,1	0,018
VISA	АБ «Південний»; ПАТ «Укрсоцбанк»	0,2	0,45	0,0007
Разом		40,5	2986,5	45,7

Примітка: * – виведені з ринку або приєднані до іншого банку.
Джерело: складено за [20].

банк» – учасник системи *MAXI* (21,8 млн грн, або 54 % від усіх емітованих електронних грошей); учасники системи *GlobalMoney* (АТ «Ощадбанк» та ПАТ «КБ «Глобус»), що у сумі емітували 8,5 млн грн, або 21 % від загального обсягу емісії електронних грошей в Україні; чотири банківські установи, котрі були учасниками системи ПРОСТІР, сукупний обсяг емісії яких становив 8,9 млн грн, або 22 % від загального обсягу емісії електронних грошей. При цьому із цих чотирьох установ нині на ринку присутній лише АТ «Полікомбанк».

Загалом станом на 01.01.2017 р. було емітовано 45,7 млн од. електронних гаманців, у т. ч.: *GlobalMoney* – 45 млн од.; *MAXI* – 0,6 млн од.; *MONEXY* – 0,5 млн од.; ПРОСТІР – 70 тис. од.; *MasterCard* – 18 тис. од.; *VISA* – близько 700 од. Таким чином, абсолютним лідером у цьому сегменті фінансового ринку з точки зору кількості емітованих електронних гаманців (98,5 %) є система *GlobalMoney*, учасниками якої є АТ «Ощадбанк» та ПАТ «КБ «Глобус», що пояснюється міжнародним характером операцій цієї системи та іміджем Ощадбанку як надійної державної установи. Ці обставини мають неабияке значення в умовах розповсюдження принципово нового для українського ринку явища електронних грошей та зумовлюють домінування системи *GlobalMoney* за обсягами операцій з електронними грошима (97 % обсягу здійснених операцій).

За експертними оцінками, не всі електронні гроші, що фактично перебувають в обігу в Україні, є легальними. Деякі їх види обертаються у «сірій» зоні. На сьогодні їх обіг не заборонений, проте й не узгоджений із НБУ. Зокрема, згідно із роз'ясненням прес-служби регулятора [21], правила використання електронних грошей торгових марок *Webmoney*, *QIWI Wallet*, «Яндекс.Деньги», «Єдиний гаманець» (*Wallet One*) не узгоджувалися НБУ. При цьому НБУ виступає за законодавче врегулювання діяльності безготівкових платіжних систем в Україні та пропонує надати право резидентам користуватися електронними грошима, випущеними нерезидентами. Але за умови наявності у емітента ліцензії НБУ [22].

Рішенням Комітету з питань нагляду та регулювання діяльності банків, нагляду (оверсайту) платіжних систем НБУ від 25.05.2018 р. № 136 регулятор скасував реєстрацію внутрішньодержавної системи розрахунків *WebMoney.UA*. Це рішення прийнято у зв'язку із застосуванням персональних спеціальних обмежувальних заходів (санкцій) до платіжної організації внутрішньодержавної системи розрахунків *WebMoney. UA* (Дочірнього підприємства «Фінансова компанія «ЕлМІ») згідно з рішенням РНБО України від 02.05.2018 р. «Про застосування та скасування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», введеним у дію Указом Президента України від 14.05.2018 р. № 126/2018.

Аналіз електронних грошей як відносно нового для фінансової системи України сегмента платіжної системи засвідчив, що він наразі є найменш розвинутим у нашій країні, отже, потребує всебічної підтримки та популяризації з боку держави в особі НБУ в межах правового поля його функціонування.

Системи мобільних платежів, у т. ч. безконтактних. В Україні перший повноцінний сервіс мобільних платежів «Мобільні гроші» з'явився у червні 2013 р. Унаслідок цього мобільні оператори стали конкурентами банків, адже цей сервіс дозволяє отримати не лише рахунок для оплати послуг зв'язку, а й мобільний гаманець, за допомогою якого є можливість купувати товари та послуги, переказувати кошти на банківську картку, навіть перетворити гроші, які є на мобільному телефоні, на готівку [23].

За перші два роки роботи цієї платформи кількість користувачів перевищила 400 тис., було проведено понад 3 млн транзакцій. Найбільш популярною послугою є поповнення платіжних карток *Visa* та *MasterCard*. Далі в цьому рейтингу – мікроплатежі, включно поповнення онлайн-ігор і різних розважальних сервісів. Замикає трійку оплата послуг інтернет-провайдерів. Каталог послуг сервісу «Мобільні гроші» дає можливість оплатити різні послуги: комунальні, фінансові (поповнення дебетних і кредитних карток, повернення готівкових кредитів, страхування, штрафи); транспортні (послуги таксі); вартість ігор, лотерей, розваг (театри, кіно, концерти, дельфінарій тощо). Крім того, можна здійснити поповнення електронного гаманця за номером (*GlobalMoney*, *Webmoney*, *EasyPay*); сплатити рахунок в інтернет-магазині електронними грошима за кодом замовлення (*MoneXy*, *Wallet One*); передплатити видання; оплатити оголошення та багато інших видів мобільних платежів. Для виведення грошей з телефону на картку на сайті сервісу є окремий розділ – «Отримати готівку». Перетворити гроші з телефону на готівку можливо за допомогою поповнення карток *MasterCard* або *Visa*.

Міжнародні платіжні системи інтернет-розрахунків. НБУ дозволив здійснювати повноцінну діяльність цим системам в Україні у серпні 2015 р.

Одним із найбільш відомих і популярних у світі сервісів мобільних платежів є *Apple Pay* – система мобільних платежів корпорації *Apple*, що уможливлює оплачувати покупки за допомогою смартфона *Apple*, до якого «прив'язана» банківська картка. Для цього досить піднести *iPhone* до терміналу, попередньо авторизувавшись у службі будь-яким зручним способом (за допомогою *Touch ID*, *Face ID* або паролю) [24]. Такі запобіжні заходи необхідні для уникнення несанкціонованої оплати (навіть у разі крадіжки телефону зловмисник не зможе скористатися коштами на рахунку). З тією ж метою система не передає зчитувальному пристрою дані картки.

Система мобільних безконтактних платежів *Apple Pay* розпочала роботу в Україні з 17.05.2018 р. [25]. Система працює на терміналах, які приймають безконтактні платежі. При цьому *Apple Pay* сумісна з моделями, наступними за *iPhone 6*, а також із *Apple Watch*. Важливим є те, що ані *Apple Pay*, ані інші безконтактні платіжні сервіси не беруть комісію. Власники *iPhone* можуть додати дані банківської картки в *Apple Pay* і користуватися безконтактними платежами. Ця система підтримує картки платіжних систем *VISA* та *MasterCard*. Підтримку *Apple Pay* в Україні на першому етапі забезпечує АТ КБ «ПриватБанк», дещо пізніше очікується підключення АТ «Ощадбанк».

Оскільки вартість пристроїв *Apple* в Україні залишається високою, крім того, система *Apple Pay* працює лише на зазначених версіях *iPhone*, виникла потреба забезпечити мобільними платіжними сервісами власників великої кількості пристроїв, що працюють на платформі *Android*. Саме тому восени 2017 р. Україна стала п'ятнадцятою країною світу, у якій запрацював сервіс *Android Pay*. Цей глобальний сервіс безконтактних платежів було запущено в Україні компанією *Google* у партнерстві з *Mastercard* 1 листопада 2017 р. За допомогою *Android Pay* можна розрахуватися лише за допомогою смартфона або смарт-годинника під управлінням *Android*. Щоб почати користуватися сервісом, потрібно завантажити додаток *Android Pay Google Play* і додати в нього свої картки. Першим банком в Україні, який надав можливість користуватися сервісом *Android Pay*, став АТ КБ «ПриватБанк» [26].

Сервіс *Google Pay*, що розпочав роботу в Україні восени 2017 р., нині дозволяє «прив'язати» картки десяти українських банків: АТ КБ «ПриватБанк», АТ «Ощадбанк», АТ «ОТП Банк», ПАТ «Банк Восток», АБ «Південний», ПАТ «Альфа-банк», АТ «ТАСКОМБАНК», ПАТ «Перший український міжнародний банк», АТ «УкрСиббанк» [27].

Прийняття платежів готівкою для подальшого переказу. Відповідно до Постанови Правління НБУ «Про врегулювання питань щодо приймання готівки для подальшого її переказу» від 12.02.2013 р. № 42 [28] операції з приймання готівки в гривнях для подальшого її переказу за допомогою платіжних пристроїв та через пункти приймання готівки здійснюють виключно: *банки*; *комерційні агенти банків* – юридичні особи, які уклали агентські договори з банками; *небанківські фінансові установи*, які отримали ліцензію [29]. Загальна кількість небанківських фінансових установ, яким видано ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, станом на 01.01.2018 р. становить 61 компанію [30].

Згідно з даними НБУ, станом на 01.01.2018 р. операції з прийняття готівки у національній валюті з подальшим її переказом здійснювали:

- за допомогою платіжних пристроїв – 32 банки, 12 агентів банків, 19 небанківських фінансових установ – учасників платіжних систем, як-от: «Фінансовий світ», «ІнтерПейСервіс», *TYME*, *WebMoney.ua*, «ЛЕО», *PAYPONG*, *City24* та *FLASHPAY*;
- через пункти прийняття готівки – 14 агентів банків, 22 небанківські фінансові установи – учасники платіжних систем, а саме: *GlobalMoney*, «Фінансовий світ», «ІнтерПейСервіс», *TYME*, *PAYPONG*, «Електрум», *MOSST Payments*, «ЛЕО», «Платісервіс», *FLASHPAY*, *Western Union* та *Welsend*.

Загалом у 2017 р. було прийнято готівки:

- за допомогою платіжних пристроїв – 329,4 млрд грн, що на 39 % більше, ніж у 2016 р.;
- через пункти прийняття готівки, котрі належать агентам банків та небанківським фінансовим установам, – 48,1 млрд грн, що на 51 % більше, ніж у 2016 р.

Кількість платіжних пристроїв для прийняття і подальшого переказу готівки в Україні станом на 01.01.2018 р. становила 66,8 тис., у т. ч. бан-

ків – 21 тис., небанківських фінансових установ – 31 тис., агентів банків – 14,8 тис.

Згідно із наявними даними у IV кварталі 2017 р. було прийнято у вигляді готівки та перераховано 97,2 млрд грн, а ринок переказів за допомогою платіжних пристроїв (за обсягами платежів) в Україні був поділений так: банки – 92 %, небанківські фінансові установи – 6 %, агенти банків – 3 %. Натомість у IV кварталі 2017 р. через пункти прийняття готівки загалом було переказано 14,8 млрд грн. Отже, розподіл ринку переказів через пункти прийняття готівки за обсягами перерахованих коштів був поділений у такій пропорції: агенти банків – 1 %, небанківські фінансові установи – 99 %.

Важливішим кроком на шляху до поступового витіснення готівкових платежів та заміни їх безготівковими в Україні стало залучення ПАТ «Укрпошта», що має близько 11 тис. відділень, до переказу коштів у національній валюті без відкриття рахунків [31].

Підсумовуючи аналіз ринку приймання готівки для подальшого переказу в Україні, слід зазначити таке. За рахунок значної кількості учасників та приблизно паритетних тарифів цей сегмент ринку є високо конкурентним та стрімко розвивається (за 2017 р. приріст суми переказів за допомогою платіжних пристроїв становив 39 %, за допомогою пунктів прийняття готівки – 51 %). Проте, незважаючи на велику кількість учасників – агентів банків та небанківських фінансових установ, у сфері платежів готівкою з подальшим її переказом домінують банки, що забезпечує їм 92 % суми перерахувань за допомогою платіжних пристроїв.

ВИСНОВКИ

Безготівкові платежі у найближчому майбутньому залишатимуться безальтернативним напрямом модернізації банківської системи України, про що свідчить досвід розвинутих країн світу. Найбільш перспективними для України новими видами безготівкових розрахунків, розвиток яких потребує підтримки з боку держави, є: електронні гроші; системи мобільних платежів, у першу чергу – безконтактних; прийняття платежів готівкою для подальшого переказу.

Аналіз масштабів емісії, обсягів операцій та розповсюдження електронних грошей в Україні свідчить про те, що цей новий для фінансової системи України сегмент платіжної системи на сьогодні перебуває в зародковому стані. Отже, потребує всебічної підтримки та популяризації з боку держави в особі НБУ.

Системи мобільних платежів, у т. ч. безконтактних, розвиваються в Україні стрімкими темпами. Більш активне їх розповсюдження на сьогодні стримує повільний розвиток відповідної інфраструктури (мережа безконтактних *POS*-терміналів) і домінування на ринку «старих» та «бюджетних» моделей смартфонів, що несумісні з наявним програмним забезпеченням для мобільних платежів.

Аналіз ринку прийняття готівки для подальшого переказу в Україні свідчить, що за рахунок значної кількості учасників та приблизно паритетних тарифів цей ринок є високо конкурентним та стрімко розвивається (за 2017 р. приріст суми переказів за допомогою платіжних пристроїв становив 39 %, за допомогою пунктів прийняття готівки – 51 %). Проте, незважаючи на велику кількість учасників (агентів банків та небанківських фінансових установ), домінуюче становище у сфері платежів готівкою з подальшим переказом посідають банки, що забезпечує їм 92 % від суми перерахувань за допомогою платіжних пристроїв.

Поступове (у середньостроковій або довгостроковій перспективі) виведення з обігу готівки та повний перехід на безготівкові розрахунки в Україні можуть бути здійснені за допомогою таких заходів:

на рівні Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики та Пенсійного фонду України:

- поступове переведення всіх груп отримувачів грошових трансфертів від держави (зокрема, пенсіонерів) на безготівкову форму отримання коштів;
- забезпечення зручності оплати комунальних платежів, послуг державних органів, податків та інших періодичних платежів за допомогою платіжних карток;
- стимулювання розвитку мобільних платежів та мобільних додатків;
- поступове зменшення податкового тиску на легальний бізнес;
- упровадження безготівкових форм розрахунку за транспорті послуги;

на рівні Національного банку України:

- підвищення рівня довіри населення до банківської системи;
- поступовий перегляд (у бік зниження) граничних сум готівкових розрахунків;
- підвищення рівня безпеки безготівкових розрахунків;
- підвищення вартості готівки для користувачів;
- підвищення фінансової обізнаності фізичних осіб у сфері використання платіжних карток;

на рівні банківської системи:

- розвиток мережі терміналів та інтернет-розрахунків;
- розширення можливості здійснення безготівкових розрахунків у кожному закладі торговельної мережі та пункті надання послуг.

Перспективи подальших досліджень. Інструменти здійснення безготівкових платежів у світі та в Україні зазнають постійного вдосконалення, а динаміка їх використання суттєво залежить від багатьох зовнішніх та внутрішніх чинників, докладний аналіз впливу яких на розвиток системи безготівкових платежів в Україні та у світі є предметом подальшого глибокого дослідження.

Список використаних джерел

1. Барановський О.І. Специфіка фінансової безпеки в банківській сфері / Вісник НБУ. – 2014. – № 9. – С. 17–23.
2. Бураковський І.В. Що не так з українськими банками [Електронний ресурс] / Новое время. – 2017. – 13 лют. – Режим доступу : http://nv.ua/ukr/opinion/burakovsky/shcho-ne-tak-z-ukrajinskimi-bankami-641607.html
3. Власюк О.С. Банківська криза в Україні: втрати, помилки та пріоритети посткризового відновлення // Стратегічні пріоритети. – 2017. – № 2. – С. 45–60.
4. Геєць В.М. Економіка України: ключові проблеми і перспективи // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 1. – С. 7–22.
5. Данилишин Б.М. Грошово-кредитна політика та зростання економіки України [Електронний ресурс] / Новое время. – 2017. – 30 серп. – Режим доступу : http://nv.ua/ukr/opinion/danylyshyn/groshovo-kreditna-politika-ta-zrostannja-ekonomiki-ukrajini-1761649.html
6. Загарій В.П. Монетарні важелі досягнення фінансової безпеки: досвід розвинених країн // Бізнес-інформ. – 2014. – № 4. – С. 400–404.
7. Лютий І.О., Мороз П.А. Суперечності процесів фінансіалізації та їх вплив на економічне зростання в Україні // Економіка України. – 2014. – № 4. – С. 29–39.
8. Міщенко В.І., Науменкова С.В. Макропруденційні інструменти в механізмі забезпечення фінансової стабільності // Фінанси України. – 2015. – № 10. – С. 53–76.
9. Смовженко Т., Багратян Г., Кравченко І. Макроекономічна політика в Україні в 2014–2019 рр.: банківська і фінансова сфери // Вісник НБУ. – 2014. – № 10. – С. 20–24.
10. Шаров О.М. Місце України в глобальній економічній системі: потенціал та перспективи // Стратегічні пріоритети. – 2017. – № 2. – С. 4–19.
11. Платежные предпочтения жителей разных стран мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://psm7.com/news/payment-preferences-of-different-countries.html
12. Китай откажется от наличных денег [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://expert.ru/2017/10/30/kitaj-nalichnyie/
13. У готівковому обігу країни на початок 2018 року перебувало готівки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.facebook.com/NationalBankOfUkraine
14. Cashless economy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=30432161
15. Ризики використання готівки [Електронний ресурс] / Державна служба фінансового моніторингу. – 2017. – Режим доступу : https://www.nfp.gov.ua/files/DepFinMon/%D0%A0%D0%B8%D0%B7%...D0%BA%D0%B8_2017_Nalichka.pdf
16. Зниження граничної суми розрахунків готівкою за участю фізичних осіб до 50 тис. грн сприятиме подальшому розвитку безготівкових розрахунків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=41706735&cat_id=55838
17. Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» від 5 квітня 2001 р. № 2346-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2346-14
18. Постанова Правління НБУ «Про затвердження Положення про електронні гроші в Україні» від 04 листопада 2010 р. № 481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10
19. Узгодження правил використання електронних грошей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66296&cat_id=66292

20. Операції з електронними грошима за 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=125412&cat_id=22918283
21. Банкам нагадали про незаконність чотирьох видів електронних грошей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/126262-bankam_nagadali_pro_nezakonnist_chotiroh_vidiv_elektronnih_g.html
22. В Україну прийдуть міжнародні системи інтернет-розрахунків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/126313-v_ukrainu_priydut_mizhnarodni_sistemi_internet-rozrahunkiv.html
23. Мобильные деньги: что можно делать на платформе Киевстара? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.roomian.org/how-to/mobilnye-dengi-chto-mozhno-delat-na-platforme-kyivstara-2015
24. Apple анонсировала запуск своей платежной системы в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://delo.ua/business/apple-anonsirovala-zapusk-svoej-platezhnoj-sistemy-v-ukraine-342062/
25. В Украине начал работать Apple Pay [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://delo.ua/business/v-ukraine-nachal-rabotat-apple-pay-342640/
26. В Украине заработал Android Pay [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.tsn.ua/nauka_it/v-ukraine-zarabotal-android-pay-rasskazyvaem-chto-eto-takoe-i-kak-etim-polzovatsya-1026575.html
27. Apple Pay в Украине. Как это работает и кто может воспользоваться новыми услугами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://vesti-ukr.com/strana/289278-apple-pay-v-ukraine-kak-eto-rabotaet-i-kto-mozhet-vospolzovatsja-novymi-usluhami
28. Постанова Правління НБУ «Про врегулювання питань щодо приймання готівки для подальшого її переказу» від 12 лютого 2013 р. № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0372-13
29. Приймання платежів готівкою для подальшого переказу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=58952&cat_id=58480
30. Платіжні системи та розрахунки. Інформаційні матеріали. Здійснення операцій із приймання готівки для подальшого її переказу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=6126488&cat_id=66298
31. Постанова Правління НБУ «Про надання національними операторами поштового зв'язку фінансової послуги з переказу коштів» від 21 грудня 2017 р. № 138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0138500-17

References

1. Baranovskyi, O.I. (2014). Spetsifika finansovoi bezpeky v bankivskii sferi [Specifics of financial security in the banking sector]. *Visnyk NBU – NBU Bulletin*, *9*, 17–23 [in Ukrainian].
2. Burakovskyi, I.V. (2017). Shcho ne tak z ukrainskymy bankamy [What is wrong with Ukrainian banks]. *Novoe vremia – New Time. nv.ua*. Retrieved from http://nv.ua/ukr/opinion/burakovsky/shcho-ne-tak-z-ukrajinskimi-bankami-641607.html [in Ukrainian].
3. Vlasiuk, O.S. (2017). Bankivska kryza v Ukraini: vtraty, pomylky ta priorytety postkryzovoho vidnovlennia [Banking crisis in Ukraine: losses, errors and priorities of a post-crisis recovery]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, *2*, 45–60 [in Ukrainian].
4. Geyets, V.M. (2016). Ekonomika Ukrainy: kliuchovi problemy i perspektyvy [Ukraine's economy: key problems and prospects]. *Ekonomika i prohnozuvannia – Economics and Forecasting*, *1*, 7–22 [in Ukrainian].
5. Danylyshyn, B.M. (2017). Hroshovo-kredytna polityka ta zrostannia ekonomiky Ukrainy [Monetary Policy and Growth of the Ukrainian Economy]. *Novoe vremia – New Time. nv.ua*. Retrieved from http://nv.ua/ukr/opinion/danylyshyn/groshovo-kreditna-politika-ta-zrostannja-ekonomiki-ukrajini-1761649.html [in Ukrainian].
6. Zagariy, V.P. (2014). Monetarni vazheli dosiahnennia finansovoi bezpeky: dosvid rozvynenyh krain [Monetary instruments achieve financial security: the experience of developed countries]. *Biznes-inform – Business-inform*, *4*, 400–404 [in Ukrainian].
7. Liutyi, I.O., & Moroz, P.A. (2014). Superechnosti protsesiv finansializatsii ta yikh vplyv na ekonomichne zrostannia v Ukraini [Contradictions financialisation processes and their impact on economic growth in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Ukraine Economy*, *4*, 29–39 [in Ukrainian].
8. Mishchenko, V.I., & Naumenkova, S.V. (2015). Makroprudentsiini instrumenty v mekhanizmi zabezpechennia finansovoi stabilnosti [Macroprudential tools in ensuring financial stability mechanism]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, *10*, 53–76 [in Ukrainian].
9. Smovzhenko, T., Bagratian, G., & Kravchenko, I. (2014). Makroekonomichna polityka v Ukraini v 2014–2019 rr.: bankivska i finansova sfery [Macroeconomic policy in Ukraine in 2014–2019: banking and finance]. *Visnyk NBU – NBU Bulletin*, *10*, 20–24 [in Ukrainian].
10. Sharov, O.M. (2017). Mistse Ukrainy v hlobalniy ekonomichniy systemi: potentsial ta perspektyvy [Ukraine's position in the global economic system: potential and prospects]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, *2*, 4–19 [in Ukrainian].
11. Platezhnye predpochtenia zhytelei raznykh stran mira [Payment preferences of residents of different countries of the world]. (n.d.). *psm7.com*. Retrieved from https://psm7.com/news/payment-preferences-of-different-countries.html [in Russian].

12. Kitai otkazhetsia ot nalichnykh deneh [China will give up cash]. (2017). *expert.ru*. Retrieved from http://expert.ru/2017/10/30/kitaj-nalichnyie [in Russian].
13. U hotivkovomu obihu krainy na pochatok 2018 roku perebuvalo hotivky [In cash in the country at the beginning of 2018 there was cash]. (n.d.). *facebook.com*. Retrieved from https://www.facebook.com/NationalBankOfUkraine [in Ukrainian].
14. Cashless economy. (n.d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=30432161 [in Ukrainian].
15. Ryzyky vykorystannia hotivky [Cash Use Risks]. *Derzhavna sluzhba finansovoho monitorynhu – State Financial Monitoring Service*. (2017). *www.nfp.gov.ua*. Retrieved from https://www.nfp.gov.ua/files/DepFinMon/%D0%A0%D0%B8%D0%B7%...D0%BA%D0%B8_2017_Nalichka.pdf [in Ukrainian].
16. Znyzhennia hranychnoi sumy rozrakhunkiv hotivkoiu za uchastiu fizychnykh osib do 50 tys. hrn. spryiatyme podalshomu rozvytku bezghotivkovykh rozrakhunkiv [Reduction of the maximum amount of cash payments with the participation of individuals up to 50 thousand UAH will facilitate the further development of cashless settlements]. (n.d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=41706735&cat_id=55838 [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrainy «Pro platizhni systemy ta perekaz koshtiv v Ukraini» vid 5 kvitnia 2001 r. № 2346-III [Law of Ukraine "On payment systems and transfer of funds in Ukraine" from 2001, April 5 No. 2346-III]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2346-14 [in Ukrainian].
18. Postanova Pravlinnia NBU «Pro zatverdhennia Polozhennia pro elektronni hroshi v Ukraini» vid 04 lystopada 2010 r. № 481 [Resolution of the Board of the NBU "On Approval of the Regulation on Electronic Money in Ukraine" from 2010, Nov. 4 . No. 481]. (2010). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10 [in Ukrainian].
19. Uzghodzhennia pravyl vykorystannia elektronnykh hroshei [Matching rules for using electronic money]. (n.d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66296&cat_id=66292 [in Ukrainian].
20. Operatsii z elektronnymy hroshyma za 2016 r. [Transactions with electronic money for 2016]. (n.d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=125412&cat_id=22918283 [in Ukrainian].
21. Bankam nahadaly pro nezakonnist chotyrokh vydiv elektronnykh hroshei [Banks were reminded of the illegality of four types of electronic money]. (n.d.). *zib.com.ua*. Retrieved from http://zib.com.ua/ua/126262-bankam_nagadali_pro_nezakonnist_chotiroh_vidiv_elektronnih_g.html [in Ukrainian].
22. V Ukrainu pryidut mizhnarodni systemy internet-rozrakhunkiv [In Ukraine international systems of Internet payments will come]. (n.d.). *zib.com.ua*. Retrieved from http://zib.com.ua/ua/126313-v_ukrainu_priydut_mizhnarodni_sistemi_internet-rozrahunkiv.html [in Ukrainian].
23. Mobilnye dengi: chto mozhno delat na platforme Kievstara? [Mobile money: what can you do on the platform of Kyivstar?]. (n.d.). *www.roomian.org*. Retrieved from https://www.roomian.org/how-to/mobilnye-dengi-chto-mozhno-delat-na-platforme-kyivstara-2015 [in Russian].
24. Apple anonsirovala zapusk svoei platezhnoi sistemy v Ukraine [Apple announced the launch of its payment system in Ukraine]. (n.d.). *delo.ua*. Retrieved from https://delo.ua/business/apple-anonsirovala-zapusk-svoej-platezhnoj-sistemy-v-ukraine-342062 [in Russian].
25. V Ukraine nachal rabotat Apple Pay [In Ukraine, Apple Pay began working]. (n.d.). *delo.ua*. Retrieved from https://delo.ua/business/v-ukraine-nachal-rabotat-apple-pay-342640 [in Russian].
26. V Ukraine zarabotal Android Pay [In Ukraine, earned Android Pay] (n.d.). *ru.tsn.ua*. Retrieved from https://ru.tsn.ua/nauka_it/v-ukraine-zarabotal-android-pay-rasskazyvaem-chto-eto-takoe-i-kak-etim-polzovatsya-1026575.html [in Russian].
27. Apple Pay v Ukraine. Kak eto rabotaet i kto mozhet vospolzovatsia novymi uslugami [Apple Pay in Ukraine. How it works and who can use the new services]. (n.d.). *vesti-ukr.com*. Retrieved from https://vesti-ukr.com/strana/289278-apple-pay-v-ukraine-kak-eto-rabotaet-i-kto-mozhet-vospolzovatsja-novymi-usluhami [in Russian].
28. Postanova Pravlinnia NBU «Pro vrehuliuvannia pytan shchodo pryimannia hotivky dlia podalshoho yii perekazu» vid 12 liutoho 2013 r. № 42 [Resolution of the Board of the NBU "On settlement of issues concerning acceptance of cash for its further transfer" from 2013, Feb. 2. No. 42]. (2013). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0372-13 [in Ukrainian].
29. Pryimannia platezhiv hotivkoiu dlia podalshoho perekazu [Acceptance of cash payments for further transfer]. (n.d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=58952&cat_id=58480 [in Ukrainian].
30. Platizhni systemy ta rozrakhunky. Informatsiini materialy. Zdiisnennia operatsii iz pryimannia hotivky dlia podalshoho yii perekazu [Payment systems and payments. Information materials. Carry out cash withdrawal operations for further transfer]. (n.d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=6126488&cat_id=66298 [in Ukrainian].
31. Postanova Pravlinnia NBU «Pro nadannia natsionalnymy operatoramy poshtovoho zviazku finansovoi posluhy z perekazu koshtiv» vid 21 hrudnia 2017 r. № 138 [Resolution of the Board of NBU "On the provision by national postal operators of financial services for the transfer of funds" from 2017, Dec. 21 No. 138]. (2017). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0138500-17 [in Ukrainian].

УДК 352:32.019.5
JEL: O19, Q48

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ У НАФТОВІЙ СФЕРІ

Рябцев Геннадій Леонідович,
доктор наук з державного управління, професор

У статті визначено перелік міжнародних зобов'язань України в нафтовій сфері, визначених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Проаналізовано стан реалізації цих зобов'язань. Виокремлено проблеми, що виникли під час формування й реалізації політики в нафтовій сфері. Доведено, що через відсутність належного моніторингу виконання міжнародно-правових зобов'язань України та недостатню спроможність Уряду до стратегічного планування більшість завдань у нафтовій сфері не виконано. Без будь-яких обґрунтувань подовжено терміни виконання завдань, зокрема з формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, ухвалення нового Кодексу про надра, затвердження рекомендацій із контролювання роботи автозаправних станцій. Проблемами є внесення до планів роботи органів влади не питань вирішення проблем, а розроблення проектів документів, намагання окремих керівників відзвітувати про ухвалення нормативно-правових актів, у той час як робота над ними триває, а також намагання обійти встановлені процедури. Виправленню ситуації, яка склалася, має сприяти: установлення причин зриву строків виконання зобов'язань, визначених у планах імплементації; запровадження персональної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за виконання поставлених завдань з оцінюванням їхньої діяльності не за продуктами, а за результатами політики; дотримання повного циклу аналізу політики під час підготовки владних рішень; узгодження з Енергетичною стратегією України на період до 2035 року всіх програмних і прогнозних документів, котрі будуть розроблюватись і схвалюватися. Наведено низку практичних рекомендацій центральним органам виконавчої влади, спрямованих на забезпечення рівності доступу та здійснення діяльності з розвідки, видобутку й виробництва вуглеводнів (Директива 94/22/ЄС), запровадження ефективної системи перевірки якості та безпечності нафтопродуктів (Директива 99/32/ЄС), обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини та навколишнє природне середовище (Директиви 2009/28/ЄС, 98/70/ЄС і 94/63/ЄС).

Ключові слова: державна політика, вироблення політики, Угода про асоціацію, імплементація міжнародних зобов'язань, видобуток нафти, ринок нафтопродуктів.

Riabtsev Gennadii

PROBLEMS AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS IN THE OIL SECTOR

The article defines the list of international obligations of Ukraine in the oil sector, which are established by the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. The course of their realization is analyzed. The problems that arose in public policy making in the oil sector were singled out. It was proved that due to the lack of proper monitoring of the implementation of international obligations of

Ukraine and due to the lack of the government's ability to strategic planning, most of the tasks in the oil sector has not been fulfilled. Without any justifications, the deadlines for fulfilling the tasks have been extended, in particular, on the formation of minimum oil stocks, the adoption of a new Code on Subsoil, approval of recommendations for gas stations monitoring. Problems include the inclusion in the work plans of the authorities not the solution of problems, but the development of draft documents, attempts by some officials to report on the development of regulations, although work on them continues, as well as attempts to circumvent the established policy procedures. In order to correct the current situation, it is necessary: determining the reasons for the failure to meet the deadlines for the fulfillment of obligations, which are defined in the implementation plans; taking personal responsibility of the heads of central executive authorities for the execution of tasks with the evaluation of their of work not by policy products (outputs), but by policy results (outcomes); complying with the full cycle of policy analysis when preparing government decisions; coordination of all program and forecast documents with the Energy Strategy of Ukraine until 2035.

Practical recommendations central executive authorities have been developed. They aimed at ensuring equal access to and carrying out activities for the exploration, production and production of hydrocarbons (Directive 94/22/EC), establishing of effective system for monitoring the quality and safety of petroleum products (Directive 99/32/EU), limiting the harmful effects of motor gasoline and diesel fuel on human health and the environment (Directive 2009/28/EU, 98/70/EU and 94/63/EU).

Keywords: public policy, policy making, Association Agreement, implementation of international obligations, oil production, oil products market.

Постановка проблеми. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] (надалі – *Угода про асоціацію*) актуалізувала всі міжнародно-правові зобов'язання нашої держави в нафтовій сфері, у т. ч. зумовлені приєднанням України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [2]. Успішне виконання цього документа визначальним чином залежить від результативних та ефективних дій органів влади. Проте моніторинг цих дій, який автор здійснює в рамках проекту ЄС «Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про асоціацію», свідчить про недостатню увагу, що приділяється реалізації євроінтеграційних прагнень України в нафтовій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу виконання Угоди про асоціацію, змісту цього та інших підписаних Україною правових документів присвячено низку ґрунтовних праць (зокрема, [3–5]). Проте в цих наукових розвідках не виокремлено проблеми, котрі виникли під час формування й реалізації політики в нафтовій сфері, а також бракує конкретних рекомендацій органам влади щодо їх вирішення.

Метою статті є визначення проблем і розроблення практичних рекомендацій органам виконавчої влади, спрямованих на успішне виконання міжнародних зобов'язань України в нафтовій сфері.

ЗМІСТ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ

Зобов'язання, узяті в результаті підписання Угоди про асоціацію [1] і приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [2], полягають у реалізації організаційно-правових та інституційних заходів, спрямованих на виконання вимог:

– Директиви 2009/119/ЄС про накладення зобов'язань щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти та/або нафтопродуктів;

– Директиви 99/32/ЄС про зменшення вмісту сірки у деяких видах рідкого палива (кодифікована 11 травня 2016 р. як Директива 2016/802/ЄС);

– Директиви 98/70/ЄС про якість бензину й дизельного палива;

– Директиви 94/63/ЄС про контроль викидів летких органічних сполук із резервуарів із нафтопродуктами та при їхньому транспортуванні з нафтобаз на заправні станції;

– Директиви 94/22/ЄС про умови надання і використання дозволів на розвідування, розроблення й виробництво вуглеводнів.

Основний зміст цих зобов'язань наведено в *табл. 1.*

Таблиця 1. **Зміст міжнародних зобов'язань України в нафтовій сфері**

Стаття (додаток) Угоди про асоціацію	Міжнародний документ	Зміст міжнародного зобов'язання України
279, 280, 341, (XXVII)	Директива 94/22/ЄС	Запровадження єдиних правил, що забезпечують: рівні й недискримінаційні умови для отримання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів усім організаціям, які мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси; надання дозволів на конкурсній основі за регламентованою процедурою та на підставі об'єктивних, опублікованих критеріїв; завчасне доведення до відома всіх організацій, які беруть участь у встановлених процедурах, усієї необхідної інформації
338	Директива 2009/119/ЄС	Прийняття нормативно-правових актів для забезпечення збереження на постійних засадах резервів сирої нафти та/чи нафтопродуктів, щонайменше, еквівалентних найбільшій кількості, представленій або 90 днями середньодобового значення імпорту нетто, або 61 днем середнього внутрішнього добового споживання, необхідних для швидшого подолання надзвичайної ситуації чи місцевої кризи, спричиненої раптовим переривання постачань нафти, нафтопродуктів
	Директива 2009/28/ЄС	Установлення обов'язкових національних цілей для частки енергії з відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) в енергобалансі, здатних забезпечити до 2020 р. досягнення 20 % ВДЕ в енергоспоживанні та 10 % – на транспорті
360–363, 365, 366	Директива 99/32/ЄС	Установлення обов'язкових національних цілей зі зменшення викидів двоокиду сірки, що утворюється під час згоряння автомобільного бензину, дизельного, суднового, котельного палива, інших нафтопродуктів. Установлення граничного умісту сірки в усіх видах пального як умови його використання в Україні, у територіальних морях, виключних економічних зонах і зонах контролю забруднення. Ухвалення нормативно-правових актів, що встановлюють відповідні обмеження; визначення органу ринкового нагляду й контролю; організація ефективної системи перевірки якості пального шляхом відбирання проб, застосування сучасних методів; запровадження санкцій за порушення вимог
	Директива 98/70/ЄС	Обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини й навколишнє природне середовище та відслідковування відповідності нафтопродуктів вимогам стандартів EN 228 і EN 590 на основі визначених ними аналітичних методів. Запровадження системи моніторингу якості палива, що надає достовірні дані; надання щорічних звітів про обсяги продажу та якість палива, зокрема про географічну доступність палива із вмістом сірки менше 10 мг/кг; запровадження системи реагування на випадок раптових змін у постачанні сировини, що може ускладнити дотримання встановлених вимог
(XXX)	Директива 94/63/ЄС	Узяття на облік усіх нафтобаз для зберігання та завантаження нафтопродуктів, установлення технічних засобів для зменшення витоку нафтопродуктів із резервуарів на нафтобазах і заправних станціях і під час зливу/заливу; приведення у відповідність до визначених вимог усіх резервуарів і пристроїв зливу/заливу

Джерело: складено на основі [1; 2].

ХІД І ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ

Плани імплементації вимог, наведених у *табл. 1*, директив Європейського Парламенту та Ради, в яких відображені міжнародні зобов'язання України в нафтовій сфері, були ухвалені Кабінетом Міністрів у квітні-травні 2015 р.

Проте Уряд неодноразово змінював установлені терміни реалізації й переліки виконавців завдань [6–8]. Зокрема, терміни подання до Кабінету Міністрів нової редакції Кодексу України про надра послідовно змінювалися з IV кварталу 2016 р. до IV кварталу 2018 р.

Досі не виправлені помилки, що виникли внаслідок неточного перекладу директив Європейського Парламенту та Ради українською мовою та фактично унеможливлюють виконання встановлених завдань. Зокрема, у плані імплементації Директиви 94/63/ЄС нафтопродукти (а саме автомобільний бензин, дизельне паливо, гас, скраплений нафтовий газ) названі бензином, нафтобази – терміналами, резервуари – мобільними контейнерами, автозаправні комплекси – сервісними станціями, а пристрої для заливу/зливу нафтопродуктів – вантажними кранами. Ці помилки наявні й у перекладі самої директиви, що представлена на сайті Верховної Ради України. Більше того, у назві документа резервуари з нафтопродуктами названо «сховищами нафти».

У другій половині 2017 р., після ратифікації Угоди про асоціацію всіма державами – членами ЄС, план заходів з її імплементації знов було змінено [9]. Попри це причини невиконання поставлених раніше завдань не аналізувалися. Не були визначені відповідальні за зрив установлених термінів, не було взято до уваги, що ресурсів на імплементацію необґрунтовано перенесених завдань у наступних періодах не передбачено.

План [9] було доведено до виконавців та оприлюднено через чотири з половиною місяці після ухвалення на засіданні Уряду 25 жовтня 2017 р. Тому керівники Міненерговугілля, Мінприроди, Держгеонадр подекуди не змогли не лише виконати, але й сформулювати завдання. Ідеться, зокрема, про встановлення до 20 березня 2018 р. єдиних правових, організаційних, фінансово-економічних засад контролю якості нафтопродуктів і визначення ДП «Науково-дослідний інститут нафтопереробної та нафтохімічної промисловості «МАСМА» відповідальним за моніторинг якості палива (завдання 1702, 1702.8).

Низка доручень свідчила про поверхове уявлення розробників плану [9] про предмет регулювання, оскільки виконання окремих завдань потребувало більше часу й затрат, не передбачених бюджетом. Ідеться, наприклад, про необхідність:

- добудови протягом 1,5 року понад 1 млн куб. м резервуарів і закупівлю 2 млн т нафти й нафтопродуктів (Директива 2009/119/ЄС; завдання 753.1 і 753.2);
- проведення до 20 березня 2018 р. оцінки споживання палива; розроблення та впровадження системи моніторингу якості та безпечності нафтопродуктів; забезпечення функціонування системи міжлабораторних порівнянь; розроблення й упровадження системи збирання даних про якість палива (Директива 98/70/ЄС; завдання 1703.1-3 і 6).

Щодо завдання 1703.4, яким забезпечується можливість використання неетилованого бензину, то воно виглядало дивним, оскільки ввезення та реалізація етилованого палива заборонені в Україні з січня 2003 р.

Викладене вище свідчить про неналежний моніторинг виконання міжнародно-правових зобов'язань України, зокрема в нафтовій сфері, недостатню спроможність Уряду щодо стратегічного планування, відсутність персональної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за виконання поставлених завдань.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Директива 94/22/ЄС. План імплементації цієї Директиви затверджено 14 травня 2015 р. Основним виконавцем визначено Мінприроди.

Реалізуючи зазначений план, у 2016–2018 рр. Мінприроди затвердило оновлені Правила розробки нафтових і газових родовищ, а Уряд ухвалив чотири постанови, якими змінив Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами і Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, суттєво спростивши встановлені процедури та усунувши наявні невідповідності. Так, 1 березня 2018 р. ухвалено Закон України № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі», яким скасовано отримання 14 дозволів і 6 обов'язкових процедур, чим суттєво прискорено погодження робіт з освоєння та експлуатації родовищ. Держгеонадр України 28 березня того ж року повідомили про відкриття доступу до геологічної карти України в масштабі 1:200 000, що містить оцифровані геологічні дані за 1991–2015 рр., а 25 травня було оприлюднено Державний реєстр нафтових і газових свердловин, що забезпечує реєстрацію, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про власників і характеристики зазначених об'єктів.

Із 1 січня 2017 р. в Україні зменшено ставки рентної плати за видобуток нафти (із 1 січня 2019 р. – газового конденсату): із 45 до 29 % та із 21 до 14 % від вартості товарної продукції для покладів, розташованих на глибині до й понад 5 тис. м. Із 1 січня 2018 р. рентна плата в умовах дії угод про розподіл продукції для нафти й газового конденсату справлятиметься із застосуванням ставки у розмірі 2 % від їхньої вартості. При цьому 95 % рентної плати від видобутку надходитиме до загального фонду державного бюджету, 2 % ренти спрямовуватиметься до обласних, 2 % – до районних, а 1 % – до бюджетів місцевого самоврядування.

Попри наявні досягнення турбує намагання керівників відзвітувати про ухвалення владних рішень, незважаючи на те, що роботи над ними тривають. Зокрема, постанову Уряду № 518 було ухвалено 21 червня, тоді як опубліковано 18 грудня 2017 р.; постанову № 333 – відповідно 25 квітня та 6 червня 2018 р. Держгеонадр повідомило про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ 12 січня 2017 р., але роботу над відповідним наказом Мінприроди було завершено 30 червня (наказ датований 15 березня).

Поряд із необґрунтованим перенесенням термінів розроблення проектів актів, непокоїть і низька якість їхньої підготовки. Так, 25 із 27 розроблених Держгеонадр у 2017–2018 рр. проектів відхилені Державною регуляторною службою України через недотримання принципів регуляторної політики.

18 грудня 2017 р. із набуттям чинності Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII виникла колізія, зумовлена тим, що документом не визначено, за чий кошт здійснюватиметься ця оцінка на новій ділянці, яку лише планується виставити на аукціон. І хоча надрокористувачі звертали увагу Уряду на цю проблему з травня 2017 р., її вирішено лише в червні 2018 р.

Імплементацію Директиви 94/22/ЄС стримують: зволікання з ухваленням оновленого Кодексу України про надра; низька якість підготовки проектів нормативно-правових актів; зростання кількості позапланових перевірок підприємств видобувної галузі, що супроводжуються призупиненням дії одержаних ними ліцензій; блокування обласними радами видачі дозволів на розроблення нафтових родовищ; відсутність аукціонів із продажу дозволів на користування надрами.

Директива 2009/119/ЄС. План імплементації Директиви 2009/119/ЄС затверджено 8 квітня 2015 р. Його виконавцем визначено Міненерговугілля, що мало розробити, а Уряд – ухвалити в грудні 2015 р. постанову про вибрану модель, а в грудні 2016 р. – проект Закону про мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів. Проте єдиним результатом цієї роботи є лише повернений для доопрацювання проект акта Кабінету Міністрів України.

Міненерговугілля доручалося також забезпечити будівництво резервуарів для зберігання нафти та/чи нафтопродуктів, зокрема двох – по 50 тис. т у 2016 р. Однак у їх будівництво було вкладено лише 55 % запланованих коштів. За розрахунками автора, корисна місткість 11 резервуарних парків ПАТ «Укртранснафта» (79 резервуарів) становить 545 тис. куб. м, що вдвічі менше номінальної (1083 тис. куб. м) (без урахування 24 резервуарів, виведених з експлуатації, у т. ч. в ремонт або для обстеження).

Причини невиконання поставлених завдань не аналізувалися, однак Уряд тричі продовжував терміни їх реалізації [6; 8; 9], змінивши виконавця, хоча встановлення Держрезерву відповідальним за формування політики суперечить пункту 2 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Щоб пришвидшити імплементацію Директиви 2009/119/ЄС, ЄС був змушений започаткувати проект технічної підтримки «Допомога Україні у процесі впровадження реформ у секторі енергетики відповідно до міжнародних зобов'язань країни». Розроблені експертами проекти постанови «Про затвердження Моделі формування мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів і її фінансування в Україні» й Закону України «Про підтримку мінімальних запасів

нафти та нафтопродуктів» буде подано на затвердження 1 жовтня 2018 р.

Директива 2009/28/ЄС. План імплементації цієї Директиви ухвалений 3 вересня 2014 р. Виконавцями визначено Міненерговугілля та Держенергоефективності.

На виконання вимог Директиви 2009/28/ЄС Енергетичною стратегією України на період до 2035 року, що була схвалена 18 серпня 2017 р., передбачено: збільшення частки відновлюваних джерел енергії у кінцевому споживанні до 11 % у 2020 р. завдяки виробленню стабільної та прогнозованої політики; стимулювання використання екологічних видів моторного палива, збільшення частки екологічних видів палива.

Із 1 січня 2018 р. звільнені від оподаткування акцизним податком і ПДВ операції із ввезення й реалізації транспортних засобів, оснащених електричними двигунами. 15 травня 2018 р. до порядку денного Верховної Ради внесені законопроекти (реєстраційні номери 8159 і 8160), спрямовані на подальше стимулювання розвитку електричного транспорту.

Із метою визначення вимог до виробництва рідкого палива з біологічними компонентами введено в дію шість стандартів. Ще 16 передбачено ухвалити відповідно до Програми робіт з національної стандартизації на 2018 рік. До 1 листопада 2018 р. має бути підготовлений проект постанови Уряду «Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до скраплених газів».

Однак під приводом імплементації Директиви 2009/28/ЄС окремі фінансово-промислові групи намагаються досягти своїх бізнесових цілей. Наприклад, у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку сфери виробництва рідкого палива з біомаси та впровадження критеріїв сталості рідкого палива з біомаси та біогазу, призначеного для використання в галузі транспорту» (реєстраційний номер 7348), внесений народними депутатами, але розроблений у Держенергоефективності й раніше відхилений Міненерговугілля, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку й Державною регуляторною службою як такий, що не відповідає принципам регуляторної політики. У Держенергоефективності стверджують, що запровадження адміністративної відповідальності за відсутність біоетанолу та біодизелю в нафтопродуктах, що реалізуються в Україні, спрямоване на імплементацію Директиви 2009/28/ЄС. Проте всі держави – члени ЄС гарантують збереження постачань традиційних нафтопродуктів для неадаптованих транспортних засобів (пункт 30 Преамбули). І примусове, під страхом покарання, застосування біоетанолу й біодизелю дискримінує не лише 60 % автомобілістів, транспортні засоби яких не адаптовані до використання сумішевого палива, а й учасників ринку, оскільки суперечить статті 18-3 Господарського кодексу України, яка забороняє органам влади «вчиняти дії, що усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності», та підпадає під дію статті 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки обмежує виробництво певних товарів, а також права підприємців на їх придбання й реалізацію [10, с. 84].

Директива 99/32/ЄС. Цей документ імплементувався в Україні відповідно до пункту 1 статті 2 Протоколу [2] ще до підписання Угоди про асоціацію [1]. Оновлений план імплементації цієї Директиви затверджено 4 березня 2015 р. Основним виконавцем визначено Мінекономрозвитку.

Аналіз плану свідчить, що його розробники мали поверхове уявлення про предмет регулювання. Зокрема, індикаторами виконання низки завдань (наприклад, 2.1, 2.2, 2.5) визначено прийняття Закону України, тоді як це потребувало лише внесення змін до Технічного регламенту про вимоги до автомобільних бензинів, дизельного, суднових і котельних палив (далі – Регламент).

На виконання вимог Директиви 99/32/ЄС у частині визначення уповноваженого органу 29 грудня 2016 р. постановою Уряду № 1069 Держекоінспекцію було визначено органом, що здійснює державний ринковий нагляд над автомобільними бензинами, дизельним, судновим і котельним паливом (пункт 21 затвердженого переліку). Проте в структурі Держекоінспекції відсутній підрозділ, на який покладені відповідні функції, а саму службу буде ліквідовано згідно зі схваленою 31 травня 2017 р. Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. З огляду на це постанова Уряду № 1069 потребує якнайшвидшого коригування.

З метою виконання вимог Директиви 99/32/ЄС у частині встановлення ефективної системи

відібрання зразків і методів аналізу, Міненерговугілля мало затвердити та ввести в дію 36 стандартів, необхідних для забезпечення застосування Технічного регламенту, проте з них ухвалено лише 18. Ті, що залишилися, передбачено ввести в дію Програмою робіт з національної стандартизації на 2018 рік. Робота за цим напрямом має активізуватися після затвердження наказом Міненерговугілля від 14 грудня 2017 р. № 744 складу відомчої комісії з питань виробництва, постачання та застосування палив, олив, мастил, спеціальних рідин та додатків (присадок) до них (яка мала бути сформована в листопаді 2013 р.).

Міненерговугілля 10 травня 2018 р. надіслало на погодження до Державної регуляторної служби проект постанови Уряду, якою вносяться зміни до Регламенту, щоб привести його до вимог Директиви 2016/802/ЄС (завдання 1702.4 плану [9]). Проте його аналіз свідчить про потребу внесення більш суттєвих змін, зумовлених тим, що строк введення в обіг бензинів і дизельного палива нижчих, аніж Євро5, екологічних класів сплив 31 грудня 2017 р.

Директива 98/70/ЄС. План імплементації зазначеної Директиви затверджено 8 квітня 2015 р. Основним виконавцем визначено Міненерговугілля.

Зокрема, це міністерство зобов'язувалося з грудня 2015 р. надавати звіти про якість та безпечність нафтопродуктів. Проте жодного документа й досі не розповсюджено, лише оприлюднено проект постанови Уряду «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року № 573 і від 1 серпня 2013 року № 927». Рішенням Державної регуляторної служби від 29 грудня 2016 р. № 604 проект постанови відхилено, а оскільки документ знято з контролю, то він не доопрацьовується. Попри це, у звіті Міненерговугілля зазначається, що «системи моніторингу та проведення перевірок якості палива на роздрібному ринку функціонують і покривають всі регіони України та операторів ринку, а моніторинг здійснюється відповідно до нового національного стандарту, ідентичного EN 14274:2013».

Програмою робіт з національної стандартизації було передбачено ухвалити 33 стандарти, спрямовані на імплементацію Директиви 98/70/ЄС. Із них уведено в дію 11, для шести розроблені перші редакції, для двох – подальші, ще 14 повернуто для доопрацювання. Роботу планується завершити до кінця 2018 р.

Міненерговугілля було зобов'язано до 1 січня 2018 р. розробити Технічний регламент щодо вимог до авіаційних бензинів і палив для реактивних двигунів, до 20 березня цього ж року – створити «єдині правові, організаційні, фінансово-економічні засади щодо здійснення контролю якості нафтопродуктів» (завдання 1702 плану [9]). Проте роботи в цьому напрямі навіть не розпочаті.

Не скориговані й наведені в плані [9] строки проведення оцінки споживання палива; розроблення та впровадження системи моніторингу якості та безпечності нафтопродуктів; забезпечення функціонування системи міжлабораторних порівнянь; розроблення та впровадження системи збирання даних про якість палива (завдання 1703.1-3 і 6).

Директива 94/63/ЄС. План імплементації цієї Директиви затверджено 8 квітня 2015 р. Основним виконавцем визначено Міненерговугілля.

На виконання вимог документа щодо зменшення втрат нафтопродуктів прийнято методом підтвердження чотири стандарти серії ДСТУ EN 13012 «Станції паливозаправні» й розроблені перші редакції стандартів із повірки автоцистерн, дозувальних насосів, паливороздавальних пристроїв і дистанційних насосних агрегатів. Міненерговугілля визнало своїм завданням на найближчу перспективу «розроблення нормативно-правового акта стосовно норм природних втрат нафтопродуктів під час їхнього приймання, зберігання, відпуску й транспортування» [1].

Між тим, термін виконання завдань, передбачених пунктами 1.1.1, 1.1.2 і 1.2.1 плану імплементації, сплив ще в листопаді 2016 р. Але Уряд так і не схвалив проект постанови «Про затвердження Технічного регламенту про вимоги до зберігання, транспортування та перевантаження палива, відповідного обладнання та сервісних станцій», а Мінприроди не затвердило рекомендацій із контролювання роботи автозаправних станцій і не здійснило інвентаризації нафтобаз.

Терміни виконання цих завдань були продовжені до 31 жовтня 2018 р. [9], проте в дорученнях 1695 і 1695.4 через помилки в перекладі Директиви 94/63/ЄС йдеться не про всі нафто-

[1] *Див.:* http://195.78.68.67/minugol/doccatalog/document?id=245235813

продукти, а лише про бензин; тоді як у завданні 1695.5 згадані незрозумілі «резервуари невеликого розміру».

ВИСНОВКИ

За станом на 1 червня 2018 р. Україною не виконано жодного з міжнародних зобов'язань у нафтовій сфері, що свідчить про відсутність належного моніторингу й недостатню спроможність Уряду до стратегічного планування.

Без будь-яких обґрунтувань подовжені терміни виконання завдань, зокрема з формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, ухвалення нового Кодексу про надра, затвердження рекомендацій із контролювання роботи автозаправних станцій. Причини невиконання зобов'язань не аналізуються, не визначаються відповідальні за зрив установлених термінів, не береться до уваги, що ресурсів на імплементацію перенесених завдань у наступних періодах не передбачено.

Оскільки плани роботи органів влади передбачають не вирішення проблем, а розроблення проектів документів, їх знімають із контролю відразу після підготовки, навіть якщо вони потребують доопрацювання. Проблемою залишається намагання окремих керівників відзвітувати про ухвалення нормативно-правових актів, хоча робота над ними триває.

Подекуди, не одержавши підтримки заінтересованих органів влади, розробники намагаються обійти встановлені процедури. Зокрема, основні положення поданого кількома народними депутатами законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку сфери виробництва рідкого палива з біомаси та впровадження критеріїв сталості рідкого палива з біомаси та біогазу, призначеного для використання в галузі транспорту» (реєстраційний № 7348) збігаються з наведеними в документі, розробленому Держенергоефективності й раніше відхиленому Міненерговугілля, Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури та Державною регуляторною службою.

Попри формальну активізацію роботи, що зазвичай відбувається після зміни керівництва органу влади, якість продуктів політики залишається низькою. Ідеться насамперед про невідповідність проектів документів ключовим принципам державної регуляторної політики.

Вирішенню наведених вище проблем має сприяти: установлення причин зриву строків виконання зобов'язань, визначених у планах імплементації; запровадження персональної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за виконання поставлених завдань з оцінюванням їхньої діяльності не за продуктами, а за результатами політики; дотримання повного циклу аналізу політики під час підготовки владних рішень; узгодження всіх програмних і прогнозних документів, які будуть розроблюватись і схвалюватися, з Енергетичною стратегією України на період до 2035 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою забезпечення рівності доступу та здійснення діяльності з розвідки, видобутку й виробництва вуглеводнів (Директива 94/22/ЄС, статті 279 і 280 Угоди про асоціацію) варто:

- гарантувати запровадження в Україні кращих світових практик розкриття інформації у видобувних галузях (законопроект № 6229);
- уніфікувати, зробити прозорою та закріпити на рівні закону процедуру одержання спеціальних дозволів на користування надрами, внесення змін до них, призупинення й позбавлення відповідних прав;
- запровадити прозорі юридичні механізми створення партнерських відносин та залучення інвестицій у надрокористування;
- спростити дозвільну систему нафтогазовидобувної галузі, обмеживши її державною екологічною експертизою, державною експертизою запасів корисних копалин; укладенням договору на проведення розвідувальних робіт; отриманням погоджень на зміну цільового призначення та отримання земельної ділянки в користування; дозволом на приєднання до мережі, а також повідомленнями про затвердження проектів на буріння свердловин і спорудження супровідних об'єктів, дослідно-промислової й промислової розробки.

З метою швидшого запровадження ефективної системи перевірки якості пального (Директива 99/32/ЄС), обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини та довкілля (Директиви 2009/28/ЄС, 98/70/ЄС та 94/63/ЄС) необхідно:

- спростити дозвільну систему на ринку моторного палива, скасувавши книги обліку розрахункових операцій; обов'язкову екологічну експертизу другого рівня; оновлення дозволів на роботу обладнання для зберігання небезпечних речовин; необхідність установлення систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій, а також виключивши стели автозаправних станцій із переліку об'єктів зовнішньої реклами;
- виправити численні помилки в офіційному перекладі Директиви 94/63/ЄС та плані її імплементації;
- розробити та схвалити Технічний регламент щодо вимог до авіаційних бензинів та палив для реактивних двигунів, що відповідає вимогам Директиви 98/70/ЄС;
- призначити орган державного ринкового нагляду, відповідальний за дотримання вимог Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив, його повноваження, періодичність контролю, механізм фінансування перевірок;
- передбачити спрямування не менше як 0,4 % від загальної суми бюджетних надходжень від сплати акцизного податку на нафтопродукти на фінансування перевірок їхньої якості та безпечності;
- розробити і затвердити нову інструкцію з контролювання якості, надавши, зокрема, чіткий правовий статус перевіркам із використанням експрес-лабораторій;
- розробити технічні вимоги до якості та безпечності сумішевих нафтопродуктів із вмістом біокомпонентів понад 5 % об'ємних;
- сприяти становленню ринків екологічних видів палива, зокрема спиртових сумішей Е85, скрапленого нафтового і компримованого (стисненого) природного газу;
- посилити відповідальність юридичних, посадових осіб і громадян за випуск і реалізацію пального, що не відповідає вимогам Технічного регламенту, а також нелегальне виробництво нафтопродуктів;
- сприяти формуванню в Україні незалежної системи моніторингу якості та безпечності моторного палива, що відповідатиме вимогам стандарту EN 14274:2013.

Список використаної літератури

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Закон України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» від 15 грудня 2010 р. № 2787-VI [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2787-17 (дата звернення 03.06.2018).
3. Україна та Угода про асоціацію: стоїмо у заторі? [Електронний ресурс] / DIXI Group. – Режим доступу : http://dixigroup.org/storage/files/2018-04-18/web_last_16_04_ukraine_association_dixi_2018_ua_2.pdf (дата звернення 03.06.2018).
4. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: економічні виклики та нові можливості : наук. доповідь / за ред. В.М. Гейця та Т.О. Осташко. – К., 2016. – 184 с.
5. Чотирьохрівневе забезпечення соціально-економічного розвитку в умовах євроінтеграційних процесів (держава, регіон, галузь, підприємство) : монографія / за заг. ред. В.Ф. Савченка, Т.Л. Шестаковської. – Чернігів : ЧНТУ, 2016. – 319 с.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80 (дата звернення 03.06.2018).
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 03 квітня 2017 р. № 275-р [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/plany%20uryadu/cerednostrokoviy-plan-2020.doc (дата звернення 03.06.2018).
8. План заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017–2019 роки : затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 503-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80 (дата звернення 03.06.2018).

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 25 жовтня 2017 р. № 1106 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF/paran49#n49 (дата звернення 03.06.2018).
10. Сучасні проблеми державної політики розвитку ринків газового та сумішевого палива в Україні : зб. наук. пр. / за ред. Г.Л. Рябцева і С.В. Сапєгіна. – К. : Псіхєя, 2012. – 114 с.

References

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part]. (2014). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Protokolu pro pryiednannia Ukrainy do Dohovoru pro zasnuvannia Enerhetychnoho Spivtovarystva» vid 15 hrudnia 2010 r. № 2787-VI [Law of Ukraine "On ratification of the Protocol on the Accession of Ukraine to the Treaty Establishing the Energy Community" from 2010, Dec. 15 No. 2787-VI]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2787-17 (in Ukrainian). (Accessed 3 June 2018).
3. Ukraina ta Uhoda pro asotsiatsiiu: stoimo u zatori? [Ukraine and the Association Agreement: Stuck in a Traffic Jam]. *DIXI Group*. (2017). *dixigroup.org*. Retrieved from http://dixigroup.org/storage/files/2018-04-18/web_en_ukraine_associationlayout_ukr_dixi_2018_en_1.pdf [in Ukrainian]. (Accessed 3 June 2018).
4. Geyets, V.M., & Ostashko, T.O. (Eds.). (2016). *Implementatsiia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS: ekonomichna vyklyky ta novi mozhlyvosti [Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU: Economic Challenges and New Opportunities]*. Kyiv, NANU [in Ukrainian].
5. Savchenko, V.F., & Shestakovska, T.L. (Eds.). (2016). *Chotyrokhrivneve zabezpechennia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv (derzhava, rehion, haluz, pidpryiemstvo) [Four levels of social and economic development in the European integration processes (state, region, industry, enterprise)]*. Chernihiv: ChNTU [in Ukrainian].
6. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro implementatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony» vid 17 veresnia 2014 r. № 847-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the implementation of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part" from 2014, Sept. 17 No. 847-r]. (2014). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80 [in Ukrainian].
7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia serednostrokovoho planu priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku ta planu priorytetnykh dii Uriadu na 2017 rik» vid 03 kvitnia 2017 r. № 275-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Medium-Term Plan for Priority Actions of the Government by 2020 and the Plan of Priority Actions of the Government for 2017" from 2017, April 3, No. 275-r]. (2017). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/plany%20uryadu/cerednostrokoviy-plan-2020.doc [in Ukrainian].
8. Plan zakhodiv z implementatsii rozdilu V «Ekonomichne ta haluzeve spivrobitnytstvo» Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony, na 2017–2019 roky : zatverdzhenyi rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 chervnia 2017 r. № 503-r [Plan of measures for the implementation of Section V "Economic and Industrial Cooperation" of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, for 2017–2019: approved by the Cabinet of Ministers Ministers of Ukraine dated June 21, 2017, No. 503-p]. (2017). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80 [in Ukrainian].
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony» vid 25 zhovtnia 2017 r. № 1106 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Plan of actions to implement the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part" from 2017, October 25 No. 1106]. (2017). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/61/f473622n52.docx [in Ukrainian].
10. Riabtsev, G.L., & Sapegin, S.V. (Eds.). (2012). *Suchasni problemy derzhavnoi polityky rozvytku rynkiv hazovoho ta sumishevoho palyva v Ukraini [Modern policy problems of gas and mixed fuel markets in Ukraine]*. Kyiv: Psycheia [in Ukrainian].

УДК 339.9 (477)
JEL: H56, Q55, O32

ГОЛОВНІ ПРІОРИТЕТИ НОВОЇ ІДЕОЛОГІЇ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ІНОЗЕМНИМИ ДЕРЖАВАМИ

Бегма Віталій Миколайович,
доктор економічних наук, доцент

Шемаєв Володимир Миколайович,
доктор військових наук, професор

Рибальченко Андрій Олександрович

Толок Поліна Олександрівна

Проаналізовано проблеми розвитку військово-технічного співробітництва (ВТС) України з іноземними державами в сучасних умовах.

У статті визначено, що однією з головних проблем, яка гальмує розвиток військово-технічного співробітництва, є відсутність прав оборонних підприємств щодо здійснення зовнішньоекономічної діяльності під наглядом держави, але без спеціальних експортерів-посередників. Надання таких прав є вимогою часу та поширеною світовою практикою. Їх наявність у національного виробника озброєння та військової техніки (ОВТ) створить необхідні умови для розширення присутності на українському ринку іноземних оборонних компаній і, відповідно, залучення новітніх оборонних технологій та інвестицій у оборонну галузь.

Така ситуація потребує суттєвих змін у системі військово-технічного співробітництва, які сприятимуть лібералізації зовнішньоекономічної діяльності з товарами та послугами військового призначення та подвійного використання для суб'єктів ВТС усіх форм власності.

У статті обґрунтовано необхідність запровадження нових підходів щодо розвитку ВТС, основними пріоритетами яких є: задоволення потреб українських військових формувань за рахунок імпорту; збереження традиційних та освоєння нових ринків ОВТ; використання ВТС з метою залучати союзників із числа західних партнерів та усунення Росії як конкурента на ринку озброєння та військової техніки.

Запропоновано закріпити зазначені підходи в окремому документі – Стратегії військово-технічного співробітництва України з іноземними державами, яка розглядатиметься як довгостроковий, послідовний, конструктивний, раціональний, не деталізований план. Такий підхід до розвитку військово-технічного співробітництва України з іноземними державами сприятиме забезпеченню Збройних Сил України сучасним озброєнням, закріпленню України на нових ринках зброї та збільшенню валютних надходжень.

***Ключові слова*:** гідридна агресія, оборонна промисловість, військово-технічне співробітництво, стратегія, підходи, інвестиції, трансфер.

Begma Vitaliy, Shemaev Vladimir, Rybalchenko Andrii, Tolok Polina

MAIN PRIORITIES OF A NEW IDEOLOGY MILITARY-TECHNICAL COOPERATION OF UKRAINE WITH FOREIGN COUNTRIES

The problems of the development of the military-military-industrial complex of Ukraine with foreign states in modern conditions are analyzed. The article states that one of the main problems hindering the development of the military-industrial complex is the lack of rights of defense enterprises in foreign economic activity (FEA) under the supervision of the state, but without special intermediary exporters. Providing such rights is a requirement of time and widespread worldwide practice. Their presence at the national producer (ITO) will create the necessary conditions for expanding the presence of foreign defense companies in the Ukrainian market and, accordingly, attracting the latest defense technologies and investments in the defense industry. Such a situation requires substantial changes in the system of MTCs that will facilitate the liberalization of foreign trade activities with goods and services of military use and dual use for the MTS entities of all forms of ownership. The article substantiates the necessity of introducing a new ideology for the development of the military-technical cooperation, the main priorities of which are: satisfaction of the needs of Ukrainian military formations at the expense of imports, preservation of traditional and development of new weapon markets, the use of military-military apparatus in order to form allies from Western partners and eliminate Russia as a competitor in the market of weapons. It is proposed to consolidate this ideology in a separate document – Strategy of military-technical cooperation of Ukraine with foreign states, which will be considered as a long-term, consistent, constructive, rational, not detailed plan supported by ideology. Such an approach to the development of the PTS of Ukraine with foreign states will contribute to the provision of the Armed Forces with modern weapons, consolidation of Ukraine in new weapon markets and increased foreign exchange earnings.

Keywords: hybrid aggression, defense industry, military-technical cooperation, strategy, ideology, investments, transfer.

Постановка проблеми. З розгортанням російської воєнної агресії проти України одним із головних пріоритетів національної оборонної промисловості стало забезпечення Збройних Сил, інших військових формувань та правоохоронних органів держави озброєнням та військовою технікою [1]. З метою зміцнення сектору безпеки і оборони 21 червня 2018 р. прийнято Закон України «Про національну безпеку України» [2].

Критична ситуація на сході України зумовила активізацію та налагодження імпортної діяльності, не властивої раніше для підприємств оборонно-промислового комплексу (ОПК) країни. За короткий час проведено комплексну роботу на міжнародному ринку озброєння з налагодження поставок озброєння та військової техніки закордонного виробництва в інтересах вітчизняних силових відомств.

Разом з тим однією з головних проблем, що гальмує розвиток ВТС, є відсутність прав оборонних підприємств щодо здійснення зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) під наглядом держави, але без спеціальних експортерів-посередників. Надання таких прав – вимога часу та поширена світова практика. Їх наявність у національного виробника ОВТ створить необхідні умови для розширення присутності на українському ринку іноземних оборонних компаній і, відповідно, залучення новітніх оборонних технологій та інвестицій в оборонну галузь.

Така ситуація потребує суттєвих змін у системі ВТС, які сприятимуть лібералізації зовнішньоекономічної діяльності з товарами та послугами військового призначення та подвійного використання (ТПВПВ) для суб'єктів ВТС усіх форм власності, що є *загальною проблемою* сьогодення.

Аналіз останніх наукових та аналітичних досліджень, у яких започатковано розв'язання означеної проблеми, свідчить про те, що дослідження у сфері оборонної промисловості та військово-технічного співробітництва здійснювали В. Горбулін, О. Гладковський, Ю. Бровченко, В. Бадрак, І. Вінник, О. Велічко, С. Дидинський, О. Дмитренко, Б. Демідов, С. Згурець, О. Коростельов, В. Муратов, В. Маліков, В. Пристайко, О. Покотило, О. Пивненко,

І. Савула, О. Стеценко, О. Свергунов, О. Таран, В. Ткачук, І. Харченко, М. Шевцов, А. Шевцов, В. Шеховцов, Ю. Шимов та інші вчені.

Невирішена частина загальної проблеми. Разом з тим потребує наукового обґрунтування низка проблемних питань, які залишаються неврегульованими. Зокрема, потребують висвітлення питання, що пов'язані з розробкою нової стратегії ВТС в умовах втрати контролю над низкою підприємств оборонної спрямованості через анексію Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також із тимчасовою окупацією окремих районів Донецької та Луганської областей і припиненням Україною військово-технічного співробітництва з Російською Федерацією як країною-агресором.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правові та економічні чинники, які стримують розвиток військово-технічного співробітництва, встановити причини низької ефективності ВТС України з іноземними державами через агресію з боку РФ, обґрунтувати пріоритетні напрями розвитку військово-технічного співробітництва в рамках нових підходів щодо співпраці з іноземними державами у воєнно-економічній сфері.

Виклад основного матеріалу. Унаслідок агресії РФ проти України виявилася низка проблем щодо забезпеченості Збройних Сил сучасними зразками озброєння та військової техніки, які пов'язані з можливостями підприємств оборонної галузі задовольнити ці потреби в повному обсязі. Така ситуація зумовлює необхідність розширення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами, насамперед переорієнтації діяльності підприємств і організацій різних форм власності, задіяних у виробництві ОВТ з компаніями країн НАТО та ЄС.

У 2017 р. Міністерством оборони України (МОУ) отримано міжнародної технічної допомоги на суму майже 57 млн дол. США. У 2018 р. очікується отримати майна та обладнання на суму понад 23 млн дол. США за контрактами 2017 р. Орієнтовний обсяг допомоги на 2018 р. становить близько 115 млн дол. США.

Загальний обсяг укладених у 2017–2018 рр. контрактів перевищує 1,2 млрд дол. США. Основним ринком збуту військової продукції залишається Азійсько-Тихоокеанський регіон. Активізовано співпрацю з країнами Близького Сходу. Постачання продукції оборонного призначення здійснюється майже до 70 країн-партнерів; проводяться переговори щодо експортних поставок більше ніж зі 100 іноземними країнами [1].

Одним із основних пріоритетів державної політики у сфері ВТС у 2017 р. було наближення законодавства України до європейських стандартів щодо лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, яка стосується продукції військового призначення та подвійного використання.

Вирішено низку питань стосовно надання державним замовникам можливості самостійно проводити імпортні операції із закупівлі необхідних товарів військового призначення. Внесено зміни до порядку надання повноважень вітчизняним оборонним підприємствам різних форм власності на імпорт товарів військового призначення для використання у власному виробництві та експорту товарів військового призначення власного виробництва.

Так, Указом Президента України від 26 червня 2018 р. № 185/2018 уведено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 червня 2018 р. «Про вдосконалення державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань оборонною продукцією іноземного виробництва, а також сприяння розвитку співробітництва оборонних підприємств України з іноземними партнерами», яке можна вважати першим суттєвим кроком, що наближує законодавство України до європейських стандартів щодо лібералізації зовнішньоекономічної діяльності з продукцією військового призначення та подвійного використання.

Варто зауважити, що значна кількість положень Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року, яка схвалена Урядом у червні 2018 р., присвячена політиці у сфері військово-технічного співробітництва з іноземними державами [3]. Так, у цьому документі наведено назви конкретних іноземних держав (США, Канади, Італії та ін.), до яких передбачається здійснювати експорт озброєння, що підтверджує необхідність розвитку різних форм кооперації оборонних підприємств України з іноземними партнерами.

Значні потреби військових формувань у забезпеченні сучасним озброєнням та необхідність інноваційного розвитку підприємств оборонної

[1] За даними ДК «Укроборонпром».

галузі вимагають *нових підходів* до військово-технічного співробітництва України з іноземними державами.

Схарактеризуємо основні пріоритети щодо цього виду діяльності.

1. ***Задоволення потреб українських військових формувань за рахунок імпорту.***

Оснащення Збройних Сил сучасними зразками озброєння та військової техніки є одним із важливих завдань підтримання боєздатності Збройних Сил України (ЗСУ) для забезпечення національної безпеки та оборони країни.

Досвід проведення антитерористичної операції на сході України виявив проблеми низької забезпеченості ЗСУ сучасними зразками озброєння та військової техніки та неспроможності вітчизняних підприємств оборонної галузі задовольнити ці потреби в повному обсязі. Зазначене зумовлює потребу в закупівлі сучасних систем ОВТ іноземного виробництва.

Виходячи з аналізу світового досвіду з організації закупівлі необхідного озброєння, вибір переможців, проведення переговорів щодо укладання міждержавних угод і контрактів, підготовка офсетних програм та укладання офсетних угод у рамках основних угод щодо імпорту необхідних зразків та систем ОВТ покладаються на відповідні структури міністерств оборони більшості країн.

Важливим кроком з удосконалення існуючої системи закупівель ОВТ має стати надання державному замовнику – Міністерству оборони України – повноважень щодо самостійного здійснення повного циклу закупівлі ОВТ за імпортом, а саме, без залучення посередників-держспецекспортерів із ДК «Укрспецекспорт».

Такий крок не буде суперечити загальносвітовій практиці й виправить існуючі нормативно-правові неузгодженості. Так, відповідно до Положення про Міністерство оборони України [2] одним із основних завдань цього відомства є «забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період ... щодо військово-технічної політики у сфері оборони». А військово-технічне співробітництво є інструментом реалізації військово-технічної політики. Таким чином, Міноборони де-факто зможе повною мірою реалізовувати військово-технічну політику.

2. ***Збереження традиційних та освоєння нових ринків ОВТ.*** Діяльність на світовому ринку, незважаючи на внутрішні потреби в сучасному озброєнні, з метою успішної протидії військовій агресії з боку РФ залишається суттєвим джерелом надходження валютних коштів для розвитку власного оборонно-промислового комплексу.

Зокрема, Україні вдалося утримати інтерес Пакистану, і ось результат: в Ісламабаді 2016 р. підписано меморандум про обслуговування танкового парку цієї країни – це і постачання машино-трансмісійних відділень (МТВ) та інших комплектуючих, і просування на ринок лінійки двигунів серії 6ТД. Ідеться про замовлення на більш ніж 600 млн дол. США.

Тривала й загалом ефективна робота на ринку Азербайджану стала передумовою для реалізації великого проекту з передачі технології виробництва літака Ан-178 цій країні. Те саме можна сказати й про співпрацю з Алжиром, із яким 2018 р. підписано контракт на закупівлю українських переносних протитанкових ракетних комплексів (ПТРК) «Скіф». Нагадаємо, що саме з Алжиром пов'язані перші успіхи в 1999 р. українського ДП «ДККБ «Луч» зі створення високоточної зброї. З'явилися перспективи й на ринку Індонезії, з якою ще 1997 р. ДК «Укрспецекспорт» було підписано перший контракт на ремонт партії бронетехніки. Тепер ДК «Укроборонпром» розраховує розвинути ідею ліцензійного виробництва плаваючих колісних бронетранспортерів БТР-4М з колісною формулою 8 х 8. Однак іракський ринок Київ втратив – і через якість роботи, і внаслідок активної діяльності російських спецслужб. З обіцяних Багдадом 2,4 млрд дол. освоєно лише 640 млн дол. США.

Одним зі шляхів реалізації зазначеного пріоритету є *розширення форм ВТС*. З метою прискорення переорієнтації діяльності ОПК на співробітництво з країнами ЄС та НАТО особливу увагу слід приділити таким питанням:

- залучення іноземних оборонних компаній до ремонту парку авіаційної техніки Збройних Сил, зокрема постачання необхідних комплектуючих, вузлів та агрегатів;

[2] Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730).

- постачання комплектуючих, обладнання та устаткування для виробництва та модернізації зразків вітчизняного озброєння і військової техніки за проектами імпортозаміщення;
- кооперація вітчизняних підприємств ОПК та іноземних оборонних компаній з виробництва боєприпасів для стрілецької зброї, стволів і гармат до артилерійських систем та бронетанкової техніки;
- постачання сучасних технологій за стандартами НАТО до вітчизняних підприємств ОПК для прискорення налагодження й виробництва в Україні продукції військового призначення, у т. ч. засобів протиповітряної оборони (ППО), радіоелектронної боротьби (РЕБ), радіозв'язку та боєприпасів;
- постачання комплектуючих, складових, вузлів та агрегатів для виробництва на підприємствах вітчизняного ОПК продукції військового призначення, у т. ч. боєприпасів, засобів ППО, розвідки та РЕБ, а також засобів радіозв'язку.

Запорукою успішного використання зазначених форм ВТС є активна політика державного протекціонізму, сутність якої полягає в захисті державою інтересів підприємств ОПК України як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках.

3. ***Використання ВТС з метою формувати союзників та партнерів задля усунення Росії як конкурента на ринку ОВТ.***

Україні слід активно просуватися на ринки, де традиційно працювала Росія, насамперед це Індія та Китай, а також на ринки третіх країн, які потребують такої номенклатури ОВТ. Так, оборонне відомство Індії та кілька компаній цієї країни підписали з Міноборони України низку меморандумів про виробництво військово-транспортних літаків та довгострокове постачання газотурбінних установок для індійських військових повітряних суден.

З метою розширення ВТС у 2017–2018 рр. опрацьовано проекти:

- угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо взаємних оборонних закупівель;
- угоди між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки про дослідження, розробку, випробування та оцінку (ДРВО);
- угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Саудівська Аравія про співробітництво в галузі авіабудування;
- українсько-азербайджанської Міжурядової угоди про коопераційне співробітництво в авіабудуванні;
- міжурядової Угоди між Кабінетом міністрів України та Урядом Казахстану про виробничу кооперацію в авіабудуванні.

На черзі – підготовка міжурядових угод у сфері військово-технічного співробітництва з Єгиптом, Філіппінами, Катаром і Кувейтом.

Головною умовою приходу іноземних компанії на український ринок є лібералізація зовнішньоекономічної діяльності в оборонній сфері та ухвала низки законів, необхідних для захисту інвестицій, інтелектуальної власності тощо. І владою вже багато зроблено на цьому шляху. Передусім підготовлено проекти низки законів щодо внесення змін до деяких законодавчих актів з метою спрощення експортно-імпортної діяльності для розробників та виробників озброєння. Є чимало держав, готових замовляти та оплачувати дослідно-конструкторські роботи в рамках експортних контрактів.

Нова державна політика у сфері ВТС, на нашу думку, має бути визначена та закріплена в окремому документі – **Стратегії військово-технічного співробітництва України з іноземними державами** (далі – *Стратегії*), яка базуватиметься на досвіді ЄС та НАТО, що передбачає більш гнучку систему міжнародних постачань товарів військового призначення та подвійного використання.

Стратегія має розглядатись як довгостроковий, послідовний, конструктивний, раціональний, не деталізований план. З огляду на таку форму цього документа пропонуємо провести оцінку сучасного стану військово-технічного співробітництва з іноземними країнами, визначити загальні проблеми та пріоритетні напрями його розвитку.

Наступним кроком має бути розкриття кожного пріоритетного напряму за такою схемою:

- виявлення проблем за кожним пріоритетним напрямом, що потребують розв'язання;
- визначення завдань для розв'язання визначених проблем;

- формування очікуваних результатів за кожним пріоритетним напрямом.

Для реалізації державної політики у сфері ВТС, що визначатиметься у Стратегії, необхідно прийняти низку законодавчих актів, а саме:

- *Закон України «Про військово-технічне співробітництво»*, що має регламентувати зовнішньоекономічну діяльність підприємств різної форми власності з ОВТ, зафіксувати права державних замовників (МОУ, Міністерства внутрішніх справ України та ін.) щодо здійснення прямого, без спецекспортерів, імпорту оборонної продукції;

- *Закон України «Про інвестиції в оборонно-промисловий комплекс України»*. Такий закон забезпечить створення позитивного інвестиційного клімату, визначить умови та правила повернення інвестицій, включно й для іноземних компаній;

- *Закон України «Про офсетні угоди»*. Цей законодавчий документ дозволить отримувати компенсаційні інвестиції при здійсненні імпорту озброєнь і військової техніки, а також налагоджувати за рахунок експортера високотехнологічні виробничі або сервісні лінії [7].

Отже, нові підходи до розвитку ВТС України з іноземними державами мають сприяти забезпеченню ЗСУ сучасним озброєнням, закріпленню України на нових ринках зброї та збільшенню валютних надходжень.

ВИСНОВКИ

1. Система військово-технічного співробітництва України з іноземними державами, яка склалась упродовж минулих років, була переважно експортно орієнтованою, а політика закупівлі ОВТ за імпортом, як і політика військово-технічного співробітництва України в цілому, нормативно не визначена. Проте агресія РФ проти України виявила низку проблем щодо забезпеченості Збройних Сил України сучасними зразками озброєння та військової техніки, пов'язану з можливостями підприємств оборонної галузі задовольнити такі потреби в повному обсязі.

Це зумовило необхідність розширення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами, насамперед переорієнтації діяльності підприємств та організацій різних форм власності на забезпечення ЗСУ сучасним озброєнням.

2. Забезпечення Збройних Сил сучасними зразками озброєння та військової техніки вимагає нових підходів щодо ВТС України з іноземними державами, які мають бути закріплені в окремому документі – Стратегії військово-технічного співробітництва України з іноземними державами. Стратегія має розглядатись як довгостроковий, послідовний, конструктивний, раціональний, не деталізований план. З огляду на таку форму цього документа пропонуємо провести оцінку сучасного стану ВТС з іноземними країнами, визначити загальні проблеми, пріоритетні напрями його розвитку та орієнтовні результати.

3. Однією з основних проблем, яка гальмує розвиток військово-технічного співробітництва, є значна монополізація здійснення зовнішньоекономічної діяльності через державного посередника.

Тому одним із пріоритетних шляхів розвитку ВТС є лібералізація законодавства України щодо експорту/імпорту ОВТ суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, а саме: надання державним замовникам можливості самостійно проводити імпортні операції із закупівлі необхідних товарів військового призначення, внесення змін до порядку надання повноважень вітчизняним оборонним підприємствам різних форм власності на експорт/імпорт товарів військового призначення для використання у власному виробництві та експорт товарів військового призначення власного виробництва.

Список використаних джерел

1. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015
2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року» від 20 червня 2018 р. № 442-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-oboronno-promislovogo-kompleksu-ukrayini-na-period-do-2028-roku
4. Горбулін В.П. Хроніки передбачень: 2006–2017. – Харків : Фоліо, 2017. – 255 с.
5. Бадрак В. Надання прав підприємствам ОПК України на здійснення зовнішньоекономічної діяльності – вимога часу // Безпековий огляд ЦДАКР. – 2018. – № 2 (89). – 1 лют. – С. 13–16.
6. Свергунов О.О. Управління експортною політикою у сфері військово-технічного співробітництва в умовах криз: світовий досвід та Україна // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 3. – С. 166–176.
7. Офсетна політика держав в умовах глобалізації. Оцінки та прогнози : монографія / В.М. Бегма, С.П. Мокляк та ін. – К. : НІСД, 2011. – 552 с.

References

1. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 26 travnia 2015 r. № 287/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine" dated May 26, 2015 No. 287/2015]. (n.d.). *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII [The Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" dated June 21, 2018 No. 2469-VIII]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2 [in Ukrainian].
3. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Stratehii rozvytku oboronno-promyslovoho kompleksu Ukrainy na period do 2028 roku» vid 20 chervnia 2018 r. № 442-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Strategy for the Development of Ukraine's Defense Industrial Complex for the Period until 2028" dated June 20, 2018 No. 442-r]. (2018). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-oboronno-promislovogo-kompleksu-ukrayini-na-period-do-2028-roku [in Ukrainian].
4. Horbulin, V.P. (2017). *Khroniky peredbachen: 2006–2017 [Chronicles of Predictions: 2006–2017]*. Kharkiv: Folio, 255 p. [in Ukrainian].
5. Badrak, V. (2018). Nadannia prav pidpryiemstvam OPK Ukrainy na zdiisnennia zovnishnoekonomichnoi diialnosti – vymoha chasu [Provision of Rights to Enterprises of Ukrainian Defense Industry for Foreign Economic Activity – Time Requirement]. *Bezpekovyi ohliad TsDAKR – Security Review of The Center for Army, Conversion and Disarmament Studies*, *2 (89)*, 13–16 [in Ukrainian].
6. Sverhunov, O.O. (2014). Upravlinnia eksportnoiu politykoiu u sferi viiskovo-tekhnichnoho spivrobitnytstva v umovakh kryz: svitovyi dosvid ta Ukraina [Export Policy Management in the Field of Military and Technical Cooperation in Crises: World Experience and Ukraine]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, *3*, 166–176 [in Ukrainian].
7. Begma, V.M., & Mokliak, S.P. et al. (2011*). Ofsetna polityka derzhav v umovakh hlobalizatsii. Otsinky ta prohnozy [Offset Policy of States in the Conditions of Globalization. Estimates and Forecasts]*. Kyiv: NISD, 552 p. [in Ukrainian].

Філософія

УДК 32:008+172.4.004.67(477.52/6)

ЗАВДАННЯ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ У ВІДНОВЛЕННІ ТА РОЗБУДОВІ МИРУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

Валевський Олексій Леонідович,
доктор наук з державного управління

У статті аналізується міжнародний досвід використання культури у подоланні конфліктів та відновленні миру на територіях, що постраждали від воєнних дій. Доводиться необхідність розвитку нормативно-правової та законодавчої бази забезпечення реалізації державної культурної політики на цих територіях. Аналізуються поточні проблеми реалізації культурної політики на деокупованих територіях. Доводиться необхідність створення системи культурних центрів, які б функціонували на постійній основі, на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту.

Стверджується, що культурна робота є ефективним засобом налагодження діалогу та відновлення толерантності на територіях, які постраждали від конфліктів і воєнних дій. Зокрема, важливою функцією культури у справі відновлення миру є запобігання деструктивних ідеологічних та інформаційних зовнішніх впливів. Окрему увагу слід приділити питанням соціокультурної реінтеграції переселенців та зміцненню міжнаціональної злагоди. Державна політика має сприяти реалізації різноманітних історико-культурних та просвітницьких проектів, спрямованих на формування громадянської позиції та національної ідентичності жителів цих територій.

Культурну роботу на цих територіях необхідно поєднувати із застосуванням креативних практик, скерованих на розвиток малого та середнього бізнесу, сфери послуг і туризму. Культура має неабиякий потенціал для місцевого економічного та соціального розвитку. Доводиться необхідність розроблення державної цільової міжвідомчої програми культурного розвитку територій, що постраждали внаслідок воєнних дій. Метою програми має бути консолідація дій центральних і місцевих органів влади, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій, що надають міжнародну технічну допомогу для відновлення миру на цих територіях.

Ключові слова: культурна політика, подолання конфліктів, гібридна війна в Україні, культура миру.

Valevskyi Oleksii

TASKS OF CULTURAL POLICY IN RESTORATION PEACE ON THE EASTERN UKRAINE

The article analyzes the international experience of using culture in overcoming conflicts and restoring peace in the territories affected by the hostilities. The necessity of development of the normative-legal and legislative base for the implementation of the state cultural policy in these territories is presented. The current problems of the implementation of cultural policy in the de-occupied territories are analyzed. There is a need to create a system of cultural centers in areas affected by military actions that would function on an ongoing basis.

It is argued that cultural work is an effective means of establishing a dialogue and restoring tolerance in areas affected by conflicts and hostilities. In particular, the important function of culture in the restoration of peace is the task of preventing destructive ideological and informational external influences. Particular attention should be paid to issues of socio-cultural reintegration of migrants and the strengthening of interethnic accord. State policy should facilitate the implementation of various historical, cultural and educational projects aimed at forming a civic position and national identity of the inhabitants of these territories.

Cultural work in these territories should be combined with the use of creative practices aimed at the development of small and medium businesses, services and tourism. Culture has an enormous potential for local economic and social development. There is a need to develop a state-targeted interagency cultural development program for territories affected by military actions. The program should aim at consolidating the actions of central and local authorities, civil society institutions and international organizations that provide international technical assistance for the restoration of peace in these territories.

Keywords: cultural policy, conflict resolution, hybrid war in Ukraine, culture of peace.

Постановка проблеми. Специфіка культурної політики на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту, полягає в тому, що вона проводиться з метою нейтралізації деструктивних наслідків масштабної соціально-гуманітарної катастрофи, спричиненої російською військовою агресією. Водночас ця культурна робота також має бути націлена на регіони, які межують із прифронтовими територіями, бо населення цих регіонів (у т. ч. велика кількість переселенців) розділяє тягар війни та залишається об'єктом пропагандистського впливу російських засобів масової комунікації (ЗМК).

Агентами цієї культурної політики виступають як органи державної влади, так і структури громадянського суспільства (недержавні творчі колективи, фонди, волонтери). Тому вельми актуальним є питання координації та розуміння всіма агентами загальних цілей реалізації культурної політики.

Реальний масштаб проблем, на які доводиться наштовхуватись у відновленні миру на територіях, що постраждали від військової агресії РФ проти України, не має аналогів у минулому. Тут провідникам культурної політики доводиться діяти в умовах, коли старі шаблони та підходи не працюють. Тому існує гостра необхідність нової методології проектування та впровадження культурної політики, адже йдеться не просто про здійснення певних культурних заходів, а саме про потребу змінити деструктивні установки самосвідомості великої кількості людей та сприяти їх реінтеграції до українського культурного простору.

У Декларації Ханчжоу, ухваленій Міжнародним конгресом «Культура: ключ до сталого розвитку», що проводився під егідою ООН (Китай, травень 2013 р.), акцентується увага на важливій місії культури у справі зміцнення миру та забезпеченні сталого економічного розвитку. У документі, зокрема, наголошується: «У зонах, що пережили конфлікти, які супроводжувалися насильством, слід заохочувати відновлення культурної спадщини і проведення культурних заходів, які дозволять громадам, які постраждали, відновити свою самобутність, повернути почуття гідності й відчуття нормального життя, використати універсальну мову культури і почати

заліковувати шрами, що були залишені війною» [1]. Це твердження має стати засадничим у розробці культурної політики на територіях, що постраждали внаслідок воєнної агресії РФ.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду використання засобів культури в подоланні збройних конфліктів та узагальнення практики застосування можливостей культури у відновленні миру на територіях, що постраждали від збройної агресії РФ. Серед дослідницьких завдань – проведення аналізу чинної нормативно-правової бази реалізації державної культурної політики на цих територіях. На підставі аналізу поточних проблем потрібно було визначити актуальні завдання, вирішення яких дозволить поліпшити ефективність культурної політики. Зокрема, наголошується на необхідності створення на цих територіях системи культурних центрів, які б функціонували на постійній основі та забезпечували системність культурної роботи. Також серед дослідницьких завдань є доведення необхідності створення державної цільової міжвідомчої програми культурного розвитку територій, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту.

РОЛЬ ФАКТОРУ КУЛЬТУРИ В ПОДОЛАННІ НАСЛІДКІВ ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ

Протягом останніх десятиріч опубліковано безліч дослідницьких праць на тему попередження конфліктів. Незважаючи на те, що проблематикою подолання конфліктів та збройної агресії однієї держави проти іншої займаються численні міжнародні структури та гуманітарні організації, реальних успіхів у цьому напрямі небагато. Так, за підрахунками експертів, тільки в 90-х роках минулого століття приблизно 5,5 млн осіб загинули в понад 100 війнах і збройних конфліктах. Як зазначає заступник директора Женевського центру політики безпеки Фред Таннер, «міжнародна спільнота, як і раніше, не здатна запобігти війні, а сфера діяльності багатьох організацій зводиться до обмеження негативних наслідків насильства» [2].

Дослідники проводять розмежування між структурними причинами, які призводять до протистояння, і безпосередніми причинами ескалації. До числа структурних належать: слабкість держави, бідність, політична несправедливість та економічні втрати. Тож подолання цих причин має відбуватися за такими напрямами: покращення економічної ситуації, задоволення потреб людей та забезпечення їхнього доступу до управління, зокрема, проведення справедливих виборів. Безпосередні причини виникнення конфліктів пов'язуються головним чином із прийняттям деструктивних рішень державними чиновниками та політичними лідерами. Як зазначають дослідники, сучасні гуманітарні трагедії багато в чому були спричинені політиками, які не були зацікавлені у ненасильницькому розв'язанні конфліктів та компромісах.

Очевидно, що можливості культури у справі запобігання та розв'язання конфліктів є обмеженими. Відтак пріоритетні функції належать передусім національним державам та міжнародним організаціям. Водночас у подоланні конфліктів недоцільно нехтувати потенціалом гуманітарних засобів взагалі та культури зокрема. У 1994 р. Генеральний секретар ООН визначив, що існують три напрями діяльності, при здійсненні яких неурядові організації можуть внести свій внесок в управління конфліктами та побудову миру: 1) превентивна дипломатія, оскільки неурядові організації більш обізнані зі становищем на місцях і мають можливість звернути увагу урядів на небезпеку конфліктів, що виникають; 2) миротворча функція, коли неурядові організації можуть надавати гуманітарну та соціальну допомогу в умовах конфлікту; 3) постконфліктне будівництво миру, коли неурядові організації допомагають урядам і населенню набути впевненості в собі та знайти ресурси для побудови довгострокового миру [2]. Тож чинник культури найбільш ефективно працює саме на третьому напрямі – постконфліктне будівництво миру. Саме в цьому контексті й слід розглядати роль культури у відновленні миру й толерантності на територіях, які постраждали від воєнних дій.

Ідеологія та загальні напрями використання засобів культури у зміцненні миру й толерантності у діяльності національних держав визначаються Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року», схваленою 25 вересня 2015 р. У Резолюції міститься таке зобов'язання країн, що її підписали: «Ми зобов'язуємося пропагувати міжкультурне розуміння, терпимість, взаємну повагу та етику глобального громадянства і спільної відповідальності. Ми усвідомлюємо природне і культурне розмаїття світу і визнаємо, що всі культури і цивілізації можуть сприяти

сталому розвитку і виступати в якості вирішальних факторів його забезпечення» [3]. У цьому документі визначаються глобальні цілі національних урядів у сфері налагодження миру та партнерства. Зокрема, сформульовано 17 цілей, які спрямовані на вирішення глобальних проблем сьогодення (подолання бідності, голоду, зміцнення продовольчої безпеки, здоров'я тощо), у т. ч. і на встановлення миру та подолання воєн і конфліктів. Загалом визначається 169 завдань задля досягнення визначених цілей.

Значення цього документа полягає в тому, що культура вперше розглядається як рівнозначний поміж іншими засіб досягнення людством глобальних цілей. Керівник сектору культури ЮНЕСКО Джоти Хосаграхар зазначає: «Захист культури і сприяння її розвитку є не тільки окремим завданням, а й способом досягнення цілого ряду цілей в галузі сталого розвитку. Так, культура безпосереднім чином сприяє безпеці, економічному зростанню і забезпеченню кожної людини гідною роботою. Вона вносить вклад у скорочення нерівності, захист навколишнього середовища, заохочення гендерної рівності, побудову миролюбних і відкритих товариств» [4].

Серед міжнародних документів, у яких згадується чинник культури в справі налагодження миру, слід назвати Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966); Декларацію Мехіко щодо політики у сфері культури (1982); Декларацію Ханчжоу, яка була схвалена Міжнародним конгресом «Культура: ключ до сталого розвитку» (2013); «Цілі сталого розвитку» (2015). Найбільш відомий із них – Резолюція 53/243 Генеральної Асамблеї ООН «Декларація і Програма дій в області культури миру», схвалена 13 вересня 1999 р., у якій визначається широка панорама дій та заходів, які національні уряди та міжнародні організації спрямовують на встановлення миру [5]. У цьому документі поняття «культура миру» використовується як синонім цілісної стратегії дій, яка націлена на подолання конфліктів та воєн. Зазначається, що «культура миру є поєднанням ціннісних установок, світоглядних поглядів, традицій, типів поведінки і способів життя», котрі засновуються на загальногуманістичних принципах.

ПРООН розглядає культуру як складову частину процесу досягнення однієї із глобальних цілей сталого розвитку – сприяння побудові миру та відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку. Як зазначається, «цілі сталого розвитку спрямовані на значне скорочення всіх форм насильства, а також на пошук, спільно з державними органами та громадами, довготермінових рішень для подолання конфліктів і покращення безпеки. Посилення верховенства права і зміцнення прав людини є ключовими факторами в цьому процесі» [6]. Завдяки використанню засобів культури згідно з прийнятою Концепцією глобальних цілей сталого розвитку з'являється можливість зниження рівня насильства та зміцнення цінностей толерантності на територіях, які постраждали від збройних конфліктів.

Ініціатива ПРООН щодо зміцнення соціальної згуртованості, примирення і терпимості реалізується в Україні за фінансової підтримки урядів Швеції і Швейцарії. Так, 16 листопада 2016 р. з нагоди Міжнародного дня толерантності Програма розвитку ООН спільно з Донецькою обласною державною адміністрацією провела фестиваль «Донеччина за толерантність», щоб привернути увагу громадськості до необхідності прояву поваги й толерантності до розмаїття культур, які представлені на теренах Донецької області. Під час проведення фестивалю понад 700 учасників мали можливість ознайомитись із танцювальною та вокальною майстерністю гостей, що прибули на фестиваль із Вірменії, Грузії, Греції, Польщі та інших країн і представили зразки національної культури, а також представників різноманітних етнічних груп.

Радник ПРООН з питань відновлення та стабілізації Кунал Дхар зауважив, що «для ПРООН пріоритетом є стабілізація життєдіяльності і збільшення економічних можливостей для людей і громад, щоб вони могли повернутися до свого звичайного життя. Не менш важливим пріоритетом є сприяння прояву поваги до різноманітності, а також розбудова культури толерантності і поваги одне до одного шляхом діалогу і взаєморозуміння. Ми сподіваємося, що ці заходи допоможуть людям побудувати мости і сприятимуть взаємоповазі між громадами, які постраждали від конфлікту» [7].

У контексті теми, що досліджується, слід звернути увагу на щорічний План гуманітарного реагування, який реалізується місією ООН в Україні. Як зазначив Гуманітарний координатор системи ООН в Україні Ніл Вокер, презентуючи План гуманітарного реагування на 2018 рік, його метою є надання критично важливо гуманітарної допомоги та захисту для 2,3 млн людей протягом поточного року. Цю допомогу на-

даватимуть 32 міжнародних та 16 національних агенцій. Для цих цілей буде використано близько 187 млн дол. США [8].

Із останніх досліджень українських авторів можна назвати працю «Культура миру. Посібник з толерантності», що була підготовлена співробітниками Міжнародного центру перспективних досліджень. Тут, зокрема, досліджується коло проблем, пов'язаних із тим, яким чином культурні зрушення сприяють зміцненню миру. Пропонується кілька способів «вимірювання» культури миру, до яких, на думку авторів, належать рівень демократичного розвитку та забезпечення основних свобод у суспільстві, включеність соціальних груп у політичний процес та їх доступ до процесу прийняття рішень. Також до поняття «культура миру» відносяться цінності толерантності, які розповсюджені у громадській думці [9, с. 38–39].

РЕАЛІЗАЦІЯ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ МИРУ

Це питання охоплює широкий спектр мистецьких і комунікативних заходів. Можна визначити низку проектів, які реалізуються державними органами, державними структурами у співпраці з громадськими інституціями, та проекти, що втілюються в життя недержавними творчими центрами.

Багатоплановість культурної роботи, спрямованої на підтримку військовослужбовців, населення, яке опинилося в зоні проведення АТО, та тимчасово переміщених осіб, а також необхідність координації дій місцевих органів влади, гастрольних маршрутів артистів та роботи волонтерських організацій – ці чинники зумовили проведення «круглого столу» «Український Схід: проблеми, досвід, стратегія», що відбувся в Міністерстві культури України у квітні 2017 р. Учасниками заходу стали представники волонтерських та громадських організацій-благодійників, представники Генерального штабу Збройних Сил України (ГШ ЗСУ), які опікуються соціально-культурною роботою. За результатами роботи «круглого столу» було ухвалено рішення започаткувати окремий культурний проект «Український Схід», мета якого – забезпечити культурний обмін та формування у східних регіонах України національно-культурної ідентичності й патріотизму за допомогою проведення мистецьких, музейних, бібліотечних заходів. Першочергові завдання цього проекту: зміцнення морально-патріотичної свідомості військовослужбовців, які беруть участь у проведенні АТО; подолання регіональної культурної відчуженості та ізоляції; патріотичне виховання молодого покоління; психологічна підтримка жителів районів, які мешкають на території, прилеглій до зони АТО.

Великий суспільний резонанс отримала виставка «Український Схід», яка відкрилась у лютому 2017 р. в залі головної експозиції Національного музею історії України у Другій світовій війні та була присвячена висвітленню воєнних дій на сході України. З допомогою військових, волонтерів, журналістів співробітники музею зібрали понад 4 тис. автентичних музейних експонатів.

На територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту, українські волонтери й творчі колективи проводять велику роботу. Зокрема, інформаційного резонансу набув літературно-музичний фестиваль «Дорога на Схід» (Харківська область, серпень 2017 р.), ініційований Благодійним фондом Сергія Жадана. Метою заходу було визначено руйнування стереотипів про схід України та відкриття цього регіону для всіх українців.

Серед інших культурних проектів, що реалізуються, – створення сучасних документальних та художніх фільмів, підготовка тематичних музейних експозицій, у яких розкриваються події 2014–2017 рр., а також численні поїздки діячів культури й творчих колективів у регіони, наближені до зони ведення бойових дій. Зокрема, це візити до Маріуполя та Харкова колективів Національного заслуженого академічного народного хору України імені Г. Г. Верьовки, Національної філармонії України та Львівської опери, організація в містах Донецької області вистав Національним драматичним театром імені І. Франка та Театром російської драми ім. Лесі Українки.

Проводилися й заходи, спрямовані на встановлення культурної співпраці Донбасу з іншими регіонами України. Наприклад, проекти «Донбас *UA*: перезавантаження», «Мистецтво із зони АТО», «Війна не забере твою мрію». Також слід відзначити проведення за підтримки Міністерства культури України соціокультурного форуму «ПогранКульт: ГаліціяКульт», до участі в якому було залучено близько 300 митців з Галичини та Слобожанщини. Цей проект орієнтований на встановлення культурного діалогу між Сходом та Заходом України.

Розпочата робота триває й нині. Згадаємо лише кілька заходів, які відбулись у першій половині 2018 р. Зокрема, це Міжнародний фестиваль «Маріупольська книжна толока», під час якого проводилися зустрічі з митцями, майстер-класи, тематичні дискусії, виступи театральних і музичних колективів. У дванадцяти містах Донецької та Луганської областей розпочато проект «Культурний Майнінг 2018». Проект реалізується за сприяння *USAID* і має на меті підтримку менеджерів культурного напрямку. У чотирьох містах Донеччини – Добропіллі, Костянтинівці, Маріуполі та Покровську – в межах Всеукраїнського проекту «Місто-сад» створені нові публічні території для місцевих жителів. У Краматорську відбувся концерт відомого симфонічного оркестру «*Lords of the Sound*». На Луганщині у березні поточного року в рамках проекту «Український Схід» було проведено низку культурно-мистецьких акцій «Шевченківські дні»: відбулися зустрічі з митцями в бібліотеках, читацька конференція, відкриття виставки народних майстрів. Охочі могли долучитися до флеш-мобу з читання творів Тараса Шевченка. У м. Авдіївці Донецької області проходив фестиваль мистецтв «Авдіївка ФМ».

НЕОБХІДНІСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ РЕІНТЕГРАЦІЇ

Перш за все слід вказати на відсутність законодавчого забезпечення пріоритетного статусу культурної політики у справі відновлення миру на сході України. Так, у статті 4 «Пріоритети державної політики у сфері культури» базового Закону України «Про культуру» пріоритетними визначено такі напрями: розвиток культури української нації, корінних народів та національних меншин України; збереження, відтворення та охорона історичного середовища; естетичне вихованням громадян; розширення культурної інфраструктури села [10]. Очевидно, що настав час переглянути ці пріоритети. Зокрема, базовий чинний Закон потребує доповнень щодо визнання пріоритетного статусу культурної політики у справі гуманітарної реінтеграції територій, що постраждали від російської збройної агресії.

У Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» лише побічно згадується культура як засіб реінтеграції. Зокрема, у статті 6 серед основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях вказується на сприяння забезпеченню культурних потреб і підтримання культурних зв'язків [11]. Пріоритетними в цьому Законі визначаються безпекові, політичні та економічні чинники, які здатні забезпечити встановлення миру. Проте чинник культури не розглядається як такий, що може бути ефективним у реінтеграції цих територій. Водночас, як свідчить світовий досвід, відновлення миру на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, пов'язане із необхідністю вирішення великого комплексу проблем, які не обмежуються винятково безпековими та політичними питаннями.

У Законі України «Про Український культурний фонд» серед визначених пріоритетів також відсутні згадки про необхідність культурної роботи на деокупованих територіях. Тож необхідно, щоб пріоритетними у фінансовій підтримці цього Фонду, діяльність якого скеровується профільним міністерством, були проекти, націлені на відновлення миру на територіях, що постраждали під час збройного конфлікту.

Красномовним прикладом нехтування значенням культури є зволікання з прийняттям проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо надання права на доступ до культурних цінностей та культурних благ внутрішньо переміщеним особам та ветеранам війни, який був зареєстрований у Верховній Раді України ще в 2015 р. [12]. Цей законопроект розроблено з метою створення умов соціально-культурної адаптації внутрішньо переміщених осіб та ветеранів війни (зокрема, учасників антитерористичної операції). Документом пропонується забезпечення доступу до культурних благ, що передбачає надання права пільгового відвідування закладів та установ культури. Автори законопроекту вважають, що культура має стати інструментом ефективної адаптації цих категорій громадян. Також у законопроекті міститься вимога до Кабінету Міністрів України розробити й затвердити комплексні державні програми щодо підтримки та соціальної адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України і районів проведення антитерористичної операції (з 2018 р. в інші регіони, та ветеранів війни – учасників бойових дій. Проте, незважаючи на очевидну значущість законопроекту та позитивні оцінки Головного науково-експертного управління Верховної Ради Україні, документ і досі не ухвалений.

Попри очевидну значущість засобів культури у встановленні миру та гуманітарній реінтеграції постраждалих територій, в урядових програмах потенціал культури також, на жаль, не використовується повною мірою.

До прикладу, у Плані пріоритетних дій Уряду на 2018 рік у розділі «Розвиток людського капіталу», де вказуються завдання профільного міністерства, відсутні завдання щодо використання культури в процесі реінтеграції [13]. У розділі «Вирішення проблемних питань на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» представлений широкий діапазон заходів, спрямованих на реінтеграцію територій. Однак, на жаль, і тут відсутня згадка про заходи в галузі культури. Побіжно гуманітарна проблематика входить до завдання програми, якою передбачається розроблення проекту спеціального законодавчого акта щодо інформаційної реінтеграції Донбасу та Автономної Республіки Крим. Також гуманітарна проблематика імпліцитно міститься в ідеї проведення загальнонаціональних комунікаційних кампаній, присвячених темі Донбасу та Криму. Тим не менш, доводиться констатувати, що в урядовій програмі культурні заходи не розглядаються як пріоритетні.

Те само можна сказати й про Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року [14]. У відповідному розділі, присвяченому вирішенню проблемних питань на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту, до проблематики культури побіжно дотичне завдання інформаційної реінтеграції окремих територій Донецької та Луганської областей. На жаль, культурна діяльність не визначається як пріоритетна у роботі з реабілітації територій, постраждалих від воєнних дій.

Згідно з Державною цільовою програмою з відновлення та розбудови миру у східних регіонах, затвердженою в грудні 2017 р., заплановано проведення низки заходів за напрямами «Сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності» та «Збереження та розвиток історико-культурної та духовної спадщини». Зокрема, заплановано проведення культурних заходів із залученням відомих осіб та активістів з різних регіонів, створення центрів культури, дозвілля та розвитку творчої діяльності територіальних громад для вільного доступу до інформації та спілкування в громаді [15]. Однак, оскільки ця програма почала працювати з початку 2018 р., передчасно говорити, наскільки вона є ефективною і наскільки задовільний рівень її фінансування.

Загалом нормативно-правові й програмні документи, які визначають напрями культурної діяльності, спрямованої на відновлення миру, є значною мірою схематичними. Недооцінка значущості культури багато в чому сприяла можливості окупації деяких районів Донецької та Луганської областей та АР Крим. Водночас у заходах із реінтеграції постраждалих територій, що розробляються, належної уваги культурі знову не приділяється.

Загальною рисою урядових програмних документів є те, що пріоритетними у відновленні миру на сході України визначаються безпекові, політичні та економічні чинники. Натомість чинник культури з позицій ефективності реінтеграції цих територій майже не розглядається. Водночас, як свідчить світовий досвід, відновлення миру на територіях, що постраждали внаслідок збройних конфліктів, пов'язане із необхідністю вирішення великого комплексу проблем, які не обмежуються винятково безпековими та політичними питаннями.

Наразі доводиться констатувати, що попри велику кількість міжнародних документів, які ратифіковані Україною, активність міжнародних гуманітарних місій, величезну роботу волонтерських організацій і творчих колективів, у документах державної політики культурна робота виявляється «забутою», їй не надається пріоритетного значення у справі відновлення миру. На сьогодні відсутня належна законодавча база, яка б регламентувала цю роботу. Так само в урядових програмах цьому напряму не приділяється належної уваги.

ВИСНОВКИ І ЗАВДАННЯ НА МАЙБУТНЄ

Гуманітарне співробітництво і, зокрема, культурна робота є одними із найефективніших засобів налагодження діалогу та відновлення толерантності на територіях, що постраждали від збройних конфліктів та воєнних дій. Культурі у цій справі має належати провідна роль. Адже саме культура має належний потенціал для збереження національних ідентичностей та формування світогляду сучасної людини.

Для ефективного використання засобів культури з метою відновлення миру необхідна систем-

на всеохоплююча робота та послідовна практика. Тож на найближчу перспективу стоять завдання підвищення ефективності культурно-гуманітарної складової у справі реінтеграції.

Деякі політики та управлінці подекуди нехтують можливостями культури у відновленні нормального життя, надаючи перевагу економічним, соціальним та адміністративним заходам. Це – недалекоглядна позиція. Використання засобів культури має стати невід'ємною частиною багатогранного підходу до попередження різноманітних конфліктів, будівництва миру та встановлення толерантності.

Важливою функцією культури у справі відновлення миру є завдання запобігти впливу деструктивних ідеологічних та інформаційних зовнішніх впливів. Зокрема, це стосується гібридних інформаційних та маніпулятивних атак, що спрямовані на деструкцію базових цінностей українського суспільства, до яких вдається країна-агресор. Пріоритетним напрямом цих руйнівних впливів виступає свідомість молодого покоління.

У формуванні культурної політики в окремих районах Донецької і Луганської областей та прилеглих до них територіях «сірої зони» окрему увагу слід приділити питанням соціокультурної реінтеграції переселенців та зміцненню міжнаціональної злагоди. Державна політика має сприяти реалізації різноманітних інформаційних, історико-культурних та просвітницьких проектів, спрямованих на формування громадянської позиції та національної ідентичності жителів цих територій. Наразі така робота проводиться переважно спорадично.

Культурна робота з відновлення миру має охоплювати також регіони Сходу та Півдня України, які межують із прифронтовими територіями. Позаяк ці регіони також розділяють тягар війни, на них проживає велика кількість переселенців. З цією метою необхідно забезпечити умови для зміцнення міжкультурних та міжрегіональних комунікацій. На порядку денному зберігається завдання створення за участю Міністерства культури та недержавних організацій загальнонаціональної програми підтримки професійних обмінів та культурних ініціатив, спрямованих на налагодження діалогу та порозуміння між різними регіонами.

Наразі культурна робота на територіях, які постраждали внаслідок бойових дій, проводиться здебільшого у формі гастрольних заходів. Однак задля досягнення довгострокового ефекту необхідна повсякденна копітка праця, її можуть виконувати об'єднані в мережу базові заклади культури, працівники яких безпосередньо спілкуються з місцевими мешканцями. Тому слід реанімувати цю мережу, забезпечити її висококваліфікованими кадрами й належною матеріально-технічною базою.

Культурну роботу на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту, необхідно поєднувати із застосуванням креативних практик, націлених на розвиток малого та середнього бізнесу, сфери послуг і туризму. Культура має неабиякий потенціал для місцевого економічного й соціального розвитку. Сьогодні робота в цьому напрямі залишається фрагментарною.

Ураховуючи зазначене, необхідно:

1. Розробити державну цільову міжвідомчу програму культурного розвитку територій, що зазнали негативного впливу внаслідок тимчасової окупації або збройного конфлікту. Програма має бути націлена на консолідацію дій центральних і місцевих органів влади, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій, що надають технічну допомогу для відновлення миру на територіях, що постраждали від воєнних дій.

2. Забезпечити включення проблематики культури до кожної державної цільової програми, яка стосується соціально-економічного розвитку окремих територій Донецької і Луганської областей. Доцільно, щоб при підготовці Плану дій Уряду на 2019 рік окремі позиції були присвячені питанням культурного розвитку територій, що постраждали від воєнної агресії.

3. Забезпечити умови для зміцнення міжкультурних та міжрегіональних комунікацій через започаткування окремої програми внутрішнього культурного обміну, особливо серед учнівської та студентської молоді, що й має бути пріоритетом цього документа.

4. Започаткувати роботу зі створення системи культурних центрів на територіях, що постраждали внаслідок збройного конфлікту. Вони мають функціонувати на постійній основі та забезпечувати системність культурної роботи. Передбачити фінансування роботи мережі культурних центрів, забезпечення їх кадрами та належною матеріально-технічною базою.

5. У підготовці проекту нової редакції Закону України «Про культуру» визначити, що одним із пріоритетів культурного розвитку є завдання формування культурної політики в окремих районах Донецької та Луганської областей, що постраждали внаслідок воєнних дій, та прилеглих до них територій. Також Закон України «Про культуру» доцільно доповнити окремою статтею, яка б розкривала специфіку культурної політики з відновлення миру. Зокрема, слід вказати, що така політика має бути націлена на інтеграцію мешканців цих територій до цінностей національної та громадянської ідентичності України за допомогою засобів культури.

6. Ініціювати відповідні зміни до Закону України «Про Український культурний фонд», згідно з якими підтримка культурних проектів, спрямованих на відновлення та розбудову миру на сході України, визначатимуться як пріоритетні завдання Фонду.

7. Під час розроблення Стратегії розвитку культури до 2030 року необхідно передбачити окремий підрозділ, який був би присвячений визначенню пріоритетів культурної політики з відновлення миру – тобто у цьому документі має визначатися мета, завдання та очікувані результати цієї культурної політики.

Список використаних джерел

1. The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002212/221238m.pdf
2. Таннер Фред. Предотвращение конфликтов и разрешение конфликтов: пределы многостороннего участия [Електронний ресурс] // Международный журнал Красного Креста. – 2000. – № 839. – 30 верес. – Режим доступу : https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/57jqq2.htm
3. Резолюція A/RES/70/1 «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року», ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 25 вересня 2015 р. [Електронний ресурс] / ООН : офіц. сайт. – 2015. – 21 жовт. – 44 с. – Режим доступу : https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement
4. Вклад культури у досягнення Цілей Сталого Розвитку [Електронний ресурс] // Кур'єр ЮНЕСКО. – 2017. – Квіт.-черв. – Режим доступу : https://ru.unesco.org/courier/aprel-iyun-2017-g/vklad-kultury-v-dostizhenie-celey-ustoychivogo-razvitiya
5. Декларация и Программа действий в области культуры мира. Принята резолюцией 53/243 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 1999 г. [Електронний ресурс] / ООН : офиц. сайт. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/culture_of_peace.shtml
6. Цілі сталого розвитку [Електронний ресурс] / ПРООН Україна. – Режим доступу : https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html
7. Розбудовуючи мир на принципах терпимості та солідарності [Електронний ресурс] / ПРООН Україна. – Режим доступу : http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2016/11/16/forging-peace-through-tolerance-and-solidarity.html
8. Гуманітарні організації потребують 187 мільйонів доларів США для надання життєво важливої гуманітарної допомоги та захисту для 2,3 мільйона людей на сході України у 2018 році [Електронний ресурс] / ООН. Україна. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentr/news/4253-humanitarni-orhanizatsii-potrebuiut-187-milioniv-dolariv-ssha-dlia-nadannia-zhyttievo-vazhlyvoi-humanitarnoi-dopomohy-ta-zakhystu-dlia-2-3-miliona-liudei-na-skhodi-ukrainy-u-2018-rotsi
9. Культура миру. Посібник з толерантності [Електронний ресурс] / Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2018. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_tolerantnist_2018_ukr.pdf
10. Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2778-17
11. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 19 січня 2018 р. № 2268-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19
12. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо надання права на доступ до культурних цінностей та культурних благ внутрішньо переміщеним особам та ветеранам війни від 23 листопада 2015 р. № 3503 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57164
13. Кабмін затвердив план пріоритетних дій Уряду на 2018 р. [Електронний ресурс] / РБК. Україна. – Режим доступу : https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-utverdil-plan-prioritetnyh-deystviy-1522221549.html
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 3 квітня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» від 13 грудня 2017 р. № 1071 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov

References

1. The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies. (n.d.). *unesdoc.unesco.org*. Retrieved from http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002212/221238m.pdf [in English].
2. Tanner, Fred. (2000). Predotvrashchenie konfliktov i razreshenie konfliktov: predely mnogostoronnego uchastiia [Preventing Conflict and Conflict Resolution: The Borders of Multilateral Engagement]. *Mizhdunarodnyi zhurnal Krasnogo Khresta – International Red Cross Magazine, Vol. 839. www.icrc.org*. Retrieved from https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/57jqq2.htm [in Russian].
3. OON. Rezoliutsiia A/RES/70/1 «Peretvorennia nashoho svitu: Poriadok dennyi v oblasti staloho rozvytku na period do 2030 roku», ukhvalena Heneralnoiu Asambleieiu OON 25 veresnia 2015 r. [UN. Resolution A/RES/70/1 "Transforming our world: Sustainable development agenda for the period up to 2030", adopted by the UN General Assembly on September 25, 2015]. (2015, Oct. 21). *documents-dds-ny.un.org*. Retrieved from https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement [in Ukrainian].
4. Vklad kultury u dosiahnennia Tsilei Staloho Rozvytku [The Contribution of Culture to the Achievement of the Goals of Sustainable Development]. *Kurier YuNESKO – Courier UNESCO*. (2017). Retrieved from https://ru.unesco.org/courier/aprel-iyun-2017-g/vklad-kultury-v-dostizhenie-celey-ustoychivogo-razvitiya [in Ukrainian].
5. OON. «Deklaratsyia i Programma deistvii v oblasty kultury mira». Pryniata rezoliutsyei 53/243 Heneralnoi Assamblei ot 13 sentiabria 1999 g. [UN. Declaration and Program of Action on a Culture of Peace. Adopted by General Assembly Resolution 53/243 of 13 September, 1999]. (1999). *www.un.org*. Retrieved from http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/culture_of_peace.shtml [in Russian].
6. PROON Ukraina. Tsili staloho rozvytku [UNDP Ukraine. Sustainable Development Goals]. (n.d.). *www.ua.undp.org*. Retrieved from https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html [in Ukrainian].
7. PROON Ukraina. Rozbudovuiuchy myr na pryntsypakh terpymosti ta solidarnosti [UNDP Ukraine. Building Peace on the Principles of Tolerance and Solidarity]. (n.d.). *www.ua.undp.org*. Retrieved from http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2016/11/16/forging-peace-through-tolerance-and-solidarity.html [in Ukrainian].
8. OON Ukraina. Humanitarni orhanizatsii potrebuiut 187 milioniv dolariv SShA dlia nadannia zhyttievo vazhlyvoi humanitarnoi dopomohy ta zakhystu dlia 2,3 miliona liudei na skhodi Ukrainy u 2018 rotsi [UN Ukraine. Humanitarian organizations need $ 187 million to provide vital humanitarian assistance and protection to 2.3 million people in eastern Ukraine in 2018]. (n.d.). *www.un.org.ua*. Retrieved from http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentr/news/4253-humanitarni-orhanizatsii-potrebuiut-187-milioniv-dolariv-ssha-dlia-nadannia-zhyttievo-vazhlyvoi-humanitarnoi-dopomohy-ta-zakhystu-dlia-2-3-miliona-liudei-na-skhodi-ukrainy-u-2018-rotsi [in Ukrainian].
9. Kultura myru. Posibnyk z tolerantnosti [Culture of peace. Tolerance Guide]. *Mizhnarodnyi tsentr perspektyvnykh doslidzhen – The International Center for Policy Studies's*. (2018). *www.icps.com.ua*. Retrieved from http://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_tolerantnist_2018_ukr.pdf [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy «Pro kulturu» vid 14 hrudnia 2010 r. № 2778-VI [The Law of Ukraine "On Culture" dated December 14, 2010 No. 2778-VI]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2778-17 [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrainy «Pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh» vid 19 sichnia 2018 r. № 2268-VIII [Law of Ukraine "On the peculiarities of the state policy of ensuring the state sovereignty of Ukraine in temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk oblasts" dated January 19, 2018 No. 2268-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19 [in Ukrainian].
12. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo nadannia prava na dostup do kulturnykh tsinnostei ta kulturnykh blah vnutrishno peremishchenym osobam ta veteranam viiny vid 23 lystopada 2015 r. № 3503 [Draft Law on Amendments to certain Laws of Ukraine on the Right to Access to Cultural Property and Cultural Property for Internally Displaced Persons and Veterans of War of November 23, 2015 No. 3503]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57164 [in Ukrainian].
13. Kabmin zatverdyv plan priorytetnykh dii Uriadu na 2018 r. [Cabinet of Ministers approved the plan of priority actions of the Government for 2018]. (n.d.). *www.rbc.ua*. Retrieved from https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-utverdil-plan-prioritetnyh-deystviy-1522221549.html [in Ukrainian].
14. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia serednostrokovoho planu priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku ta planu priorytetnykh dii Uriadu na 2017 rik» vid 3 kvitnia 2017 r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Medium-Term Plan for Priority Actions of the Government by 2020 and the Plan of Priority Actions of the Government for 2017" dated April 3, 2017 No. 275-r]. (2017). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80 [in Ukrainian].
15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi prohramy vidnovlennia ta rozbudovy myru v skhidnykh rehionakh Ukrainy» vid 13 hrudnia 2017 r. № 1071 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the State Target Program for the Restoration and Development of Peace in the Eastern Regions of Ukraine" dated December 13, 2017 No. 1071]. (2017). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov [in Ukrainian].

УДК 94(477)

МАНІПУЛЯЦІЇ ІСТОРІЄЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОЛІТИКИ РОЗКОЛУ УКРАЇНИ: СТРАТЕГІЇ ТА ПРАКТИКИ КОНСТРУЮВАННЯ АНТИУКРАЇНСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ НА ДОНБАСІ

Лозовий Віталій Станіславович,
доктор історичних наук, професор

У статті висвітлено питання маніпуляцій історією антиукраїнських сил на Донбасі як інструменту політики розколу суспільства та деструкції держави. Основну увагу зосереджено на з'ясуванні таких проблем: просування концепту «особливої донбаської ідентичності», використання препарованих фактів подій, пов'язаних з Великою Вітчизняною війною, Донецько-Криворізькою Радянською Республікою (ДКРР), Новоросією. Зазначено, що в добу незалежності на Донбасі поширювалися радянські та імперські інтерпретації історії, спрямовані на формування регіональної ідентичності, яка базується на фундаменті антиукраїнських інсинуацій. Історія розумілася як різновид пропаганди. Тому спотворення минулого є однією з основних стратегій антиукраїнських сил та Росії на Донбасі. Важливою складовою боротьби з українською ідентичністю у пропагандистській війні проти України є війна пам'яті за лініями протистояння українського національного та радянсько-неоімперського наративів. Тут втілювалася політика щодо консервації радянсько-ностальгійного наративу пам'яті і дискредитації українського національного руху як «націоналістичного» (який часто поєднувався з фашизмом). Поширюються політичні спекуляції навколо приналежності регіону. Культивується думка, що історія Донбасу – це лише історія Російської імперії та СРСР, що це територія формування «новоросів», «народу Донбасу», які мають свій менталітет і навіть традицію державності та майже нічим не пов'язані з Україною.

Історичні прецеденти висуваються як такі, що легітимізують політичні дії тієї чи тієї сторони, зокрема обґрунтовують неукраїнську ідентичність населення Донбасу і, відповідно, закономірність постання квазіреспублік «ДНР» та «ЛНР». Метою історичних маніпуляцій є легітимація сепаратизму на Донбасі, відрив регіону від України та його інтеграція з Росією.

Констатовано, що регіонально-історичні відмінності інспірували регіонально-політичні суперечності та розмежування, що поряд з іншими чинниками спровокувало військово-політичну кризу на сході України.

Ключові слова: Україна, Донбас, історична пам'ять, історичні інтерпретації, ідентичність, Велика Вітчизняна війна, Донецько-Криворізька Радянська Республіка (ДКРР), Новоросія, сепаратизм.

Lozovyi Vitaliy

MANIPULATING HISTORY AS AN INSTRUMENT OF UKRAINE'S POLITICS: STRATEGIES AND PRACTICES FOR DESIGNING ANTYUKRAINIAN IDENTITY IN DONBAS

The article covers issues of manipulation of the history of anti-Ukrainian forces in the Donbas as an instrument of the policy of split of society and destruction of the state. The main focus is on clarifying the following issues: promoting the concept of "special Donbas identity", using the concurrent facts of the events associated with the Great Patriotic War, the Donetsk-Kryvyi Rih Soviet Republic (RKSR), and Novorossiia. It is noted that during the period of independence in the Donbas, Soviet and imperial interpretations of history were disseminated, aimed at forming a regional identity, based on the foundation of anti-Ukrainian insinuations. History was understood as a kind of propaganda. Therefore, distortion of the past is one of the main strategies of anti-Ukrainian forces and Russia in the Donbas. An important part of the struggle against Ukrainian identity in the propaganda war against Ukraine is a war of memory on the lines of confrontation between the Ukrainian national and Soviet-neo-imperial narratives. The policy of preserving the Soviet nostalgia of memory and discrediting the Ukrainian national movement as a "nationalist" (often associated with fascism) was embodied here. Political speculation over the region's affiliation is spreading. It is cultivated that the history of the Donbas is just the history of the Russian Empire and the USSR, which is the territory of the formation of the "New Years", "the people of Donbas", which have their own mentality and even the tradition of statehood, and have almost nothing to do with Ukraine. Historical precedents are put forward as legitimizing the political actions of one or the other party, in particular substantiating the non-Ukrainian identity of the population of the Donbas, and, accordingly, the regularity of the quasiparliamentary republics of the "DPR" and "LNR". The purpose of historical manipulations is the legitimation of separatism in the Donbas, separation from Ukraine and integration with Russia.

It was stated that regional-historical differences inspired regional-political contradictions and delineation, which, along with other factors, provoked a military-political crisis in the East of Ukraine.

Keywords: Ukraine, Donbas, historical memory, historical interpretations, identity, the Great Patriotic War, Donetsk-Kryvyi Rih Soviet Republic (DKSR), Novorossiia, separatism.

Постановка проблеми. Після здобуття Україною суверенітету реалізація українського державного та громадянського проекту як системи заходів, спрямованих на демократизацію, деконструкцію тоталітарної владної моделі, поширення української мови та культури, національного історичного наративу, формування загальноукраїнської національної ідентичності, на Донбасі наштовхнулася на атавізми комуністичного режиму. Вони характеризуються ідеологізованою соціокультурною моделлю надетнічної ідентичності «радянської людини», основаної на домінуванні російської мови та культури, радянського історичного дискурсу, пануванні авторитарно-патерналістських орієнтацій, сакралізації влади та ідеології, культу сили. Після десятиліть незалежності України Донбас залишався носієм радянської політичної культури, де населення сповідувало радянські цінності. Соціологічні опитування 2014 р. свідчили про те, що 61 % жителів Донбасу жалкують про розпад СРСР. Відтак маніпуляції дискурсом історії (передусім радянської) широко використовувались як інструмент нівелювання загальнонаціональної ідентичності та формування антиукраїнських настроїв на Донбасі.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Дослідження форм впливу мас-медіа на формування історичної пам'яті та регіональної ідентичності населення Донбасу здійснив Ю. Ніколаєць [1]. Окремі аспекти проблем регіональної ідентичності Донбасу, використання історії та історичної пам'яті з метою маніпуляції суспільною свідомістю висвітлювали дослідники М. Кармазіна, Т. Бевз, О. Любовець, М. Рябчук, Я. Грицак, М. Степико, В. Середа,

О. Гриценко, Г. Касьянов та ін. Проте подальшого з'ясування потребує дослідження історичної політики як механізму формування антиукраїнських настроїв у Східній Україні.

Метою статті є висвітлення маніпуляцій історією як втілення стратегії та практики нівелювання загальноукраїнської ідентичності на Донбасі та інструменту політики розколу України.

Виклад основного матеріалу. У СРСР історію використовували виключно з пропагандистською метою. Радянським людям нав'язали думку про те, що найзначнішою подією в історії країни була перемога радянської армії над нацистською Німеччиною в 1945 р. Саме ця перемога упродовж тривалого часу продовжувала залишатися символом, який для пострадянських суспільств був найважливішим елементом позитивного самообразу, критерієм, що визначає певні норми щодо оцінки минулого і навіть розуміння сьогодення та проекції майбутнього. Багато жителів Донбасу ще донині сприймають своє минуле через призму радянського світобачення, тому для них перемога Червоної армії над нацистською Німеччиною стала складовою ідентичності, пов'язаної зі спільним героїчним радянським минулим і Росією як спадкоємицею СРСР. *Тому мешканці краю з особливим пієтетом ставляться до Свята перемоги* у Великій Вітчизняній війні *та відзначення Дня визволення Донбасу* (*8 вересня*).

У добу незалежності внаслідок потужної пропагандистської кампанії антиукраїнських сил всередині України та й у Росії Донбасу нав'язувався гіперболізований стереотип, що поширення української мови та культури, національної версії історії – це прояв націоналізму, а отже, нацизму та фашизму.

Місцевим проросійським силам знадобилися ідеї, дискурси, наративи, які були би здатні консолідувати навколо них населення українського Сходу. У межах мобілізаційних технологій, які мали би забезпечити підтримку електоратом Партії регіонів та інших партій та організацій, почалися пошуки історичних фактів та образів історичної пам'яті, які дали б підстави визначати певні політичні сили як захисників інтересів регіону. На цій основі в маси просувалася ідеологема про особливість та окрему «ідентичність Донбасу», яку активно використовували антиукраїнські політики.

Ідеологема «особливості Донбасу в Україні» ґрунтується на символічному репозиціонуванні минулого сходу України (Новоросія, Всесоюзна кочегарка тощо), а з урахуванням поліетнічного характеру населення краю визначальним стає радянський етап (соціалістичний інтернаціоналізм) з комбінацією символічних елементів комуністично-індустріального характеру (Донбас – головна економічна база держави, героїзація людини праці). Культивувався місцевий патріотизм, що базувався на ідеї «малої батьківщини», вбудованої у Радянський Союз. А радянська свідомість тісно пов'язувалася з державним патерналізмом, який Партія регіонів намагалася втілювати на регіональному рівні. Тому на Донбасі олігархічна Партія регіонів «стала уособленням радянської трудової ідеології, замінивши собою Компартію» і запропонувавши замість державного патріотизму «любити свій регіон і свою партію» [2]. У 2011 р. вийшов збірник нібито аналітичних матеріалів «Проблеми регіональної ідентичності Донбасу», де історію краю висвітлено як своєрідну периферію Російської цивілізації. Закінчувався збірник проектом «Концепції регіональної самобутності Донбасу» [3].

Культ Перемоги та ототожнення українського націоналізму з фашизмом. Значні рудименти радянської політичної культури, яка базувалася на протистоянні та боротьбі «наших і ворогів», спонукали політтехнологів використати радянський міф Великої Вітчизняної війни та культ Перемоги. Ця позиція близька свідомості жителів Донбасу, оскільки відсилає до сімейної пам'яті і формує почуття позитивної історичної спадкоємності. В ідеологічну основу такої боротьби було закладено антифашистську ідею, а також ідею боротьби з бандерівщиною, «західноукраїнським фашизмом». Політика регіоналів з точки зору знакової системи, що використовувалася, була націлена на посилення розколу країни. До того ж, на Донбасі упереджене ставлення до жителів Західної України як колаборантів та прибічників нацистів сформувалося ще в радянські часи. Наповнення новопосталої держави українським змістом ототожнювалося з поширенням «галицького націонал-екстремізму», проявами фашизму. На Донбасі дерусифікацію України пояснювали як спроби українських націоналістів провести тотальну «бандеризацію».

Під час виборчої кампанії 2004 р. було широко апробовано антифашистський дискурс, і це спрацювало: у Донецьку розвішувалися плакати кандидата в президенти В. Ющенка (висту-

пав за українську інтерпретацію історії та державність української мови) з нацистською символікою, а населенню доводили, що він «український фюрер». Після Помаранчевої революції «регіонали» переконували Донбас, що Майдан – це нацистський путч «западенців». У 2007 р. в Луганську створено «музей жертв Помаранчевої революції», у якому частина експозиції присвячена викриттю «бандерофашизму». Для музею спеціально був створений фільм «Що таке фашизм». Поряд із Гітлером зображувалися тогочасні державні демократичні лідери – В. Ющенко та Ю. Тимошенко. З початком навчального року до музею приводили школярів та студентів [4].

Боротьбу з «фашизмом» очолила влада східних областей. На День Перемоги у Донецьку проводилися масштабні паради, а також воєнні реконструкції з бутафорською зброєю. Зокрема, у Луганську реконструювали визволення міста за участю авіації та артилерії. Водночас «регіонали» та комуністи створювали «антифашистські» організації, які огульно критикували Галичину та Україну. У м. Сватове (Луганська область) у червні 2008 р. встановили пам'ятний знак жителям Сватівського району, що «загинули від рук вояків ОУН-УПА». У 2009 р. місцева влада лякала населення Луганщини, що націонал-фашистська ідеологія стає мало не складовою частиною «державної ідеології». Нібито в Україні вже пройшов процес інституціалізації фашистського руху, а «помаранчева» влада намагається скасувати святкування Дня Перемоги.

Коли В. Янукович став президентом, боротьба з «фашизмом» набула загальнодержавного масштабу. Активізувалася політика правлячого табору з відновлення радянсько-ностальгійного наративу пам'яті і дискредитації українського національного руху як «націоналістичного». У місцевих проросійських засобах масової інформації акцент робився на перемозі у війні радянського народу (на чолі з російським), натомість українці зображувалися досить часто як «зрадники, бандерівці, фашисти». У 2010 р. у Луганську за участі відомих «регіоналів» – представників центральної влади з великим розголосом відкрито ще один пам'ятник жертвам ОУН-УПА. Напис на постаменті: «Жителям Луганщини, які полягли від рук карателів-націоналістів з ОУН-УПА 1943–1956 рр.» сповіщав про те, що західні українці вбивали своїх співвітчизників зі сходу країни.

На Донбасі антифашизм став своєрідною ідеологією – під знаменник Великої Перемоги підводилося все політичне життя регіону [5]. На організованих мітингах наголошувалося, що «збереження цілісності нашої країни може бути забезпечено тільки загальнонародною протидією загрозі фашизму» [6]. Суспільство жорстко ділилося на «наших» і «ворогів». Усі громадські рухи, організації Луганщини, які не приєднатися до Антифашистської асамблеї, проголошувалися «посібниками сучасних фашистів».

«Регіонали» надавали значні кошти на різноманітні фестивалі, військово-патріотичні ігри та історичні реконструкції, фотовиставки. Місцеві телерадіокомпанії знімали фільми й телепередачі, присвячені військовій тематиці, організовували «круглі столи» та конференції проти поширення фашизму. Партія регіонів цілеспрямовано створювала «фашистські» фобії на Донбасі та й по всій Україні. Існування фашизму в Україні потрібно було довести. Так, один із проектів називався «В України – фашистське обличчя». На відповідне дослідження Інституту соціології НАНУ «регіонали» надали 4 тис. дол. США [7].

Пропаганда культу Перемоги цементувала стереотип про «розколоту Україну», який ділить українців на «западенців-фашистів» та жителів сходу –«інтернаціоналістів-антифашистів». Українська ідентичність поступово стала пов'язуватися з націоналізмом та «фашизмом», а російська – з інтернаціоналізмом та антифашизмом (з актуалізацією старої радянської самосвідомості «народу, який переміг фашизм»). Штучно протиставлялися «україномовний проєвропейський Захід» і «проросійський, ностальгуючий за Радянським Союзом Схід», ці регіони поділялися на дві соціокультурні спільноти з різною історичною пам'яттю та ідентичністю, яким важко співіснувати в одній державі.

Створюючи навколо Великої Вітчизняної війни мілітаристський культ, демонізуючи «українців-фашистів», «регіонали» закладали ідеологічні засади антиукраїнських подій весни 2014 р. Сепаратистам не довелося вигадувати майже нічого нового, щоб виправдати захоплення влади, заклики до втручання Росії та розв'язування війни проти України. Перемога Майдану оголошувалася «фашистським путчем». Нагнітання страху перед «українським фашизмом» легітимізувало дії заколотників та «владу» «ДНР» і «ЛНР», яка стверджувала, що народ Донбасу мобілізувався саме на боротьбу з фашизмом, ставлячи на чільне місце пам'ять про Перемогу радянського народу у Великій Вітчизняній війні.

Радянські та російські моделі поглядів на Другу світову війну активно використовуються сьогодні у трактуванні війни на сході Україні. У квазідержавах відбулося кілька «антифашистських» з'їздів, на яких стверджувалося, що «антифашистська боротьба в Новоросії – продовження боротьби радянського народу з фашизмом у роки Великої Вітчизняної війни» [8].

Експлуатація історичного факту існування Донецько-Криворізької Радянської Республіки. З метою дезінтеграції України як доказ існування окремої донецької ідентичності використано факт існування у 1918 р. Донецько-Криворізької Радянської Республіки. У грудні 2005 р. у Донецьку було офіційно зареєстровано міську організацію під назвою «Донецька республіка», яка просувала в маси ідеї надання особливого статусу східним областям України і навіть утворення спадкоємиці ДКРР – «Донецької народної республіки». У 2006 р. у донеччан навіть збирали підписи з цього приводу. А 9 лютого 2006 р. у Донецьку створено сепаратистський проект – Міжрегіональну федерацію громадських організацій «Донецька федеративна республіка». До складу «федерації» увійшли такі регіональні громадські організації, як-от: «Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Запорізька, Харківська, Херсонська республіки» [9]. Організатори «федерації» називали себе правонаступниками ДКРР. «Республіканці», зодягнені в будьонівки, озброєні саморобними дерев'яними гвинтівками, 7 листопада 2006 р. провели в Донецьку революційний марш під гаслами «Ні – бандерівській окупації!», «За російську мову! За федерацію!», який зібрав близько 400 учасників.

Створення пролетарської Донецько-Криворізької Радянської Республіки протиставлялося Українській Народній Республіці (УНР), яка кваліфікувалася як буржуазна. Поширювалася думка, що населення Донбасу, якому були далекі ідеї українського сепаратизму і націоналізму, відстоюючи своє право залишитися в складі Росії, підтримало проголошення ДКРР як складової частини Російської Федерації і виступило проти Української Центральної Ради.

Існування Донецько-Криворізької Радянської Республіки трактувалось як один із символів «донецької окремішності», навіть державницької традиції, і нібито свідчило про існування окремої суспільно-політичної ідентичності Донбасу, спільноти, яка себе ніколи не прив'язувала до певної етнічної складової, а сприймала себе як певний економічний регіон, як певну індустріальну спільність. Тобто особливість ДКРР вбачалась у тому, що це була спроба організації території не за національним (етнічним) принципом, а за економічним.

Зазначається, що другою столицею ДКРР у 1918 р. був Луганськ, і в цьому вбачалася історична спадкоємність. І нині ідеологи сепаратистів стверджують, що у формуванні особливої самосвідомості Донбасу важливу роль зіграла саме пам'ять про Донецько-Криворізьку Радянську Республіку як частину політичної самоідентифікації. Адепти цього утворення підкреслювали, що договірною умовою входження і перебування ДКРР у складі Радянської України було обов'язкове перебування останньої у єдиній союзній державі з РРФСР. Сепаратистську ідею має легітимізувати твердження, що договір цей у правовому сенсі нібито втратив чинність з моменту розпаду СРСР і проголошення Акта про незалежність України в 1991 р. [10]. Тому Донбас може на законній підставі вийти з України. Відтак сепаратисти «Донецької народної республіки» («ДНР») прийняли Меморандум «про основи державного будівництва, політичної та історичної спадкоємності», у якому підкреслювалося, що «ДНР» є історичною наступницею Донецько-Криворізької Радянської Республіки 1918 р. Крім того, у Меморандумі міститься заклик до всіх регіонів, які свого часу входили до її складу, створювати «федеративну» державу. Це мало свідчити про державотворчу традицію, про спадкоємність обох утворень, а також про те, що ці «народні республіки» з'явилися не на порожньому місці.

Сучасні «державотворці» Донбасу намагаються проводити історичні паралелі між 1918 р., коли «українське військо вторглося в межі державних утворень Донбасу», та 2014 р., стверджуючи, що знову спостерігається протистояння між прозахідною Україною і проросійським Донбасом. Історія Донецько-Криворізької Радянської Республіки також використовується як аргумент на користь федералізації нинішньої України.

Концепт єдності східнослов'янських народів та міфологема Новоросії. Крім концепту окремої донбаської ідентичності, активно просувається концепт про єдність східнослов'янських народів. Донецькі «вчені» Л. Крутова та О. Пенькова пишуть: «Сьогодні етнологія визначає східнослов'янські народи як стійку мегаетнічну спільність, або єдиний суперетнос» [11]. Тобто висловлюється думка про те, що відроджується стара імперська концепція триєдиного російського народу, у якій немає місця українцям та Українській державі.

Концепція «історичної Русі», «Руської землі», країн «русского мира» використовується для історико-культурного обґрунтування внутрішньої консолідації російськомовного населення України та для інтеграції України з Росією. Події весни 2014 р. на сході України оголошуються новим етапом боротьби за возз'єднання народу і земель історичної Русі-Росії в межах єдиного національного і державного організму, який порівнюється за історичними масштабами з подіями, що призвели до Переяславської ради у 1654 р.

Крім радянської ідентичності Донбасу, постулюється «новоросійська ідентичність». Тому одразу після формування квазідержав «ДНР» та «ЛНР» запущено політтехнологічний проект «Новоросія». Цей антиукраїнський проект прозвучав ще в листопаді 2012 р. У Донецьку на конференції «Донбас в євразійському проекті» було ухвалено резолюцію, в якій регіон визначався геополітичним та історичним продуктом і спадщиною російської лінії розвитку, органічною частиною «русского мира», епіцентром Новоросії – останнього оплоту й запоруки єдності України та Росії. Йшлося про те, що край є оптимальною міжрегіональною моделлю майбутньої інтеграції і має стати стартовим майданчиком та опорним регіоном для запуску «євразійського проекту» [12].

Якщо події, пов'язані з Великою Вітчизняною війною та ДКРР, асоціюються передусім з радянською історією, то проект «Новоросія» мав продемонструвати зв'язок з імперським минулим. В основу цього проекту було покладено тезу про сутнісну приналежність цього краю до Росії та «русского мира». Констатується, що фактична поява на цих територіях особливої політичної протонації (заявляла себе досі в основному як особливе електоральне поле) актуалізувала старі імперські найменування регіону, надаючи достатній арсенал символів для формування особливого місцевого патріотизму, відмінного від державного українства [13]. Мета «новоросійської ідентичності» в тому, що вона повинна стати перехідною ланкою від українськості до російськості.

Стверджується, що після того як більшовики віддали Новоросію та Донбас Україні, місцеве населення було піддано нещадній українізації – насильницькій зміні світогляду і національної ідентичності. За радянських часів населенню краю нав'язувалася українська ідентичність і прищеплювалася думка, що Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса – це Україна. У незалежній Україні це було доповнено важливим положенням: Росія – чужа і ворожа країна.

Оскільки українство відкидало історичний досвід і Російської імперії, і СРСР як чужий, то населення Донбасу вороже ставилося до «ідеї України», позаяк з Росією пов'язана вся його історія та культура. Важливу складову проекту «Новоросія» повинна становити деукраїнізація та рерусіфікація регіону і його населення, протидія українському національному проекту і відповідній йому українській ідентичності. Сучасна війна в «Новоросії» проголошується «війною національно-визвольною». Вона ведеться за звільнення від України та від українського націоналізму (нацизму) за возз'єднання з Росією [14].

ВИСНОВКИ

Таким чином, спотворення минулого є однією з основних стратегій антиукраїнських сил та Росії на сході України. Важливою складовою частиною антиукраїнської політики стали маніпуляції з дискурсом історії, які використовувалися як інструмент нівелювання загальноукраїнської ідентичності на Донбасі – регіоні з конфліктогенним потенціалом різних ідентичностей. Тут втілювалася політика щодо консервації радянсько-ностальгійного наративу пам'яті й дискредитації українського національного руху як «націоналістичного» (який часто поєднувався з фашизмом).

Питання політики пам'яті були важливими у стратегії та практиці антиукраїнських сил у формуванні сепаратистських настроїв на Донбасі. У регіоні основну увагу зосереджено на просуванні концепту «особливої донбаської ідентичності», використанні препарованих фактів подій, пов'язаних з Великою Вітчизняною війною, Донецько-Криворізькою Радянською Республікою, Новоросією. Врешті, регіонально-історичні відмінності інспірували регіонально-політичні суперечності та розмежування, що поряд з іншими чинниками спровокувало військово-політичну кризу на сході України.

Історичні прецеденти висуваються як такі, що легітимізують політичні дії тієї чи тієї сторони, зокрема обґрунтовують неукраїнську ідентичність населення Донбасу і, відповідно, закономірність постання квазіреспублік «ДНР» та «ЛНР». Метою історичних маніпуляцій є легітимація сепаратизму на Донбасі, відрив цього регіону від України та його інтеграція з Росією.

Список використаних джерел

1. Ніколаєць Ю. Роль мас-медіа Донбасу у формуванні історичної пам'яті населення реґіону наприкінці XX – на початку XXI ст. // Україна – Європа – Світ : міжнар. зб. наук. пр. Серія : Історія, міжнародні відносини. – Вип. 13. – Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2014. – С. 299–308.
2. Ніколаєць Юрій. Роль мас-медіа Донбасу у формуванні історичної пам'яті населення реґіону наприкінці XX – на початку XXI ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravoznavec.com.ua/period/article/58549/%DE
3. Проблемы региональной идентичности Донбасса : сб. аналит статей / Алексей Иванов, Алексей Мартынов. – Донецк, 2011.
4. У Луганську відкрили пересувний «Музей жертв Помаранчевої революції» у десятьох «примірниках» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.radiosvoboda.org/a/968356.html
5. Вихров Максим. Как культ Победы помог начать войну на Донбассе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://inforesist.org/kak-kult-pobedy-pomog-nachat-vojnu-na-donbasse/
6. Общественники Луганщины призывают всех луганчан объединиться, чтобы противостоять неонацистской идее [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oblrada.lg.ua/content/obshchestvenniki-luganshchiny-prizyvayut-vsekh-luganchan-obedinitsya-chtoby-protivostoyat-ne
7. Документы о том, как Партия регионов создавала «фашистские» фобии на Донбассе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ipress.ua/ru/mainmedia/dokumenti_o_tom_kak_partyya_regyonov_sozdavala_fashystskye_fobyy_na_donbasse_65553.html
8. Антифашистская борьба в Новороссии – 20 Мая 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://antifashist.org/news/antifashistskaja_borba_v_novorossii/2015-05-20-3078
9. Проект «ДНР»: «Республіка» десять років тому [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ua.112.ua/statji/proekt-dnr-respublika-desiat-rokiv-tomu-223313.html
10. Символика Донецкой народной республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.opendemocracy.net/od-russia/%D0%BC%D0%B0%D0%BA%D1%81%D0%B8%D0%BC%D1%8D%D0%B4% D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B4%D1%81/simvolika-donetskoi-naradnoi-respubliki
11. Крутова Л.А., Пенькова О.Б. Современные подходы к изучению истории Донбасса // Журнал исторических, политологических и международных исследований. – Донецкий нац. ун-т, ист. факультет. – № 1 (55). – 2015. – С. 53.
12. Донбасс – становление Евразийского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komitet.net.ua/article/95401/
13. Неменский Олег. Ориентация на Россию в общественно-политической жизни Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.perspektivy.info/history/orijentacija_na_rossiju_v_obshhestvenno-politicheskoj_zhizni_ukrainy_2014-04-24.htm
14. Марчуков Андрей. «Новороссийская идентичность» — необходимость или опасные игры разума? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://regnum.ru/news/1869067.html

References

1. Nikolaiets, Yu. (2014). Rol mas-media Donbasu u formuvanni istorychnoi pamiati naselennia rehionu naprykintsi XX – na pochatku XXI st. [The role of the mass media of the Donbas in shaping the historical memory of the population of the region at the end of the XX – beginning of the XXI century]. *Ukraina – Yevropa – Svit – Ukraine – Europe – World*, *Vol. 13*, 299–308 [in Ukrainian].
2. Nikolaiets, Yu. (2014). Rol mas-media Donbasu u formuvanni istorychnoi pamiati naselennia rehionu naprykintsi XX – na pochatku XXI st. [The role of the mass media of the Donbas in shaping the historical memory of the population of the region at the end of the XX – beginning of the XXI century]. *pravoznavec.com.ua*. Retrieved from http://pravoznavec.com.ua/period/article/58549/%DE [in Ukrainian].
3. Ivanov, Aleksei, & Martynov, Aleksei. (2011). *Problemy regionalnoi identichnosti Donbassa [Problems of regional identity of Donbass]*. Donetsk [in Russian].
4. U Luhansku vidkryly peresuvnyi «Muzei zhertv Pomaranchevoi revoliutsii» u desiatokh «prymirnykakh» [A mobile "Museum of Victims of the Orange Revolution" Was Discovered in Luhansk in Ten Copies]. (n.d.). *www.radiosvoboda.org*. Retrieved from https://www.radiosvoboda.org/a/968356.html [in Ukrainian].
5. Vikhrov, Maksim. Kak kult Pobedy pomog nachat voinu na Donbasse [As a Victory Cult Helped Start the War on the Donbass]. (n.d.). *inforesist.org*. Retrieved from https://inforesist.org/kak-kult-pobedy-pomog-nachat-vojnu-na-donbasse/ [in Russian].

6. Obshchestvenniki Luganshchiny prizyvaiut vsekh luganchan obiedinitsia, chtoby protivostoiat neonatsystskoi idee [The publicans of Lugansk region urge all the Luhansk people to unite to confront the neo-Nazi idea]. (n.d.). *oblrada.lg.ua*. Retrieved from http://oblrada.lg.ua/content/obshchestvenniki-luganshchiny-prizyvayut-vsekh-luganchan-obedinitsya-chtoby-protivostoyat-ne [in Russian].
7. Dokumenty o tom, kak Partia regionov sozdavala «fashystskie» fobii na Donbasse [Documents on how the Party of Regions created "fascist" phobias in the Donbass]. (n.d.). *ipress.ua*. Retrieved from http://ipress.ua/ru/mainmedia/dokumenti_o_tom_kak_partyya_regyonov_sozdavala_fashystskye_fobyy_na_donbasse_65553.html [in Russian].
8. Antifashystskaia borba v Novorossii [Antifascist struggle in Novorossiia]. (2015, May 20). *anifashist.org*. Retrieved from https://anifashist.org/news/antifashistskaja_borba_v_novorossii/2015-05-20-3078 [in Russian].
9. Proekt «DNR»: «Respublika» desiat rokiv tomu ["DNR" project: "Republic" ten years ago]. (n.d.). *eu.112.ua*. Retrieved from https://eu.112.ua/statji/proekt-dnr-respublika-desiat-rokiv-tomu-223313.html [in Ukrainian].
10. Simvolika Donetskoi narodnoi respubliki [Symbols of the Donetsk national republic]. (n.d.). *opendemocracy.net*. Retrieved from https://www.opendemocracy.net/od-russia/%D0%BC%D0%B0%D0%BA%D1%81%D0%B8%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B4%D1%81/Simvolika-Donetskoi-naradnoi-republic [in Russian].
11. Krutova, L.A., & Penkova, O.B. (2015). Sovremennye podkhody k izucheniu istorii Donbassa [Modern approaches to studying the history of the Donbas]. *Zhurnal istoricheskykh, politologicheskikh i mezhdunarodnykh issledovanii – Journal of Historical, Political and International Research*, *1 (55)*, 53. [in Russian].
12. Donbass – stanovlenie Yevraziiskogo Soiuza [Donbass – the formation of the Eurasian Union]. (n.d.). *komitet.net.ua*. Retrieved from http://komitet.net.ua/article/95401/ [in Russian].
13. Nemenskii, Oleg. (2014, Apr. 24). Orientatsyia na Rossiu v obshchestvenno-politicheskoi zhyzni Ukrainy [Orientation to Russia in the social and political life of Ukraine]. *www.perspektivy.info*. Retrieved from http://www.perspektivy.info/history/orijentacija_na_rossiju_v_obshhestvenno-politicheskoj_zhizni_ukrainy_2014-04-24.htm [in Russian].
14. Marchukov, Andrei. «Novorossiiskaia identichnost» – neobkhodimost ili opasnye igry razuma? ["Novorossiyskaya Identity" – the necessity or dangerous games of the mind?]. (n.d.). *regnum.ru*. Retrieved from https://regnum.ru/news/1869067.html [in Russian].

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

БЕГМА **Віталій Миколайович**	доктор економічних наук, доцент, головний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень
БОЙКО **Світлана Григорівна**	головний консультант відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ВАЛЕВСЬКИЙ **Олексій Леонідович**	доктор наук з державного управління, провідний науковий співробітник відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ГЛАДКИХ **Дмитро Михайлович**	кандидат економічних наук, доцент, заступник завідувача відділу фінансової безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ДРЬОМОВ **Сергій Володимирович**	кандидат юридичних наук, заступник завідувача відділу антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень
ЗАВГОРОДНЯ **Світлана Павлівна**	кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ЗУБЧЕНКО **Сергій Олександрович**	кандидат політичних наук, заступник завідувача відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ІВАНЮТА **Сергій Петрович**	доктор технічних наук, старший науковий співробітник відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
КОВАЛЬ **Олександр Пилипович**	доктор економічних наук, доцент, старший науковий співробітник, головний науковий співробітник відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
КОВЯЗІНА **Кароліна Олександрівна**	кандидат соціологічних наук, головний спеціаліст відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
КОЛОМІЄЦЬ **Олександра Олександрівна**	кандидат економічних наук, провідний науковий співробітник відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ЛОЗОВИЙ **Віталій Станіславович**	доктор історичних наук, професор, завідувач відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

МАЛИНОВСЬКА Олена Анатоліївна	доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
МЯЛКОВСЬКИЙ Данило Владиславович	здобувач Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України
РЕЗНІКОВА Ольга Олександрівна	кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
РИБАЛЬЧЕНКО Андрій Олександрович	здобувач відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень
РЯБЦЕВ Геннадій Леонідович	доктор наук з державного управління, професор, провідний науковий співробітник відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович	доктор наук з державного управління, професор, директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України
СТАНІСЛАВСЬКИЙ Тарас Володимирович	здобувач Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України
ТОЛОК Поліна Олександрівна	аспірант відділу фінансової безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ШВЕД В'ячеслав Олександрович	кандидат історичних наук, доцент, завідувач відділу історії країн Азії та Африки Державної установи «Інститут всесвітньої історії»
ШЕМАЄВ Володимир Миколайович	доктор військових наук, професор, головний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ

При підготовці матеріалів для публікації у науково-аналітичному щоквартальному збірнику Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети» редакційна колегія просить авторів ураховувати такі вимоги.

Загальні положення

У науковій статті автор (одноосібно чи із співавторами) здійснює виклад проміжних або кінцевих результатів наукового дослідження, висвітлює конкретне питання за темою дисертації чи питання окремого наукового дослідження, фіксує наукові пріоритети, робить надбанням фахівців свій науковий доробок. Цитування допускається в обсязі, що не перевищує 15 % від загального обсягу статті. Таким чином, оригінальний авторський текст у статті має становити не менше як 85 %.

До редакції подаються не опубліковані раніше матеріали, які одноосібно належать авторові (чи у співавторстві – кільком авторам), відповідають тематиці журналу та цим Вимогам.

Рукописи, які не відповідають Вимогам, редакцією не розглядаються.

Процес розгляду статті триває не більше трьох місяців. Усі подані до редакції рукописи статей згідно з вимогами МОНУ (наказ № 32 від 15 січня 2018 р.) проходять процедуру незалежного подвійного таємного рецензування. Рукопис оцінюється за встановленими критеріями (*див.:* Бланк рецензії). Результати рецензування, зауваження, пропозиції та рекомендації надсилаються автору електронною поштою. Інше листування з авторами не передбачене.

Рішення щодо поданих автором матеріалів ухвалює редакційна колегія. Вчена рада Національного інституту стратегічних досліджень рекомендує рукопис журналу до друку.

Схвалена до друку стаття проходить додрукарську підготовку в редакції. Редакція зберігає за собою право здійснювати без погодження з автором незначну літературну правку та скорочення текстів (за потреби) зі збереженням авторського стилю. У всіх інших випадках відредагований варіант статті погоджується з автором.

Надіславши матеріали на електронну адресу журналу (*publish@niss.gov.ua*), автор: засвідчує, що авторське право на всі структурні елементи статті належить йому; дає згоду на обробку персональних даних згідно із чинним законодавством України.

Надані матеріали автору не повертаються. Статті, відхилені редакційною колегією без права доопрацювання, не можуть бути надруковані в інших періодичних виданнях НІСД. Рецензії зберігаються протягом трьох років.

Вимоги до структури та оформлення статті

1. Стаття має бути написана українською/англійською мовою та містити такі обов'язкові елементи (подано в порядку розміщення у рукописі):

- УДК;
- назва статті українською та англійською мовами (ПРОПИСНИМИ ЛІТЕРАМИ);
- дані про автора українською та англійською мовами: прізвище, ім'я, по батькові; науковий ступінь, учене звання; повна назва посади, місце роботи (повна назва установи чи підприємства); населений пункт; країна; контактний телефон (разом із кодом населеного пункту за потреби); адреса електронної пошти;
- ідентичні анотації українською та англійською мовами обсягом не менше 1800 знаків (з пробілами), структуровані таким чином: актуальність публікації, мета, межі та методи дослідження, отримані результати, їх практичне значення, висновки. Тексти анотацій розміщуються після заголовка відповідною мовою (для україномовних статей – спочатку українською мовою, потім – англійською; для англійськомовних статей – навпаки);
- ключові слова (від трьох до восьми; подаються після відповідного підзаголовка, що виокремлюється напівжирним курсивом (***Ключові слова: / Keywords:***).

2. Структурно наукова стаття повинна містити такі обов'язкові частини (з відповідними підзаголовками), а саме:

- **постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями**;
- **аналіз останніх наукових досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання означеної проблеми та на які автор спирається;
- **не вирішені раніше частини загальної проблеми**, яким присвячується стаття;
- **мета статті** (постановка завдання);
- **виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- **висновки** з дослідження;
- **рекомендації**;
- **перспективи подальших розвідок** в обраному напрямі;
- **список використаних джерел**, що включає не менше ніж 10 назв у вигляді переліку та оформлений відповідно до ДСТУ 8302-2015;
- **References** (розгорнутий опис списку літератури латиницею), оформлений за міжнародним бібліографічним стандартом APA (*див.:* http://www.bibme.org/citation-guide/APA/book). Публікації, що описані кирилицею, містять транслітеровані згідно із Постановою Кабінету Міністрів України «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» від 27 січня 2010 р. № 55 дані про видання: прізвище та ім'я/ініціали автора (авторів); транслітеровану назву; у квадратних дужках – назву англійською мовою; транслітеровані дані про джерело, де публікація оприлюднена, місце видання, видавництво; рік видання, послідовність тощо (напр.: Illiashenko, S.M., & Shypulina, Yu.S. (2007). *Tovarna innovatsiina polityka [Product innovative policy]*. Sumy: VTD «Universytetska knyha» [in Ukrainian]; Kotler, F., & Keller, K.L. (2007). *Marketynh menedzhment [Marketing management]* (12nd ed., rev.). Saint Petersburg: Piter [in Ukrainian]; Illiashenko, S.M., & Shypulina, Yu.S. (2012). Komunikatsiina efektyvnist web-tekhnolohii u marketynhu naukovo-osvitnikh posluh [Communication effectiveness of WEB-technologies in marketing of research and educational services]. *Marketynh i menedzhment innovatsii – Marketing and Management of Innovations, 1*, 69–78 [in Ukrainian] та ін. (*докладно див.*: http://pptma.dn.ua/index.php/uk/dlya-avtoriv/vimogi-do-oformlennya-references або інші ресурси).

3. Обсяг статті разом зі списком використаних джерел, таблицями, схемами тощо не повинен перевищувати 20 тис. знаків з пробілами (0,5 обл.-вид./авт. арк.)

4. Текст має бути набраний у текстовому редакторі *Microsoft Word* без верхніх колонтитулів шрифтом *Times New Roman*, 14 кеглем з міжрядковим інтервалом 1,5/1,15 пт; поля – звичайні: верхнє, нижнє – 2 см, ліве – 3 см, праве – 1,5 см; абзацний відступ – 1,25 см. Нумерація сторінок – знизу праворуч.

5. Посилання на джерела подаються у квадратних дужках, де вказується номер джерела зі списку літератури та за потреби сторінка (напр.: [7, с. 11]). Нумерація посилань у тексті статті обов'язково відповідає послідовності у списку використаних джерел. Виноски та примітки оформлюються посторінково, автоматично у *Microsoft Word*. Бібліографічні описи в них відповідають ДСТУ 8302-2015.

6. Ілюстративний матеріал повинен відповідати таким вимогам: усі без винятку ілюстрації мають бути чорно-білі; елементи ілюстрацій, зроблені у редакторі *Microsoft Word*, мають бути згруповані; графіки та діаграми виконані в редакторах *Microsoft Graph* або *Microsoft Excel*; написи на рисунках, легенди до них, підтекстівки подаються мовою статті; рисунки мають бути прив'язані до тексту; формули виконуються в редакторі *Microsoft Equation* 3.0. і наступних версіях; скановані ілюстрації мають бути записані у форматі *.jpg*.

7. Одноосібні статті аспірантів, здобувачів та авторів без наукового ступеня обов'язково мають подаватися разом із рецензією наукового керівника або фахівця з досліджуваної тематики, який має науковий ступінь.

8. У статтях аспірантів на першій сторінці подається виноска, в якій зазначаються такі відомості: ініціали та прізвище наукового керівника, його науковий ступінь і вчене звання.

9. Відповідальність за достовірність наведених фактів та даних, обґрунтованість зроблених висновків і рекомендацій покладається на автора (авторів) статті. У випадках виявлення наукової недоброчесності (плагіату), порушення авторських прав відповідальність несе автор (автори) наданих матеріалів.

10. Текст статті, завізований автором (в електронній версії – підпис сканований), надсилається електронною поштою на адресу: ***publish@niss.gov.ua***. Назва файлу, що надсилається, подається латиницею.

REQUIREMENTS FOR RESEARCH PAPERS

In preparation for publication in journal of the National Institute for Strategic Studies «Strategic Priorities» the Editorial Board of the journal asks the authors to comply with the following requirements.

General provisions

In the research article the author (solely or with the co-authors) presents the intermediate or final results of a scientific research, highlights a specific question on the topic of the dissertation or the issue of a separate scientific research, establishes scientific priorities, makes the scientific potential available to specialists. Citation is allowed in a volume not exceeding 15% of the total volume of the article. Thus, the original author's text in the article should be at least 85%.

The editorial board accepts papers that have not been previously published, are solely owned by the author (or co-authored by several authors), and correspond to the subject matter of the journal and these Requirements.

Manuscripts that do not meet these Requirements will not be reviewed and considered by the Editorial Board.

The process of reviewing the article lasts no more than three months. All the manuscripts submitted to the editorial office in accordance with the requirements of the Ministry of Education and Science of Ukraine (Order No. 32 of January 15, 2018) undergo an independent double secret review procedure. The manuscript is evaluated according to the established criteria. The results of the review, comments, suggestions and recommendations are sent to the author by e-mail. Other correspondence with the authors is not provided.

The decision on the papers submitted by the author is taken by the Editorial Board. The Scientific Council of the National Institute for Strategic Studies recommends the whole manuscript of the journal to be printed.

Approved for printing, the article is preprinted in the editorial office. The editors reserve the right to carry out, without agreement with the author, minor literary editing and shortening of texts (if necessary) with preservation of the author's style. In all other cases, the edited version of the paper is agreed with the author.

By sending the materials to the email address of the journal (publish@niss.gov.ua), the author: declares that the copyright to all the structural elements of the article belongs to him or her, gives consent to the processing of personal data in accordance with the current legislation of Ukraine.

The materials presented by the author are not returned to the author. Articles rejected by the Editorial Board without the right of revision may not be published in other periodicals of the NISS. Reviews of the considered papers are kept for three years.

Requirements for the structure and formatting of the article

1. The article should be written in Ukrainian or English and contain the following obligatory elements (presented in the following order in the manuscript):

- UDC;
- title of the paper in English and Ukrainian (in CAPITAL LETTERS);
- information about the author in Ukrainian and English languages: surname, name, patronymic; academic degree, academic status; full name of the position, place of work (full name of the institution or company); locality; country; contact phone (with the local code if necessary); e-mail address;
- identical summaries in Ukrainian and English languages of not less than 1800 characters (with spaces), structured in the following way: the relevance of the publication, the purpose, boundaries and methods of research, the results obtained, their practical significance, conclusions. Texts of summaries are placed after the title in appropriate language (for Ukrainian-language articles – first in Ukrainian, then in English, for English-language articles – conversely);
- Keywords (from three to eight, are given after the appropriate subtitle, which is shown in bold italic (***Ключові слова: / Keywords:***).

2. In its structure the research paper should contain the following obligatory parts (with corresponding subheadings), namely:

- **problem definition in general form and its relation to important scientific and practical tasks**;
- **analysis of recent research and publications** which started to offer solutions to the problem and on which the author relied;
- **previously not solved parts of the problem**, which the paper considers;
- **the aim of the problem** (problem definition);
- **presentation of the main material of the study** with full justification of the scientific results obtained;
- **the study findings**;
- **recommendations**;
- **prospects for further research** in the chosen direction;
- **the list of sources**, containing not less than 10 titles and formatted in accordance to DSTU 8302-2015;
- **References** (detailed list of literature in Latin characters), formatted according to the international bibliographic standard APA (*see:* http://www.bibme.org/citation-guide/APA/book). Publications described in Cyrillic letters should contain information on the publication transliterated according to the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Ordering of the Transliteration of the Ukrainian Alphabet in Latin letters" from January 27, 2010 No. 55: the name and initials of the author (authors); the transliterated title; in brackets the title in English; transliterated data on the source where the publication was made public, the place of publication, the publishing house and the year of publication, the sequence, etc. (e. g.: Illiashenko, S.M., & Shypulina, Yu.S. (2007). *Tovarna innovatsiina polityka [Product innovative policy].* Sumy: VTD «Universytetska knyha» [in Ukrainian]; Kotler, F., & Keller, K.L. (2007). *Marketynh menedzhment [Marketing management]* (12nd ed., rev.). Saint Petersburg: Piter [in Ukrainian]; Illiashenko, S.M., & Shypulina, Yu.S. (2012). Komunikatsiina efektyvnist web-tekhnolohii u marketynhu naukovo-osvitnikh posluh [Communication effectiveness of WEB-technologies in marketing of research and educational services]. *Marketynh i menedzhment innovatsii – Marketing and Management of Innovations, 1*, 69–78 [in Ukrainian] та ін. (*in details see*: http://pptma.dn.ua/index.php/uk/dlya-avtoriv/vimogi-do-oformlennya-references or other resources).

3. The volume of the article together with the list of the sources used, tables, diagrams, etc. should not exceed 20 000 characters with spaces (0.5 standard publisher's signatures).

4. The text should be typed in *Microsoft Word* text editor without headers in *Times New Roman* font, 14 pt size with a line spacing of 1.5/1.15; fields are usual: upper, lower – 2 cm, left – 3 cm, right – 1.5 cm; paragraph indention – 1.25 cm. Page numbering – lower right.

5. References to sources are presented in square brackets, where the source number from the list of literature is indicated and, if necessary, the page (e. g: [7, pp. 11]). Numbering of references in the text of the article corresponds to the sequence in the list of sources used. Footnotes and notes are processed page by page, automatically in Microsoft Word. Bibliographic descriptions in them should meet requirements of DSTU 8302-2015.

6. The illustrations must meet the following requirements: all illustrations must be in black and white; elements of illustrations made in the Microsoft Word editor should be grouped; graphics and diagrams are performed in Microsoft Graph or Microsoft Excel; inscriptions on drawings, legends to them etc. are presented in the language of the paper; drawings should be tied to the text; formulas are executed in the Microsoft Equation 3.0 editor or subsequent versions; scanned illustrations should be in .jpg format.

7. Individual papers of graduate students, applicants and authors without an academic degree must necessarily be submitted together with a review of a scientific adviser or a specialist on the subject matter that has a scientific degree.

8. In the papers of graduate students on the first page is presented a footnote, which contains the following information: initials and surnames of the scientific adviser, his or her academic degree and academic title.

9. The responsibility for the reliability of the presented facts and data, the validity of the conclusions and recommendations made rests with the author(s) of the paper. In cases of scientific incompetence (plagiarism) detection, copyright infringement is the responsibility of the author (authors) of the materials provided.

10. The text of the paper, signed by the author (in the electronic version – the signature scanned), is sent by e-mail to the address: ***publish@niss.gov.ua***. The file name should be in Latin letters.