



НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

# Стратегічні ПРІОРИТЕТИ

---

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНИЙ ЩОКВАРТАЛЬНИЙ ЗБІРНИК

**№ 3 (40) • 2016**



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 № 8 від 26.10.2016 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 Національного інституту стратегічних досліджень. У збірнику публікуються результати наукових досліджень проблемних 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:**

Україна, м. Київ, вул. Генерала Алмазова, 18/7, к. 212  
Національний інститут стратегічних досліджень  
*Яценко Наталії Петрівні*  
Тел. для довідок: +38 044 286 2125  
e-mail: publish@niss.gov.ua

Редагування: Яценко Н. П., Бажал І. І.  
Оригінал-макет: Резніков П. В.  
Коректура: Романова О. М., Сабадаш О. І.

Формат 60x84/8. Гарнітура NewtonC.  
Папір офс. № 1. Обл.-вид. арк. 57,2.  
Ум.-друк. арк. 55,8. Наклад 250 прим.

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



9 772306 566009 03 >

**Адреса редакції:**

01030, м. Київ,  
вул. Пирогова, 7-А  
тел. +38 044 286 2125

© НІСД, Київ, 2016

**Головний редактор:**

Горбулін В. П. – директор Національного інституту стратегічних досліджень, академік НАН України, доктор технічних наук, професор.

**Заступник головного редактора:**

Власюк О. С. – перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор.

**Заступник головного редактора – відповідальний секретар:**

Ляшенко О. М. – учений секретар Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор.

**Члени редколегії НІСД:**

Бегма В. М. – доктор економічних наук, доцент;  
Валевський О. Л. – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник;  
Двігун А. О. – доктор економічних наук, професор;  
Дубов Д. В. – доктор політичних наук, старший науковий співробітник;  
Коваль О. П. – доктор економічних наук, доцент, старший науковий співробітник;  
Корнієвський О. А. – доктор політичних наук, доцент;  
Малиновська О. А. – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник;  
Ожеван М. А. – доктор філософських наук, професор;  
Олійник Д. І. – доктор економічних наук, професор;  
Парахонський Б. О. – доктор філософських наук, професор;  
Розумний М. М. – доктор політичних наук, старший науковий співробітник;  
Собкевич О. В. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник;  
Степио М. Т. – доктор філософських наук, професор;  
Суходоля О. М. – доктор наук з державного управління, доцент;  
Сьомін С. В. – доктор політичних наук, професор;  
Цимбал О. І. – доктор економічних наук, старший науковий співробітник;  
Шаров О. М. – доктор економічних наук, професор;  
Шемаєв В. М. – доктор військових наук, професор;  
Шемаєва Л. Г. – доктор економічних наук, професор;  
Юрків Н. Я. – доктор економічних наук, доцент;  
Яворська Г. М. – доктор філологічних наук, професор.

**Члени редколегії:**

Бєлов О. Ф. – заслужений діяч науки і техніки України, радник Голови Служби безпеки України;  
Борис Дюркех – ректор Академії Збройних Сил Словацької Республіки, бригадний генерал, доктор філософії;  
Литвиненко О. В. – доктор політичних наук, професор, заступник секретаря Ради національної безпеки і оборони України;  
Лібанова Е. М. – академік НАН України, доктор економічних наук, професор, директор Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України;  
Марчук М. Г. – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича;  
Пирожков С. І. – академік НАН України, доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України;  
Салтовський О. І. – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка;  
Смолянюк В. Ф. – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка;  
Хилько М. І. – доктор філософських наук, професор, професор кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка;  
Чуйко В. Л. – доктор філософських наук, професор, професор кафедри філософії та методології науки Київського національного університету імені Тараса Шевченка;  
Crerar a Duff Willis – Professor, Crerar Historian Grande Prairie Regional College, AB Canada;  
Volodymyr Kravchenko – Director, Canadian Institute of Ukrainian Studies, Professor, Department of History & Classics, Faculty of Arts, University of Alberta;  
Volodymyr Yahnishchak – Professor, History at Minerva Senior Studies Institute at MacEwan University, Edmonton AB Canada.

# ЗМІСТ

## «СТРАТЕГІЧНИМ ПРІОРИТЕТАМ» – 10 РОКІВ

Нас вітають .....	5
-------------------	---

## Серія «Політика»

### НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

<i>Горбулін В. П.</i>	Ціннісні ресурси війни і миру: український формат .....	11
<i>Резнікова О. О., Дрьомов С. В.</i>	Деякі законодавчі аспекти протидії сепаратизму в Україні.....	18
<i>Бурковський П. А.</i>	Політико-правовий статус Мінських домовленостей: ризики та можливості для мирного процесу.....	26

### МІЖНАРОДНА ВОЄННА БЕЗПЕКА

<i>Шевцов А. І., Мерніков Г. І.</i>	Міжнародна кооперація при створенні ракетно-космічних систем.....	33
<i>Свергунов О. О.</i>	Світові тенденції розвитку воєнно-економічного співробітництва у сферах розробок та виробництва озброєнь: досвід для України.....	45
<i>Александров О. С., Замікула Г. О.</i>	Туреччина як регіональна потуга: фактор внутрішньополітичної зміни ролі збройних сил .....	54

### БЕЗПЕКА КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

<i>Суходоля О. М.</i>	Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритети державної політики України.....	62
<i>Бобро Д. В.</i>	Методологія оцінки рівня критичності об'єктів інфраструктури .....	77

### ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

<i>Дубов Д. В.</i>	Державна інформаційна політика України в умовах гібридного миру та війни .....	86
<i>Конах В. К.</i>	Система концептуальних документів ЄС в інформаційній сфері як приклад для України.....	94

### СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА

<i>Малиновська О. А.</i>	Міграційна криза в Європі: пошуки шляхів розв'язання та наслідки для України.....	104
<i>Коваль О. П.</i>	Огляд існуючих підходів до оцінки рівня соціальної безпеки.....	115
<i>Ковязіна К. О.</i>	Раптова бідність в Україні: постановка проблеми, шляхи вирішення.....	121
<i>Голвазін О. М.</i>	Територіальна нерівність у доступі до базових послуг в Україні: сучасний стан і шляхи подолання .....	130

### ГУМАНІТАРНИЙ РОЗВИТОК

<i>Валевський О. Л.</i>	Роль державної культурної політики в реалізації реформ в Україні.....	138
<i>Зубченко С. О.</i>	Реалізація програмних документів із гуманітарного розвитку України.....	144

## Серія «Філософія»

### УКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ

<i>Розумний М. М.</i>	Проблема лідерства в українському національному проекті .....	149
<i>Здіорук С. І.</i>	Духовно-гуманітарна підготовка військовослужбовців: українські реалії та перспективи .....	156

### ФІЛОСОФІЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

<i>Степико М. Т.</i>	Гібридна війна як війна ідентичностей .....	163
<i>Ожеван М. А.</i>	Ілюзії та реалії «п'ятої влади»: феномен експертократії у дзеркалі філософського аналізу .....	171

## Серія «Економіка»

### ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

<i>Власюк О. С., Базилук Я. Б., Давиденко С. В.</i>	Потенціал зовнішньоторговельного співробітництва України та Словаччини у контексті протидії гібридним загрозам .....	185
---	---	-----

<i>Олійник Д. І.</i>	Євроінтеграційні наміри України в контексті активізації економічних, соціальних та екологічних процесів .....	197
----------------------	--	-----

<i>Биткін С. В.</i>	Конкурентна розвідка як технологія практичного забезпечення національної зовнішньоекономічної безпеки .....	206
---------------------	--	-----

### ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА

<i>Ляшенко О. М., Марков Р. В.</i>	Економічна безпека підприємств: тенденції та підходи до оцінювання .....	213
--	--	-----

<i>Собкевич О. В.</i>	Загрози інноваційній безпеці у промисловості та механізми їх подолання .....	220
-----------------------	--	-----

### ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА

<i>Гладких Д. М.</i>	Напрями активізації кредитування підприємств реального сектору економіки в Україні .....	237
----------------------	--	-----

<i>Лондар Л. П.</i>	Вдосконалення боргової політики як чинник підвищення рівня фінансової безпеки держави .....	244
---------------------	--	-----

### БЕЗПЕКА ТРАНСПОРТНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

<i>Михайличенко К. М.</i>	Оцінка прогресу у реформуванні транспортного сектору економіки та актуальні завдання на майбутнє .....	253
---------------------------	---	-----

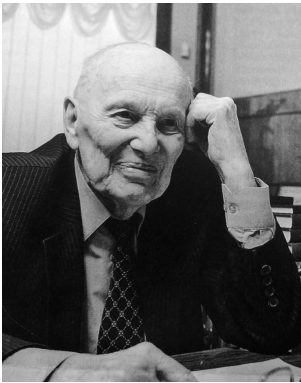
<i>Шемаєв В. В.</i>	Проблеми реформування залізничного транспорту на прикладі ПАТ «Українська залізниця» .....	263
---------------------	---	-----

## Огляди, анонси

<i>Степико М. Т.</i>	Про український шлях до демократії .....	269
	Нові видання НІСД .....	274
	Відомості про авторів .....	277
	Вимоги до статей / Requirements for research papers .....	279

# «Стратегічним пріоритетам» — 10 років

## НАС ВІТАЮТЬ



**Борис ПАТОН,**  
президент Національної академії наук України

Достойні науковці!

Шановні колеги!

Дорогі друзі!

Від імені Національної академії наук України маю за честь привітати увесь науковий колектив Національного інституту стратегічних досліджень з нагоди виходу ювілейного, 40-го номера часопису «Стратегічні пріоритети». Щиро поділяю ту радість, ті зворушливі почуття, котрі переповнюють цими днями кожного з тих, завдяки чиїм зусиллям журнал відбувся.

Десять років історії та 40 номерів для серйозного наукового видання — не так уже й багато. Але дружній інститутській команді за цей час вдалося зробити чимало.

За десятиліття, що минуло від дня виходу у світ першого числа, унікальне для нашої країни видання довело свій високий фаховий рівень, ствердивши свою репутацію, як надійного джерела об'єктивної аналітики, передових наукових ідей і думок, виважених прогнозів, конкретних рекомендацій і пропозицій для органів влади.

Тематика публікацій часопису охоплює широке коло проблем внутрішньої і зовнішньої політики, економіки, енергетики, оборони, соціальної сфери, регіонального розвитку, формування інформаційного суспільства, науки і освіти, культури, державно-конфесійних відносин.

Враховуючи специфіку діяльності Національного інституту стратегічних досліджень, зазначені проблеми завжди розглядаються крізь призму інтересів національної безпеки, модернізації і сталого розвитку українського суспільства, зміцнення конкурентоспроможності, обороноздатності і міжнародного авторитету Української держави.

Реальність триваючої гібридної війни, необхідність проведення глибоких і системних реформ, прискореної модернізації та європейської інтеграції України висувають нові вимоги до формування ефективної стратегії розвитку країни та зміцнення національної безпеки у ХХІ столітті. Виконання цих завдань потребує консолідації зусиль наукової спільноти, представників влади, організацій громадянського суспільства. Відповідним чином зростає цінність майданчиків для відкритого та об'єктивного обговорення актуальних питань, комунікації між наукою, владою і громадськістю. Одним із таких якісних дискусійних майданчиків є сьогодні журнал-ювіляр.

«Стратегічні пріоритети» посідають особливе місце серед українських наукових журналів і збірників. Адже часопис, котрий видається Національним інститутом стратегічних досліджень – базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України та Ради національної безпеки і оборони України, – вирізняється мультидисциплінарним характером, комплексним підходом до актуальних безпекових проблем, креативністю у віднайденні шляхів і механізмів вирішення існуючих проблем.

У Національному інституті стратегічних досліджень перетинаються потужні потоки наукової інформації, відбуваються напружені дискусії з найважливіших питань сьогодення та майбутнього нашої держави. Вкрай важливо, що до участі у цих дискусіях Інститут постійно залучає науковців НАН України, галузевих академій, незалежних експертів, провідних зарубіжних учених (зокрема, зі США, Канади, Великої Британії, КНР, Румунії, Польщі тощо), представників органів державної влади і політиків, які мають змогу реалізувати відповідні політичні рішення. Результати цих дискусій знаходять своє відображення на сторінках «Стратегічних пріоритетів». Тому цей журнал – не просто своєрідна візитівка Інституту, а й цілий «клуб за інтересами» для багатьох інтелектуалів, яким не байдужа доля України.

Переконаний, Ваше видання виконує винятково важливу в сучасному глобалізованому світі місію комунікації між науковою спільнотою і державною владою, роблячи вагомий внесок у вирішення актуальної для сучасної України проблеми інтеграції різних осередків стратегічних досліджень, об'єднання інтелектуальних сил для вироблення науково обґрунтованої стратегії розвитку держави. Адже наукові дослідження і розробки, результати яких публікуються на сторінках «Стратегічних пріоритетів», акумулюють новітні досягнення та світовий досвід з усього спектру сфер знань, дотичних до питань національної безпеки держави та стратегічного розвитку України. Для управлінської діяльності важливо ще й те, що публікації журналу містять чіткий акцент на практичному застосуванні результатів досліджень і розробок.

Висловлюю щирі сподівання, що плідна співпраця Національної академії наук України з Національним інститутом стратегічних досліджень та журналом «Стратегічні пріоритети», що вже стала доброю традицією, підтримуватиметься і розвиватиметься й надалі на благо українського народу.

Щиро бажаю редакційній колегії й авторам «Стратегічних пріоритетів» оптимізму, невтомності у праці, творчого натхнення, відкритості до нового у дослідженнях, спрямованих на пошук ефективної стратегії розвитку України, на розбудову кращого спільного майбутнього!

Прийміть ще раз мої найщиріші вітання і запевнення у глибокій повазі!



**Олександр ТУРЧИНОВ,  
Секретар Ради національної безпеки і оборони України**

Від імені Ради національної безпеки і оборони України та від себе особисто щиро вітаю колектив Національного інституту стратегічних досліджень із виходом у світ ювілейного номера науково-аналітичного щоквартального збірника «Стратегічні пріоритети»!

З першого номера журнал привернув увагу наукової громадськості серйозним, зацікавленим підходом до визначення стратегічних напрямів розвитку держави. За десять років видання стало унікальним джерелом інформації про дослідження Інституту та інших наукових установ країни з проблемних питань суспільно-політичного, соціально-економічного та гуманітарного розвитку держави, зовнішньої політики, національної безпеки і оборони України, інформаційної складової суспільного розвитку. Нині журнал, розрахований на широке коло вітчизняних і зарубіжних фахівців та молодих науковців, став відомим експертним майданчиком як усередині країни, так і далеко за її межами.

Із особливим задоволенням відзначаю, що на шпальтах видання помітне місце займають аналітичні публікації досвідчених фахівців, відомих учених, авторитетних державних діячів. Матеріали «Стратегічних пріоритетів» завжди характеризуються ґрунтовною науковою базою, глибиною та актуальністю, конкретикою та зв'язком із нагальними проблемами сучасного розвитку держави. Ми високо цінуємо практичні рекомендації органам державної влади, які пропонуються авторами публікацій журналу, уважно їх вивчаємо та використовуємо у повсякденній роботі.

Символічно, що до ювілейного номера журналу включені статті широкого кола вчених Інституту, які діляться результатами своїх досліджень у різноманітних сферах — політичній, філософській та економічній.

Агресія на сході України та окупація Криму спонукають нас переглядати звичні підходи, шукати нові шляхи збереження країни і єднання народу. Зміцнення безпеки та посилення обороноздатності держави — ключові завдання для кожного з нас, працівників українських управлінських структур, науковців, експертів та аналітиків. Ваговим внеском у вирішення цих завдань стали нові редакції Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини, Стратегічного оборонного бюлетеня та інших важливих документів у безпековій сфері, до розробки яких суттєвий внесок зробили фахівці Інституту. Значний внесок у цю справу внесли також редакційна колегія журналу, його читачі з активною громадянською та науковою позицією, які активно сприяли громадському обговоренню проектів цих документів та особисто брали в ньому участь.

Особливої актуальності сьогодні набувають пошуки шляхів ефективного впровадження у життя положень ухвалених документів, в яких задіяні вітчизняні науковці дослідники у сфері безпеки та оборони. У цих здобутках, я впевнений, буде частка праці й колективу Національного інституту стратегічних досліджень та його авторитетного видання. Вірю, що завдяки вам українська наука гідно відповість на виклики сьогодення та сподівання громадськості.

Світ навколо нас постійно змінюється. Я сподіваюся, що й у наступні десятиліття журнал надаватиме своїм читачам докладну інформацію про новітні наукові дослідження, пов'язані із стратегічним курсом розвитку нашої країни у всіх сферах державотворення.

Перекоаний, що ваш високий професіоналізм, талант та вірність своїй справі і надалі сприятимуть утвердженню обраного нами європейського майбутнього та стануть запорукою подальшої інтеграції вітчизняної науки до світового інтелектуального простору.



**Ростислав ПАВЛЕНКО,  
заступник Глави Адміністрації Президента України**

Сучасний світ — надзвичайно конкурентне середовище. Стрімкий розвиток технологій, ускладнення соціальної структури, дедалі гостріші глобальні виклики висувають нові вимоги й до інтелектуального супроводу політики. На тлі цих об'єктивних викликів часу Україна в буквальному розумінні б'ється за своє існування. Необхідність відбиття російської агресії змушує до мобілізації усіх суспільних сил. Тим більше, ще це агресія комплексна; суто військовий компонент супроводжується тиском в інформаційному, економічному, гуманітарному вимірах.

Щоб перемогти, необхідно адекватно відповісти на численні критичні виклики, які, на жаль, часто не знаходили відповіді: від неконкурентної структури економіки — до хронічних хвороб суспільної свідомості, спричинених багаторічними соціальними деформаціями.

Тому важливим є наявність дискусійних майданчиків, платформи для презентації наукових ідей, експертних пропозицій, їх критичного розбору. Одним із таких майданчиків, безперечно, є науковий збірник «Стратегічні пріоритети» — видання Національного інституту стратегічних досліджень, якому виповнюється 10 років. І мені дуже приємно вітати читачів збірника у його ювілейному, 40-му числі.

Переконаний, що у будь-якій критичній ситуації є сенс говорити про стратегію, про те, що буде завтра і через багато років, про те, якими є цінності суспільства й політики і для чого робиться те, що робиться. І 10-річчя провідної вітчизняної трибуни стратегічної думки для цього добрий привід.

Його важливою перевагою є багатопрофільність. На сторінках видання можна побачити статті з політології та економічної теорії, філософії та соціології, історії і правознавства, військових наук та державного управління. І це не просто відображення мультидисциплінарної структури НІСД. Це важливе свідчення мультидисциплінарності абсолютної більшості проблем сучасної державної політики, для вирішення яких потрібне об'єднання зусиль спеціалістів із різних галузей, вчених та управлінців.

10 років, що минули з виходу першого номера «Стратегічних пріоритетів», природно спонукають до певної ретроспекції, огляду того складного шляху, який пройшла наша країна, сутнісних проблем суспільного розвитку України. 40 випусків збірника — це своєрідна історія вітчизняної експертної думки. Такий погляд і дозволяє з'ясувати причини нинішнього стану речей, аналізуючи корені проблем, — і стає в нагоді для прокладання шляхів суспільного поступу в різних сферах.

Перший номер збірника побачив світ наприкінці 2006 року. Це число можна легко знайти на сайті НІСД. І в тому, десятиріччя давнини числі збірника Інституту, можна прочитати про формування політичної відповідальності, про дестабілізаційний вплив проросійських організацій на півдні України, про перспективи енергозбереження в ЖКГ України, роль Кіотського протоколу, модернізацію вищої освіти і залучення громадян для управління розвитком регіону тощо. Тобто йшлося про проблеми, які Україна намагається вирішити нині і які, як бачимо, не вирішувалися протягом десятиріччя, що минуло. Точна діагностика больових точок суспільного розвитку робить честь ученим НІСД; а те, що проблеми протягом цих років не вирішувалися, ставить складні завдання перед сучасними законодавцями і державними менеджерами.



Тому одним із важливих завдань сьогоднішніх реформ є, поміж іншим, зміна культури розробки та реалізації рішень державної політики: підвищення питомої ваги наукового аналізу й прогнозу, використання сучасних методик підготовки рішень, оцінки їх наслідків, застосування стратегічного мислення.

Нині, на десятому році життя «Стратегічних пріоритетів», на його сторінках — найгостріші проблеми сьогодення і майбутнього України: проблеми гібридної війни і європейської безпеки, сепаратизму й радикалізму, воєнної політики та удосконалення військово-технічного співробітництва, оздоровлення фінансової системи, національної ідентичності і багато інших. Збірник багато уваги приділяє науковим розвідкам у галузі національної безпеки, вивченню різних її аспектів. Результати цих розвідок мають лягти в основу формування державної політики щодо вирішення відповідних проблем.

Серед інших достоїнств видання відзначу його відкритість. На сусідніх сторінках можна побачити статті і легендарного академіка, і амбітного й талановитого аспіранта, науковців з різних регіонів України. Важливим є і творчий підхід редакційної колегії до тематики, відкритість до нових дослідницьких напрямів.

Вітаючи «Стратегічні пріоритети» з ювілеєм, хочу побажати виданню наступних довгих років невтомного наукового пошуку, прискіпливої уваги до ключових проблем суспільного розвитку, демонстрації нових оригінальних підходів і методик, точних прогнозів і зважених оцінок, відкриття нових наукових імен. І, звісно, бути розумним порадником для нової наукової, управлінської, політичної еліти України, знаходити свої пропозиції у конкретних рішеннях державного управління!



**Лілія ГРИНЕВИЧ,**  
**міністр освіти та науки України**

Шановні науковці Національного інституту стратегічних досліджень!

Від імені освітянсько-наукової спільноти вітаю високоповажний колектив однієї з провідних аналітичних науково-дослідних установ України з нагоди виходу ювілейного, 40-го, номера журналу «Стратегічні пріоритети».

Незважаючи на наявність десятків спеціалізованих політологічних видань, Ваш збірник вирізняється вагомістю публікацій теоретичного та методологічного характеру, оперативною реакцією на виклики та загрози національній безпеці, максимальною орієнтацією на застосування наукових рекомендацій на практиці.

Національний інститут стратегічних досліджень перебуває в авангарді осмислення новітніх соціально-політичних процесів. Публікації його видань відзначаються глибиною і багатоаспектністю аналізу сучасного стану міжнародних відносин, функціонування держави, суспільства та економіки, обґрунтування стратегічних напрямів їх розвитку.

За роки свого існування видання стало майданчиком для обміну ідеями та визначення оптимальних шляхів для просування нашої країни вперед. Публікації найбільш актуальних і вагомих теоретичних напрацювань і досліджень практичного характеру роблять часопис своєрідним компасом у пошуку найбільш правильного вектору руху країни.

Попри наш непростий час, наукова думка продовжує активно впливати на розвиток суспільно-політичних та економічних процесів в країні. Тож на моє глибоке переконання, існує пряма залежність між тим, наскільки вичерпно й всебічно науковці зможуть донести до української влади та широкого загалу передові ідеї демократичної правової держави, громадянського суспільства, економічного зростання, й тим, настільки успішним буде творення Української держави, консолідація суспільства, зростання добробуту народу.

В умовах військових дій на сході України, гібридної війни Росії проти України особливого значення набуває тісна співпраця освітян та науковців задля збереження і розвитку національної ідентифікації та виховання патріотизму. Неупереджена, об'єктивна оцінка інтелектуальною елітою суспільно-політичних подій на шпальтах журналу «Стратегічні пріоритети» дає можливість визначати перспективи цивілізаційного поступу України, окреслювати ефективні шляхи подолання наявних проблем. Без перебільшення можна сказати, що вчені Інституту, працівники редакції часопису продовжують робити свій вагомий внесок у розбудову суверенної, процвітаючої, європейської України.

Бажаю всім міцного здоров'я, життєвої енергії та творчої наукової наснаги!

# Політика

## НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 355.01:172.4(477)

### ЦІННІСНІ РЕСУРСИ ВІЙНИ І МИРУ: УКРАЇНСЬКИЙ ФОРМАТ<sup>1</sup>

Володимир Горбулін,

*доктор технічних наук, професор, академік НАН України*

**Стаття присвячена** проблемі взаємовідносин у трикутнику «Україна – Європейський Союз – Росія» та пошуку відповідей на протистояння агресору. Констатується, що наразі вірогідність «великої війни» зберігається, і РФ до неї активно готується. За цих умов є ризик того, що громадська думка в європейських державах почне вимагати від політичних лідерів шукати компроміси з агресором, у т.ч. – за рахунок інтересів України (зменшуючи підтримку нашої держави). Стратегічний аналіз і стратегічна діяльність є довгостроковими чинниками, які можуть забезпечити Україні здатність ефективно протистояти агресору, який часто виявляється поганим стратегом, але добрим тактиком.

Зважаючи на обмеженість українських ресурсів порівняно з агресором, пропонується будувати стратегічну діяльність України на засадах асиметричності та проактивності. Пропонується посилити діяльність України як на міжнародному рівні (протидія російській пропаганді, сприяння реформуванню СБ ООН, розширення співробітництва з НАТО), так і на внутрішньому (переосмислення економічної політики держави в розрізі поточних військово-політичних умов, посилення захисту та розвитку інфраструктури, готовність у нормативно-правовому та практичному сенсах до введення військового стану, розвиток інноваційних видів озброєнь). Також запропоновано утворити «науковий хаб» для проведення стратегічного аналізу для потреб держави.

**Ключові слова:** війна, стратегічний аналіз, асиметрія, міжнародна політика.

<sup>1</sup> Уперше статтю під назвою «2017-й: далі буде ...» було опубліковано у щотижневій українській газеті «Дзеркало тижня» від 2 липня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/internal/2017-y-dali-bude-cinnisni-resursi-viyni-i-miru-ukrayinskiy-format-\\_html](http://gazeta.dt.ua/internal/2017-y-dali-bude-cinnisni-resursi-viyni-i-miru-ukrayinskiy-format-_html)

**HorbulinVolodymyr****VALUE RECOURCES OF WAR AND PEACE: UKRAINIAN FORMAT**

*The article* deals with the problem of the relationship in Ukraine – European Union – Russia triangle, as well as with search for responses to aggression. It is noted that the likelihood of “big war” continues to persist and Russia is actively preparing for it. In these circumstances there is a risk that public opinion in European states will start to require from their political leaders some sort of compromise with the aggressor, at the expense of Ukraine (by reducing support for our state). Strategic analysis and strategic activities are long-term factors that can provide Ukraine the ability to effectively confront the aggressor, which is often a poor strategist, but a good tactician.

Taking into account the limited resources of Ukraine compared to aggressor, it is proposed to build Ukrainian strategic activities on the principles of asymmetry and pro-activity. It is proposed to enhance the activity of Ukraine at both international (resistance to Russian propaganda, promotion of the reform of the UN Security Council, expansion of cooperation with NATO) and internal (rethinking of economic policy in the context of the current military-political conditions, increase of protection and development of infrastructure, readiness to introduce martial law in both legal and practical fields, development of innovative weapons) levels. Also creation of a “scientific hub” for strategic analysis of the state needs is proposed to implement.

**Keywords:** war, strategic analysis, asymmetry, international politics.

*Вирушивши в дорогу, треба йти.  
Якщо дуже кепсько – прискорити ходу.  
Але не озиратися назад, де біля грубки  
було тепло, вітер у комині вив  
по-діккенсівськи, а на столику лежав  
мармелад зі щипчиками.*

Ілля Еренбург.

«Надзвичайні пригоди Хуліо Хуреніто та його учнів»

Зараз Україна перебуває в точці біфуркації, або перед своєрідним «моментом істини» у нашому конфлікті з Росією.

Нинішнє поширене, але від цього не менш хибне, сприйняття ситуації як «затишшя» криє в собі макронебезпеку. Насправді ми спостерігаємо лише зміну парадигми розгортання цього довгострокового конфлікту. Ба більше, формується тривожне відчуття «тиші перед бурею», особливо зважаючи на ту активність, яку продовжує розгортати Росія на території «ДНР/ЛНР», а також Криму (про який багато хто регулярно забуває). Перспектива масштабних бойових зіткнень універсально розрізняється на обрії дедалі чіткіше.

При цьому наша методологічна основа для аналізу ситуації багато в чому обертається навколо концептів попередніх 20 років незалежності. Відмова від закостенілих і неефективних підходів відбувається дуже болісно, з серйозним відкочуванням до «звичної» для багатьох реальності.

Нинішній короткий, як видно, період – чи не остання можливість серйозно заново оцінити

поточний стратегічний контекст розгортання військово-політичної ситуації в Україні й навколо України, а також почати думати про те, якою може бути наша відповідь на нові виклики українській державності й національній безпеці.

І робити це ми повинні виходячи не з наших абстрактних припущень про реальність, а беручи до уваги той факт, що «велика війна», до якої чимдалі наполегливіше готується і яку провокує Росія, цілком може стати реальністю.

А Росія справді готується. Для нас особливо тривожною є ситуація на наших кордонах. Наприклад, у Белгородській області Росія будує одну нову (всього за 25 км від українського кордону) і відновлює стару радянську військову базу. У травні 2016 р. стало відомо, що в Ростовській області розгорнуть нову мотострілецьку дивізію чисельністю близько 10 тисяч осіб. До Брянської області перекинули 28-му окрему мотострілецьку бригаду разом із технікою та озброєнням (під потреби нових підрозділів тільки в цій області вже відводять приблизно 142 гектари). Загалом же Росія створює три нові дивізії – дві в Західному військовому

окрузі, одну в Південному. Кожна дивізія — приблизно 10 тисяч осіб. Крім того, посилюється військове угруповання в Криму. В 2015 р. Росія поповнила Чорноморський флот більш як 200 одиницями нової військової техніки, серед них — 40 бойових кораблів і суден забезпечення. ЧФ передано понад 30 літальних апаратів, зокрема сучасні багатоцільові винищувачі Су-30СМ, а частини берегових військ поповнилися 140 одиницями новітньої автобронетанкової техніки. Все це накопичення сил не може тривати нескінченно. Особливо враховуючи ослаблення східного кордону РФ (частину військ до Західного військового округу перекидають звідти). Росія пояснює це необхідністю «адекватно відповісти на посилення НАТО», але є обґрунтовані побоювання, що робиться це зовсім з іншою метою. Навряд чи можна серйозно сприймати припущення, що скупчення такої маси військовослужбовців і військової техніки — усього лише гра м'язами. Все це вельми недешеві ігри, і вони цілком виправдані, якщо передбачається подальше використання цих сил за прямим призначенням. І саме ми — перші на шляху всієї цієї військової машини, очолюваної агресивним і цинічним російським керівником.

Ми повинні чітко розуміти, що для України воєнна загроза з боку Росії не зникне ніколи. Причому ймовірність зростання цієї загрози (і перехід її до активної фази) тим вища, чим менш успішною буде робота Росії з дестабілізації України іншими методами.

Питання в тому, чи готові ми визнати реальність війни і готуватися до неї повноцінно. Тим більше що до всього додається ширша й важливіша проблема, з якою ми стикаємося вже зараз: з міжнародним контекстом російсько-української війни.

Однак навіть визнаючи високу ймовірність масштабної війни, ми повинні пам'ятати про два важливі (навіть принципові) моменти.

По-перше, у випадку прямої масштабної воєнної агресії Росії проти України наші шанси вистояти в ній мінімальні. Наші потенціали настільки різні, що очікувати іншого складно. Принаймні це справедливо для нинішнього стану українських Збройних сил і їх військово-технічного забезпечення. Наше завдання максимум (знову ж таки — виходячи з нинішнього реального стану ЗСУ) — завдати противникові максимальних втрат, сповільнити його (щоб дочекатися допомоги з боку наших союзників, якщо вони захочуть її надати) і зробити для про-

тивника подальше просування, утримання території дуже дорогим задоволенням.

По-друге (і це логічно випливає з попереднього пункту), наше основне завдання — створити умови, щоб не допустити такої війни. Це включає в себе всі дії, спрямовані на послаблення РФ (дипломатичні, економічні, інформаційні), посилення нашого потенціалу стримування агресора (зокрема переозброєнням армії та політичною консолідацією суспільства) і зміну самого підходу до осмислення загроз, а також до реагування на них.

Утім, багато тут залежить не тільки від нас, а й від наших європейських партнерів, які про свої відносини з РФ дедалі частіше висловлюються досить двозначно.

---

## Чи стане Європа «колективним гюлленцем» Дюрренматта?

---

У видатного швейцарського драматурга Фрідріха Дюрренматта є твір — «Візит старої дами». «Стара дама» Цаханассьян спокушає жителів міста Гюллена астрономічною сумою за таку собі дрібницю: убивство одного громадянина — Ілла. Лише одного. За це вони отримають таку суму, з якою можна ні про що не думати і жити так, як вони жили раніше: розкішно й без особливих турбот. Так, якийсь час жителі сумніваються, заявляючи, що «цінності понад усе», але наприкінці здаються. І «винний» помирає. І не заради мерзенних грошей, а заради «торжества справедливості», «відновлення моральності» і «совісті, що прокинулася».

За великим рахунком, цей твір — про спокусу й цінності. Причому про спокусу не так грішми, як перспективою «ситості» й «спокою», а також можливістю нічого не змінювати.

Аналогії між цією історією і відносинами між Україною — Росією — Європою до болю нагадують той-таки трикутник історії Дюрренматта: Ілл—Цаханассьян — гюлленці (що зауважив якось і політолог Борис Пастухов). Звичайно, Європа не схожа на збіднілий Гюллен. Та й Росія — явно не та країна, котра може вільно кидатися грішми (про що недавно так переконливо повідомив російський прем'єр-міністр жителям Криму). Але спокуса не обов'язково пов'язана з грубими ма-

теріальними благами. Нині Росія спокушає Захід міфами про те, що може повернути час назад (у період до 2014 р.), що вона допоможе Заходу у вирішенні його пекучих проблем (біженці, Сирія, терористи, ІДІЛ — усе, що завгодно), що гроші з «дикої, але багатой» Росії знову потечуть у Європу. А для цього потрібно всього лише «вбити» Україну — відмовити їй у міжнародній підтримці, фінансовій допомозі, засудити, та хоч би й просто заплющити очі на те, що робить там Росія.

Сьогодні наші західні друзі демонструють значно більше самовладання, ніж гюлленці: для них цінності й принципи значать набагато більше, ніж для абстрактних громадян вигаданої історії. Однак і ми не можемо заплющувати очі на те, що громадська думка багатьох європейських країн коливається і змінюється. Змінюється не на нашу користь. Останнє за часом рішення французького Сенату — з їх числа. Або заяви Ф.-В. Штайнмайера про те, що треба вже починати думати про скасування санкцій взамін на «істотний прогрес» у виконанні Мінських домовленостей.

Дедалі голосніше й чіткіше лунають заклики повернути Росію у Велику вісімку, скасувати санкції й поновити повноцінні економічні відносини (як зробив нещодавно в Санкт-Петербурзі Н. Саркозі). Ба більше, ті, хто до цього закликає, вже починають «раціоналізувати» свої заклики, посилаючись на «спільність українського й російського народів», на «об'єктивні підстави Росії претендувати на Крим», на те, що «Україна не проводить реформ», тощо. А словами колишнього міністра юстиції Франції Р. Даті, котрий недавно закликав зняти санкції з керівників російських спецслужб, могли б по праву пишатися і Бургомістр, і Вчитель з п'єси Дюрренматта: «Реальна політика — це вже не вибір, це наш обов'язок, нав'язаний світом навколо нас. Ми можемо не погоджуватися з усім і ми можемо накладати болісні санкції, але є цілі й інтереси, які вимагають від нас вийти за бажання покарати».

Як довго європейські політичні лідери зможуть протистояти цьому тиску громадської думки (до речі, сформованої і за активної підтримки тієї ж таки Москви й лояльних до неї політичних партій і громадських рухів)? Швидше за все, для радикальної зміни позицій буде потрібна заміна нинішніх європейських лідерів новими. І відбутися це може вже 2017 року, коли відбудуться президентські вибори у Франції й парламентські в Німеччині. Не за горами вибори і в інших європейських країнах. Чи зможуть (і чи захочуть?) нові

керівники продовжувати конфронтаційну лінію з Росією? Відповідь на це дати зараз складно.

Однак чого нам у цій ситуації точно не варто робити, то це займатися моралізуванням. Розмірковувати, чи знімуть санкції і якщо знімуть, то чи морально вчинять наші союзники чи ні, чи продався хтось Москві чи ні, насправді немає сенсу. Як мінімум — з точки зору раціонального погляду на реальність.

Тим більше що коли до кінця бути чесними, то навіть усередині України ситуація дуже складна — як у соціально-економічній сфері, так і з погляду загального стану нашого суспільства, і це не може не викликати тривоги. Втома суспільства від офіційно не оголошеної війни, різке зниження соціальних стандартів і умов життя, відсутність позитивного бачення реформ (у лютому 2016 р. понад 70% українців вважали, що реформи не проводяться) — все це стимулює зростання полярних настроїв: від апатії до протесту. Усе це спритно використовують російська пропаганда і її розвідслужби для «розгойдування» ситуації зсередини.

Відтак Україна повинна вже зараз планувати свою діяльність так, ніби жодних санкцій немає, а міжнародний контекст складається не на нашу користь. Тільки це дозволить нам уникнути найважчих сценаріїв (на кшталт масштабної воєнної агресії або зміни ставлення до нас союзників).

Концептуальна рамка нової стратегічної діяльності України: асиметрія, проактивність і стратегічний аналіз/діяльність

Тут ми підходимо до важливого питання про те, якою ж може бути наша відповідь на такі дії Росії, і чи є вона взагалі? Вона є. І її суть — стратегічний аналіз і стратегічна діяльність, яка тримається на двох стовпах: асиметричність і проактивність.

Росія майже відкрито визнає, що не спроможна займатися стратегічним аналізом і, тим більше, стратегічним плануванням. Довколавладні наукові еліти навіть намагаються це обґрунтувати тим, що в нинішньому світі стратегії унеможливилися як такі: «Сьогодні лідерів не слід оцінювати з погляду їхнього стратегічного мислення. Адже воно майже неможливе. Єдиний критерій — здатність правильно реагувати на поточні виклики, що виникають постійно, — тримаючи в голові бодай мінімальну дистанцію вперед», — вважає Ф. Лук'янов. Власне, інтерв'ю різних російських аналітиків, які причетні до виро-

блення Росією зовнішньополітичних рішень (наприклад С. Караганова або Л. Решетнікова), лише увиразнюють цю нездатність російського істеблішменту мислити стратегічно.

Однак саме ця нездатність — наш шанс. Не віра в «закордон нам допоможе» або очікування нової ціни на нафту марки Brent. Ні. Наш шанс — грати стратегічно з закостенілими тактиками. Блискучими тактиками, та всього лише тактиками.

Насамперед має змінитися міцно вкорінена практика, коли оперативно-тактичне управління грає першу скрипку в системі національної безпеки та оборони, тоді як власне стратегічне — лише другу. Якщо говорити про наявність справді стратегічного аналізу, слід визнати, що в цей момент ми об'єктивно перебуваємо в складній ситуації. Однак якщо ми не зламаємо цієї тенденції, то знову заплатимо життями українських військовослужбовців, які й зараз гинуть у «мирному Донбасі».

Безумовно, Національний інститут стратегічних досліджень у рамках своїх можливостей робить усе, щоб надати військово-політичному керівництву потрібні розробки, але цього мало. Критично мало. Виконання такого завдання потребує об'єднання зусиль учених, представників держструктур і органів сектора безпеки та оборони, громадянського суспільства. А для об'єднання зусиль нам потрібен своєрідний «науковий хаб», певна точка докладання зусиль і знань. Де цей хаб буде створено, не так важливо, хоча, об'єктивно, саме НІСД має найкращі можливості для виконання ролі такого інтегратора. Головне — щоб його створили і він мав можливість виконувати свої завдання. Як каже один з ключових ідеологів гібридної війни, яку ведуть проти нас, російський генерал Герасимов, цінність науки — у передбаченні. Із цим складно не погодитися. Але нам це треба не просто повторювати як ритуальну фразу, а зробити основою практичної діяльності.

І тут наше друге питання — наша стратегічна діяльність. Нині її практично немає. Ми хапаємося за поточні ситуативні рішення і намагаємося зробити з них «стратегію». Не може бути довгостроковою стратегією держави ідея «домогатися продовження санкцій проти Росії». Бути тактичним пріоритетом — безперечно. Але не стратегією. Росія намагається втягти нас у зрозуміле й комфортне для неї симетричне протистояння. Щоб ми витрачали час і гроші на стандартні озброєння. Щоб ми постійно тримали свою економіку в стані стресу. Щоб ми втягувалися

в дорогу гонку озброєнь, якої ми в класичному вигляді виграти не можемо (як свого часу США втягли СРСР у глобальну гонку за програмою «Зоряних війн»). Ми не можемо собі цього дозволити. Насамперед — ресурсно.

Важливе запитання, що неминуче виникає в будь-якого читача: чи здатні нинішні еліти, військово-політичне керівництво країни прийняти цю нову реальність і мислити стратегічними, а не тактичними категоріями? Однозначної відповіді на нього дати тут і зараз не можна. Однак насправді не це найголовніше. Адже якщо еліти цього не усвідомлюють, якщо не здатні прийняти цю об'єктивну вимогу часу і запоруку схоронності нашої країни — не стане ні самих еліт, ні країни, якою вони управляють, бо тим самим створиться вікно для тієї масштабної агресії, якій вони не зможуть запобігти і на яку не зможуть відповісти. Відтак прийняття нової логіки діяльності — це не питання політичної дискусії, це екзистенційальна рамка існування України, якій потрібна цілісна й новаторська стратегія боротьби з агресором.

Основою цієї нової стратегії мають стати нестандартність дій (асиметричність), завдання ударів по найчутливіших місцях противника, інноваційність. Без цього в нашому довгостроковому (а воно буде саме таким) протистоянні не перемогти. І, як ми вже зазначали, мета всіх цих дій — не допустити війни і посилювати тиск на Росію, щоб вона була зайнята безліччю не смертельних, але чутливих ударів і не мала можливості сконцентруватися на одній меті. У даному випадку — на нас.

Ми повинні виходити з новими ініціативами на всіх напрямках. Особливо — на зовнішньополітичній арені. Ми повинні зробити все можливе для прискорення реформування Ради Безпеки ООН, щоб унеможливити використання Росією свого права вето як інструмента гібридної війни. Слід активніше долучитися до дискусії про формування нових коаліцій держав у Східній Європі. Одним з таких перспективних проєктів є Балто-Чорноморська коаліція держав: такі країни, як Польща, Балтійські країни, Скандинавія, Румунія, особливо гостро відчувають загрози, які вже спіткали Україну.

Не повністю вичерпано потенціал боротьби з ідеологічними основами російської агресії на міжнародній арені. Зокрема, концепцію «Русского мира», яка де-факто перетворилася на відверто нацистську й шовіністичну, слід заборонити на міжнародному рівні — так само, як свого часу за-

боронили нацистську. І для людей (або держав), котрі її просувають, мають бути такі самі правові наслідки, як і для послідовників нацистської ідеології. Адже насправді, говорячи про практичне вираження концепції «Русского мира», ми стикаємося зі справжнісіньким «православним ІДІЛом» — на Сході України діє (або діяли) відразу кілька різних «православних армій», що творять такі безчинства, які навіть бойовикам ІДІЛу не спадали на думку.

Ширшим і активнішим має бути наше співробітництво з НАТО. Ми не тільки можемо, а й повинні ініціювати спільні розвідувальні акції в Чорноморському регіоні й на східних кордонах НАТО. Перспективною є ініціатива створити під егідою НАТО спільну військову флотилію України, Румунії та Болгарії, а в перспективі до неї могла б приєднатися Туреччина. Взагалі все співробітництво між Україною і НАТО потребує рішучого оновлення.

Уразливою залишається економічна сфера — боротьба за неї буде складною і важкою. Слід підготуватися до радикальних кроків у цій сфері. Наприклад розглянути можливість запровадження надзвичайного економічного стану (особливо якщо конфлікт перейде в активну форму), а також розширити пакети економічних санкцій. І, звичайно, слід запровадити прямі обмеження щодо агентів економічного впливу РФ в Україні (за даними журналу «Український тиждень», кожне восьме з 200 найбільших українських підприємств контролює російський капітал).

У контексті економічних контрзаходів важливо постійно пам'ятати про інфраструктуру — насамперед це дороги, комунікації, системи підтримки військ на місцях. Нині все це перебуває у вкрай важкому стані, і його слід виправляти. Виправляти швидко. Розвиток інфраструктури, її захист повинні стати одним з пріоритетів держполітики. Ба більше, треба розглянути можливість інтернаціоналізувати проблему її захисту.

Серйозно слід переглянути логіку внутрішньополітичних процесів — в умовах війни (особливо гібридної) ми не можемо щоразу гасити пожежу в себе в тилу.

На випадок радикалізації конфлікту ми повинні бути готові до різких, непопулярних, але конче потрібних кроків: до запровадження воєнного стану на всій території України й оголошення стану війни. Вже зараз потребує законодавчого визначення статус неконтрольованих територій як

окупованих — не можна продовжувати вдавати, що все чудово й нічого не відбувається. Потрібно уточнити законодавче поле щодо можливості позбавлення бойовиків і сепаратистів громадянства України. Це абсолютно відповідає загальносвітовим тенденціям, і не варто цим нехтувати.

Складне питання з тим, що робити з «неоднозначними» темами, які постійно хвилюють суспільство: декомунізацією, люстрацією тощо. Безумовно, є чинне законодавство, і його слід виконувати, однак практику його реалізації все-таки варто переглянути. Цілком очевидно, що різкими й не завжди продуманими рішеннями ми загострюємо ситуацію навіть там, де цього можна було б легко уникнути. Роблячи такі важливі речі, як, наприклад, люстрація, її виконавці іноді скочуються до радянської «кампанійщини», проводячи її бюрократично-механістично, без урахування здорового глузду і національних інтересів.

Величезний пласт роботи нас очікує в інформаційній сфері. Там ризики й загрози все ще залишаються дуже серйозними. Росія не просто готова — вона максимально повно використовує проти нас увесь доступний їй інформаційно-пропагандистський арсенал, на побудову якого пішли роки й мільйони (мільярди?) доларів.

Під ударом опиняємося не тільки ми — Росія завдає ударів по Європі й з Європи, розконсервовуючи проросійські проекти, експертів, політиків, просто «корисних ідіотів». Пряме зіткнення з Росією на цьому полі для нас практично неможливе. Це не означає, що ми маємо забути про такі речі, як контрпропаганда, протидія ворожому контенту або підвищення медіаграмотності населення. Але цього недостатньо — потрібно шукати асиметричні відповіді.

Насамперед — на міжнародному рівні. У 1936 р. світ уже намагався дати відповідь на пропаганду, розгорнуту нацистською Німеччиною, — тоді було ухвалено «Міжнародну конвенцію про використання радіомовлення в інтересах миру». Як бачимо, проблема не зникла. Ми знову потребуємо норм, що обмежують злочинні структури й порушників міжнародного права у плані можливості доносити до світу свою позицію. Гадаю, що саме Україна повинна виступити з зовнішньополітичною ініціативою, яка унеможливить використання міжнародного інформаційного простору у своїх інтересах такими порушниками міжнародної безпеки (і міжнародного права), як Російська Федерація, ІДІЛ, інші терористичні структури.



Залишається складною ситуація у внутрішньому інформаційному просторі. Особливо це стосується того, що ми умовно можемо назвати «сірою зоною», — лінії зіткнення з територією ОРДЛО. Росія як безпосередньо, так і через «ДНР/ЛНР» продовжує активно інформаційно впливати на ці регіони. Ми ж продовжуємо вдавати, що ці території майже нічим не відрізняються від решти інформаційного простору країни. Але це не так. І ігнорувати цей факт не те що недалекоглядно, а в стратегічній перспективі навіть злочинно. Для цих районів потрібен зовсім особливий режим функціонування інформаційного простору — особливий порядок роботи журналістів, радіо і телемовлення, а в широкому значенні — будь-якої діяльності, що може бути визначена як інформаційна й така, що формує свідомість громадян. І в цьому сенсі нам потрібен здоровий пакт щодо такої політики між державою та українською журналістською спільнотою. Власне, готовність до такого діалогу продемонструє зрілість як держави, так і медіаспільноти України.

Останньою в переліку, але не останньою за важливістю є проблема створення ефективного щита для протидії прямій військовій агресії. Як уже було сказано, вести суто симетричну війну з Росією ми навряд чи зможемо — занадто вже різні в нас із нею вагові категорії. Мусимо знайти такі рішення, які, з одного боку, дозволять нам підтримувати високий рівень готовності військ і їхню здатність відбити пряму атаку, а з іншого — щоб це не знищило нашу економіку.

Насамперед ми повинні радикально змінити систему ухвалення рішень у цій сфері. Нині ми зобов'язані говорити про необхідність створити військово-промислову комісію на чолі з президентом. І уряд, як мінімум на рівні першого віце-прем'єр-міністра, повинен брати в цьому активну участь. Мета цієї комісії — аж ніяк не в дублюванні всіх наявних структур, а у визначенні пріоритетів і контролі їх виконання стосовно того, що стане основою нашого щита проти потенційної масштабної агресії. А тут ми можемо зробити ставку лише на одну річ — на інновації.

А Україні (промисловості, інститутам НАН України, просто науково-дослідним колективам або конструкторським бюро) є що запропонувати нашим військовим у найрізноманітніших сферах — починаючи від оперативно-тактичних ракетних комплексів, можливості створення українських аналогів *Javelin* і закінчуючи бойовими БПЛА й військовими робототехнічними

комплексами (які та ж таки Росія активно розробляє і вже використовує на практиці в Сирії, а про важливість цього питання для неї свідчить і ухвалення державної цільової програми роботи-зації Збройних сил РФ до 2025 р.). Для нас життя кожного нашого солдата повинно бути особливо цінним, і інноваційні озброєння — саме те, що допоможе ефективніше його зберегти.

---

## Що далі?

---

На початку статті наведено як епіграф фразу з видатного твору Іллі Еренбурга. Вона, мабуть, найточніше відбиває наш поточний стан і те, що нам треба робити. Ми вже «вийшли на дорогу», але весь цей час робимо все можливе, щоб не йти нею, всіляко відтягуючи момент походу. Нам усе ще хочеться назад, до «теплої грубки» і «мармеладу зі щипчиками». Однак усього цього вже немає, а ми відмовляємося визнати, що повертатися нема куди.

Фантомні болі старої системи, що розвалилася як з природних причин, так і за активної допомоги з боку, зрада стратегічного партнера — все це дає нам можливість не брати в дорогу кайдани минулого, а справді рішуче йти вперед. Ми повинні сформувати нову модель системи національної безпеки та оборони, здатну відповідати на виклики дня не тільки нинішнього, а й завтрашнього. Росія (якщо тільки не станеться чогось екстраординарного, що не вписується в загальний прогноз розвитку ситуації) буде нашим довгостроковим дестабілізуючим супутником, що постійно підводить нас до межі масштабної війни, за якою цілком може вибухнути й «велика війна».

Наше виживання залежить від того, чи будемо ми до неї готові. А це — завдання стратегічне. Якщо ми не зрозуміємо, що повинні займати активнішу позицію — не тільки захищатися, а й контратакувати (нав'язуючи свій порядок денний на всіх фронтах протистояння), якщо ми й далі ігноруватимемо стратегічне планування, якщо не усвідомимо потенціалу розвитку інноваційних військових технологій (усвідомимо не на словах — тут у нас усе нормально, а в реальних рішеннях і діях), то в разі загострення військово-політичної ситуації ми можемо виявитися не просто беззахисними перед ворогом — наша недалекоглядність призведе до найтяжчих наслідків для країни. І до нових людських жертв. А це те, чого ми собі дозволити просто не можемо.

# ДЕЯКІ ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ

**Резнікова Ольга Олександрівна,**  
*кандидат економічних наук*

**Дрьомов Сергій Володимирович,**  
*кандидат юридичних наук*

*У статті запропоновано результати дослідження питань законодавчого забезпечення протидії сепаратизму в Україні. Розглянуто деякі актуальні проблеми формування та реалізації державної політики у сфері протидії сепаратизму. Запропоновано бачення щодо можливих шляхів удосконалення законодавства України у цій сфері правовідносин.*

**Ключові слова:** національна безпека, прояви сепаратизму, протидія сепаратизму, національне законодавство, суверенітет, територіальна цілісність держави.

**Reznikova Olga, Driomov Serhii**

## LEGISLATIVE ASPECTS OF COUNTERING SEPARATISM IN UKRAINE

*The results of research of questions of the legislative providing of countering separatism in Ukraine are offered in the article. Some issues of developing and -implementation of public policy in a field of countering separatism are considered. Vision of possible ways of Ukrainian legislation improvement in this field of legislation is suggested.*

**Keywords:** national security, separatism, separatism countering, national legislation, sovereignty, territorial integrity of a state.

Протидія сепаратизму сьогодні є однією з найбільш актуальних і водночас надзвичайно складних проблем цивілізованого суспільства, оскільки її вирішення тісно пов'язане з питаннями існування держав, зміною їх кордонів та появою нових державних утворень. Не винятком є й Україна, яка з початку 2014 року відчуває на собі прояви цього суспільно небезпечного явища і змушена більшою мірою самотужки знаходити оптимальні шляхи його подолання.

У статті 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» серед основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України та стабільності в суспільстві на сучасному етапі названо прояви сепаратизму і намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів держави.

Наразі в Україні рівень цієї загрози є надзвичайно високим.

По-перше, Україна має справу з гібридним сепаратистським конфліктом на Донбасі, підґрунтям якого є політичний сепаратизм, інспірований та активно підтримуваний Російською Федерацією, яка у 2014 році розпочала та продовжує здійснювати агресію проти України.

По-друге, сепаратистські прояви фіксуються і в інших регіонах України. Зокрема, певні представники національних та етнічних громад, що проживають на півдні і заході України, намагаються активізувати процеси отримання національних автономій у складі України. При цьому окремою проблемою є те, що відповідні процеси можуть бути використані Російською Федерацією проти нашої держави як елемент гібридної війни.

З огляду на це, важливим завданням держави на даному етапі є формування стратегії протидії сепаратизму в Україні, яка має базуватися на

глибокому аналізу причин цього явища і можливостей держави щодо протидії. Таким чином, **метою цієї статті** є оприлюднення результатів дослідження питань законодавчого забезпечення протидії сепаратизму, а також надання рекомендацій щодо підвищення ефективності державної політики України у цій сфері і внесення пропозицій щодо можливих шляхів удосконалення відповідного законодавства.

Для визначення ефективної державної стратегії протидії сепаратизму необхідне глибоке розуміння причин виникнення цього явища. Вибір методів і способів протидії сепаратизму багато в чому залежить від природи такого конфлікту та стадії його розвитку.

Аналіз міжнародного досвіду засвідчує, що не існує єдиного підходу чи концепції, мінімального набору способів і методів боротьби або тактик, які будуть ефективними у всіх випадках і неодмінно приведуть до припинення сепаратистської діяльності. Визначення шляхів врегулювання проблеми збереження територіальної цілісності держави має здійснюватися з урахуванням історичних, культурних, етнічних, релігійних та інших особливостей розвитку регіонів. При цьому досвід кожної країни є по-своєму унікальним.

Слід зазначити, що дослідженню окремих аспектів такого явища, як сепаратизм, присвятили свої роботи М. Баймуратов, О. Бантишев, Ю. Барабаш, В. Батиргарєєва, А. Баранов, М. Басараб, І. Бочарников, Л. Волова, О. Гречко, В. Горенкін, Д. Горовиц, Р. Гріфіц, Н. Гуторова, В. Дівак, В. Карташкін, І. Кресіна, О. Крилов, В. Навроцький, Н. Нетеса, В. Погорілко, М. Рубашенко, С. Савойська, Т. Сиройд, В. Тацій, В. Тимошенко, В. Федоренко, В. Федоров, М. Хавронюк, О. Шамара та ін.

Однак, з огляду на події, які протягом кількох останніх років відбуваються в Україні (анексія Російською Федерацією Криму, збройний конфлікт на Донбасі), існує нагальна потреба у проведенні нових досліджень проблем, пов'язаних з протидією сепаратизму в нашій країні.

Одним із ключових елементів конфлікту на Донбасі є формування за безпосередньої підтримки офіційної Москви квазидержавних утворень — так званих ДНР і ЛНР, маріонеткові режими яких повністю контролюються та підтримуються державою-агресором.

За своєю суттю діяльність «ДНР» і «ЛНР», їх очільників і прибічників є злочинною та має ознаки сепаратизму, оскільки вона спрямована на порушення цілісності України, а також супроводжується вчиненням терористичних актів і проведення диверсій на території країни.

Для України наслідки вказаного конфлікту є надзвичайно тяжкими. На це звернув особливу увагу Президент України на «Уроці мужності» у Київському військовому ліцеї ім. І. Богуна, присвяченому Дню пам'яті Героїв Крут, зазначивши, що у війні на Донбасі загинуло 2269 українських військовослужбовців. При цьому, станом на кінець 2015 року, серед загиблих на сході України нараховувався 21 юнак віком до 18 років, а також 650 осіб віком від 18 до 25 років [1].

Поряд з тим, збройне протистояння на сході України також зумовлює невпинне погіршення економічних показників не тільки Донецької та Луганської областей, а й усієї країни. Так, у Донецькій області станом на 5 травня 2016 р. загальна сума збитків за зруйноване або пошкоджене майно становить 1 884,4 млн грн, загальна кількість пошкоджених або зруйнованих об'єктів — 9029. У тому числі: 838 будинків комунальної форми власності, 24 — житлово-будівельних кооперативів, 42 — об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та 8125 приватних житлових будинків. Кількість людей, які залишилися без житла, води, газу, електроенергії тощо, — 13,1 тис. осіб.

У Луганській області станом на 1 квітня 2016 р. загальна сума збитків за зруйноване або пошкоджене майно становить 519,8 млн грн, загальна кількість пошкоджених або зруйнованих об'єктів — 6857. У тому числі: пошкоджених об'єктів — 6310 (994 квартири та 5316 будинків); зруйнованих об'єктів — 547 (129 квартир та 418 будинків) [2, 3].

Це лише приблизна ціна, яку платитиме Україна за наслідки збройного протистояння на сході України через своєчасно не локалізовані прояви сепаратизму на території Донецької та Луганської областей. Сепаратистські процеси негативно позначаються на функціонуванні політичної системи держави, ставлять під сумнів легітимність центральної влади, призводять до кризи загальнодержавної політики та, створюючи загрозу державному суверенітету, підривають територіальну цілісність держави, знижують її міжнародний престиж тощо.

Про актуалізацію проблеми протидії сепаратизму для сучасної України можуть свідчити дані Генеральної прокуратури України щодо кількості зареєстрованих злочинів, які мають ознаки сепаратизму. Так, якщо у 2013 році в Україні не було зареєстровано жодного кримінального правопорушення за статтями 110, 110-2 Кримінального кодексу України [4], то впродовж 2014 року таких кримінальних проваджень було 328, а у 2015 році — 231. При цьому слід враховувати, що КК України доповнений ст. 110-2 згідно із Законом № 1533-VII від 19.06.2014 р. Тому кримінальні провадження за фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, почали реєструватися лише з другого півріччя 2014 року. Однак за відповідний період зареєстровано 7 таких правопорушень, а за весь 2015 рік — 8.

За даними Державної судової адміністрації України, у 2013 році за вчинення злочину, передбаченого ст. 110 КК України, не засуджено жодної особи. У 2014 році за вчинення злочинів, передбачених статтями 110, 110-2 КК України, засуджено вже 23 особи, а у 2015 році — 40.

Як показує світовий досвід, сепаратизм як явище має глибокі історичні корені. Це пов'язано з існуванням суперечності між історичними традиціями взаємодії держав на принципах державного суверенітету і непорушності кордонів, з одного боку, та принципом права націй на самовизначення, який утвердився в практиці міжнародних відносин і передбачає можливість формування незалежних держав, — з іншого. Така суперечність доволі часто має наслідком домінування принципу національного самовизначення над інтересам національної безпеки держав, до складу яких входять території з етнічними анклавами.

Термін «сепаратизм» походить від латинського слова *separatus*, що означає відокремлення, окремих [5, 610–611]. Розуміння сутності та змісту цього поняття протягом відносно нетривалого часу зазнало помітних змін.

Так, у XVII столітті зазначений термін був синонімом таких понять, як індепендентизм і конгрегаціоналізм, — «великого релігійно-соціального руху в Англії», спрямованого «проти королівського абсолютизму та абсолютизму англіканської церкви». Проте поступове фор-

мування політичних інститутів суспільства, а також посилення їх впливу на розвиток суспільно-політичних процесів привели до розширеного розуміння поняття «сепаратизм» та його використання для характеристики процесів суто політичного характеру. Тож під сепаратизмом почали розуміти «прагнення відокремлення частини держави від цілого» [6, 288].

З початком XX століття виникнення нових форм державного устрою доволі часто супроводжувалось розпадом існуючих політико-адміністративних утворень. Тому сепаратизм почав розглядатися виключно як «політичний рух, спрямований на досягнення окремою частиною держави автономії або політичної самостійності» [7, 1180].

У Новому тлумачному словникові української мови сепаратизм визначається як «прагнення до відокремлення, відособлення» [8].

Наведена дефініція видається занадто лаконічною, недостатньо конкретною та розмитою. Більш вдалим, на наш погляд, є підхід до визначення сутності сепаратизму, запропонований М. Філіпповим в «Енциклопедичному словнику» ще у 1901 році. Автор цілком слушно наголошує на тому, що поряд із прагненням до відокремлення, відособлення характерною рисою сепаратизму є його мета — повна політична самостійність [9, 3175].

Фахівці радянської політологічної науки намагалися надати визначенню поняття «сепаратизм» ідеологічного забарвлення, стверджуючи, що в капіталістичних країнах під сепаратизмом розуміють устремління будь-якого національного угруповання добитися незалежності своєї території та повного відділення від цієї держави [10, 631].

У пострадянський період сепаратизм почав розглядатись як окрема складова політичного процесу. При цьому серед об'єктивних передумов сепаратизму називають наявність відмінності між етнічними одиницями та державно-політичними утвореннями [11, 389–399].

Автори «Юридичної енциклопедії» пропонують визначати сепаратизм як «рух, спрямований на відокремлення від держави частини її території та населення». На їхню думку, сепаратизм є наслідком суперечностей між центральною владою держави та носіями ідей сепаратизму [12].

Наведені вище визначення поняття «сепаратизм» свідчать про різноманітність підходів до розуміння сутності та змісту цього суспільно небезпечного явища. Однак усі вони виокремлюють головну рису сепаратизму – прагнення до відокремлення частини держави від цілого.

Законодавство України нині не містить визначення поняття «сепаратизм», що певною мірою ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері протидії цьому суспільно небезпечному явищу. Проте чинним Кримінальним кодексом України встановлено кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні діяння, які містять у собі прояви (ознаки) сепаратизму. Йдеться, зокрема, про:

- посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (стаття 110);
- фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110-2).

Встановлюючи кримінальну відповідальність за вказані суспільно небезпечні діяння, вітчизняний законодавець виходив з того, що ці діяння можуть не тільки посягати на територіальну цілісність і недоторканність України, а й також призвести до грубих порушень прав людини і народів, національних, расових і релігійних груп (меншин).

Варто погодитися з М. Карчевським, що сучасне кримінальне право України переживає кризу, зумовлену в тому числі інфляцією кримінальної правотворчості [13, 5]. Це повною мірою стосується законодавчого забезпечення протидії сепаратизму. Протягом останніх двох років до КК України внесено низку змін, спрямованих виключно на посилення кримінальної відповідальності за прояви сепаратизму. Так, до статті 110 КК України двічі вносилися зміни (згідно із законами № 1183-VII від 08.04.2014 р.; № 1689-VII від 07.10.2014 ), які передбачали тільки посилення покарання. Законом № 1533-VII від 19.06.2014 р. встановлено відповідальність за фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110-2).

Поряд з тим поза увагою вітчизняного законодавця залишаються відверті недоречності, які містяться у чинних кримінально-правових нормах, що передбачають відповідальність за

прояви сепаратизму. Так, частиною першою статті 110 КК України встановлено однакове покарання за:

- умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України та
- публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій.

Такий неоднаковий підхід до встановлення кримінальної відповідальності за діяння, які за своєю сутністю та змістом є готуванням до злочину (змова на вчинення злочину), видається помилковим. При цьому особа, яка вдається до публічних закликів чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, виступає в ролі підбурювача до вчинення умисних дій з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України.

Водночас слід звернути увагу на окремі подані до Верховної Ради законодавчі ініціативи, які пропонують нові доволі цікаві підходи до вирішення окремих питань щодо протидії сепаратизму в Україні. Так, проект Закону України «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепаратизацію)» (реєстр. № 0945 від 27.11.2014) містить доволі оригінальне законодавче визначення поняття «сепаратизм». Автори законопроекту під сепаратизмом пропонують розуміти діяльність, спрямовану на відокремлення частини території України з етнічних, мовних, релігійних мотивів для створення нової держави, наділеної політичною самостійністю або широкою автономією [14].

Наведене визначення, як видається, доволі повно відображає сутність сепаратизму як суспільно небезпечного явища та вказує на його можливі (хоча не на всі) мотиви.

Поряд із зазначеним цей законопроект містить низку законодавчих новел, якими пропонується передбачити заходи щодо усунення наслідків проявів сепаратизму. Зокрема, автори законопроекту вважають за необхідне:

- передбачити в законодавстві України визначення поняття «десепаратизація» та встановити надзвичайний характер її правових заходів;
- визначити люстраційні, ліквідаційні, конфіскаційні, освітні та інформаційні заходи десепаратизації;

■ визначити об'єкти, суб'єкти та критерії десепаратизаційної люстрації, а також строки тимчасового позбавлення права обіймати посади в об'єктах десепаратизаційної люстрації особам, що відповідають люстраційним критеріям;

■ визначити ліквідаційний та конфіскаційний критерії десепаратизації, а також органи, які проводитимуть десепаратизацію [14].

Положення цього законопроекту, на наш погляд, заслуговують на увагу та можуть бути взятими за основу для подальшого доопрацювання. Станом на сьогодні законопроект готується Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя до розгляду у першому читанні. Однак наразі невідомо, коли парламент візьметься за його обговорення.

Для визначення ефективної державної політики протидії сепаратизму в Україні слід враховувати, що наразі основною рушійною силою сепаратистських проявів в Україні є вплив РФ. Зокрема, конфлікт на Донбасі не є результатом внутрішньодержавного конфлікту на міжетнічному, міжконфесійному або іншому ґрунті, а є частиною гібридної агресії РФ проти України, яка спирається на російські збройні сили та спеціальні служби.

У той же час складна соціально-економічна ситуація в Україні, незавершеність реформи з децентралізації влади, поширення проявів соціальної несправедливості (як наслідок високого рівня корупції в державі, зловживання владою окремими посадовими особами) створюють сприятливе підґрунтя для формування і поширення сепаратистських рухів в Україні.

Наразі маріонеткові режими так званих ДНР і ЛНР продовжують активне «державотворення», їх заяви та дії не дають жодних підстав говорити про підтвердження намірів, задекларованих у Мінському процесі, реінтегруватися до політичного і правового простору України. Це дає підстави стверджувати, що Мінський переговорний процес використовується РФ для легітимізації фактично окупаційного режиму, дискредитації України і посилення тиску на її керівництво.

Підтримуючи постійне джерело напруги на Донбасі, РФ прагне реалізовувати стратегію виснаження України. Водночас на тлі повільного послаблення потенціалу РФ внаслідок економічної кризи, посиленої міжнародними

санкціями і низькими цінами на ресурси, Росія зацікавлена у швидкому переформатуванні конфлікту на її умовах. Кремль наполегливо просуває ідею інтеграції ОРДЛО в Україну зі встановленням «особливого статусу» так званих ДНР і ЛНР для збереження свого контролю над Донбасом і використання його як інструменту для збереження впливу на Україну.

Важливим питанням забезпечення національної безпеки у контексті подальшого політичного врегулювання конфлікту на Донбасі є визначення механізму усунення від участі у місцевих виборах та недопущення перебування на державній, військовій службі, службі у правоохоронних та інших державних органах України осіб, поведінка яких загрожує національній безпеці. Зокрема, такий механізм може передбачати широко використовувану у міжнародній практиці процедуру позбавлення громадянства певних осіб з урахуванням вимог Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року).

Враховуючи, що законодавство України з питань громадянства є значною мірою застарілим, існує нагальна потреба у внесенні змін та доповнень до Конституції України та інших законодавчих актів щодо врегулювання питання позбавлення громадянства з підстав, передбачених статтею 7 Європейської конвенції про громадянство.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014 р.), внесений народним депутатом України А. Кожем'якіним [15].

Автор законопроекту пропонує передбачити у КК України додатковий захід кримінально-правового переслідування вигляді припинення громадянства за вчинення злочину проти основ національної безпеки. При цьому, плутаючись у правовій термінології, він зазначає, що «...світова практика свідчить, що окремі держави вже застосовують аналогічні санкції до своїх громадян, які вчиняють дії проти держав, громадянами яких вони є. Наприклад, згідно статті 98 Кодексу законів про громадянство Франції, особа може бути позбавлена громадянства в разі якщо вона притягнута до кримінальної відповідальності за злочин проти «безпеки держави» [15].

Законопроектом пропонується доповнити положення семи статей Розділу I Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини проти основ національної безпеки» новим видом заходу кримінально-правового переслідування громадян України – припинення громадянства. Таку законодавчу ініціативу автор законопроекту пояснює тим, що процедура «позбавлення громадянства» прямо заборонена частиною першою статті 25 Конституції України, а «втрата громадянства», що закріплена у статті 19 Закону України «Про громадянство України», передбачає зовсім інші підстави для реалізації цієї процедури.

Варто погодитися з критичними зауваженнями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо положень цього законопроекту. Запропонована новела суперечить конституційним принципам громадянства – неможливості позбавлення громадянина України громадянства України та запобігання випадків без громадянства (стаття 25 Конституції України, пункти 2, 3 частини 1 статті 2 Закону). При цьому автор законопроекту вдається до підміни термінів. Називаючи «припинення громадянства» заходом кримінально-правового переслідування, автор пропонує ввести до КК України новий вид покарання – позбавлення громадянства. Таким чином, він намагається уникнути необхідності внесення відповідних змін до Конституції України.

Слід зазначити, що Україна 20 вересня 2006 року ратифікувала (із застереженням та заявою) Європейську конвенцію про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року), у статті 7 якої записано, що:

«...1. Держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці, за винятком таких випадків:

- а) добровільне набуття іншого громадянства;
- в) набуття громадянства держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника;
- с) добровільна служба в іноземному військовому формуванні;
- д) поведінка, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці;
- е) відсутність справжнього зв'язку між державою-учасницею та її громадянином, який постійно проживає за кордоном;

ф) якщо під час неповноліття дитини встановлено, що визначені у внутрішньодержавному праві умови, які дозволили їй набутися *ex lege* громадянства держави-учасниці, більше не виконуються;

г) усиновлення дитини, якщо дитина набуває іноземного громадянства або має іноземне громадянство одного чи обох усиновителів».

При цьому у пункті 3 цієї статті висловлено застереження, яке полягає у тому, що «державою-учасницею не може передбачатися у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства згідно з пунктами 1 і 2 цієї статті, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства, за винятком випадків, зазначених у підпункті «б» пункту 1 цієї статті» [16].

Тож проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 1297 від 08.12.2014 р.), на наш погляд, потребує суттєвого доопрацювання. А його розгляду у Верховній Раді України має передувати ухвалення відповідних змін до статті 25 Конституції України та пунктів 2, 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України».

Підсумовуючи усе викладене, доцільно зробити такі **висновки**.

1. З огляду на складну ситуацію, в якій опинилась Україна, важливим завданням держави є формування стратегії протидії сепаратизму в Україні та законодавче забезпечення цього процесу. Існує нагальна потреба у пошуках нових рішень та напрацюванні більш дієвих заходів протидії сепаратизму. Цей процес є складним і таким, який вимагає відмовитись від усталених стереотипних підходів в оцінці суспільної небезпеки цього явища, робить особливо актуальними та надзвичайно перспективними наукові дослідження з цієї проблематики.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності держави з організації ефективної протидії сепаратизму видається удосконалення національного законодавства про кримінальну відповідальність, яке б повною мірою відповідало сучасним загрозам та було надійним підґрунтям для захисту встановлених Конституцією та законами України порядку створення і діяльності органів державної влади, територіальної цілісності України та порядку визначення її території.

2. Доводиться констатувати, що процес формування державної кримінально-правової політики у сфері протидії сепаратизму в Україні протягом кількох останніх років має переважно репресивний характер. Вітчизняний законодавець залишає поза увагою очевидні неточності у формулюваннях диспозицій чинних кримінально-правових норм, які унеможливають застосування існуючих у КК України заохочувальних інститутів. Йдеться передусім про право особи на добровільну відмову при незакінченому злочині, а також про заохочення позитивної постримальної поведінки особи, яка вчинила злочин, передбачений статтями 110 – 110-2 КК України.

3. Значною мірою ускладнює формування та реалізацію державної політики у сфері протидії сепаратизму відсутність законодавчого визначення цього суспільно небезпечного явища. Для усунення цієї прогалини вбачається за необхідне рекомендувати Верховній Раді України закріпити на законодавчому рівні визначення поняття «сепаратизм», під яким пропонується розуміти діяльність, спрямовану на відокремлення частини території України з політичних, етнічних, мовних, релігійних та інших мотивів

для створення нової держави, наділеної політичною самостійністю, або надання окремим територіальним одиницям держави широкої автономії.

4. Серед народних депутатів України, в експертному середовищі та серед пересічних громадян тривають дискусії щодо доцільності внесення змін до чинного законодавства України, якими передбачити процедуру позбавлення громадянства України за вчинення «сепаратистських злочинів», передбачених статтями 110 – 110-2 КК України.

Такий доволі радикальний підхід до вирішення проблеми протидії сепаратизму, на наш погляд, може бути застосований лише за умови неухильного додержання положень Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 року), яку Україна ратифікувала (із застереженням та заявою) 20.09.2006 р. Його реалізації має передувати широке громадське обговорення з наступним обов'язковим ухваленням відповідних змін до статті 25 Конституції України та пунктів 2, 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України».

### Список використаних джерел

1. *Виступ Президента під час Уроку Мужності для ліцеїстів Київського військового ліцею імені Івана Богуня та курсантів вищих військових навчальних закладів з нагоди вшанування пам'яті Героїв Крут* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-uroku-muzhnosti-dlya-liceystiv-k-36680>.
2. *Відшкодування збитків, завданих житлу населення в зоні АТО: знову надія чи нарешті початок здійснення?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennya-v-zoni-to&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennya-v-zoni-to&catid=8&Itemid=350)
3. *Збитки житлового фонду Донбасу за час АТО склали 2,4 млрд гривень* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/vremya-ato-ubytki-zhilishchnogo-fonda-donetskoy-1462975274.html>.
4. *Кримінальний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
5. *Энциклопедический словарь русского библиографического Института Гранат*. – Т. 21. – М. : Русский библиографический Институт Гранат, б.г. – С. 610– 611.
6. *Большая энциклопедия. Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания*. – Т. 17. – СПб. : Просвещение, 1896. – С. 288.
7. *Брокгауз Ф.А. Малый энциклопедический словарь* / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – Т. 3. – СПб. : Брокгауз-Ефрон, 1902. – С. 1180.
8. *Новий тлумачний словник української мови* : у 3 т. / укл.: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – 2-ге вид., випр. – Т. 3 : А-К. – К. : Вид-во «Аконіт», 2004. – 864 с.
9. *Филиппов М.М. Энциклопедический словарь* / М.М. Филиппов. – Т. 3. – СПб. : Просвещение, 1901. – С. 3175.
10. *Малая советская энциклопедия*. – 2-е изд. / гл. ред. О.Ю. Шмидт. – Т. 9. – М. : Государственный институт «Советская энциклопедия», 1941. – С. 631.
11. *Политическая энциклопедия* : в 2-х т. / Г.Ю. Семигин (пред. науч.-ред. совета) ; Национальный общественно-научный фонд. – Т. 2 : Н-Я. – М. : Мысль, 2000. – С. 389–399.
12. *Юридична енциклопедія* : в 6-ти т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 5. – К. : Укр. енцикл., 2003. – 736 с.
13. *Карчевський М.В. Ефективність кримінально-правового регулювання в Україні: інформаційно-аналітичні матеріали за результатами опитування експертів* / М.В. Карчевський ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Суми : РВВ ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка, 2015. – С. 5.

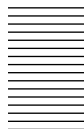


14. *Проект Закону* «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепаратизацію): № 0945 від 27.11.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52391](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52391)
15. *Проект Закону* «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» № 1297 від 08.12.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=52759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=52759)
16. *Європейська конвенція про громадянство*. Страсбург, 6 листопада 1997 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_004)

## References

1. *Vystup Prezidenta pid chas Uroku Muzhnosti dlia litseistiv Kyivskoho viiskovoho litseiu imeni Ivana Bohuna ta kursantiv vyshchyykh viiskovykh navchalnykh zakladiv z nahody vshanuvannia pam'iaty Heroiv Krut* [The President speech during a Lesson of Courage to the students of Kyiv military Lyceum named Ivan Bohun and cadets of higher military educational establishments on the occasion of honoring the memory of Heroes of Kruty]. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-uroku-muzhnosti-dlya-liceystiv-k-36680> [in Ukrainian].
2. *Vidshkoduvannia zbytkiv, zavdanykh zhytlu naselennia v zoni ATO: zнову nadiia chy nareshti pochatok zdiisnennia?* [Damages caused to the housing of the population in the ATO zone: back to hope, or finally the start of the implementation?]. Retrieved from [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannia-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennia-v-zoni-to&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannia-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennia-v-zoni-to&catid=8&Itemid=350) [in Ukrainian].
3. *Zbytky zhytloвого фонду Донбасу за час АТО склалі 2,4 млрд hryven* [Losses to the housing stock of Donbass during the ATO were 2.4 billion UAH]. Retrieved from <https://www.rbc.ua/ukr/news/vremya-ato-ubytki-zhilishchnogo-fonda-donetskoy-1462975274.html> [in Ukrainian].
4. *Kryminalnyi kodeks Ukrainy*. [The criminal code of Ukraine]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 25, 131 [in Ukrainian].
5. *Entsyklopedycheskyi slovar russkoho byblyohrafycheskoho Instituta Hranat* [Encyclopedic dictionary of Russian bibliographic Institute Grenades]. (n.d.). Vol. 21. Moskva: Russkyi byblyohrafycheskyi Instytut Hranat [in Russian].
6. *Bolshaia entsyklopedyia. Slovar obshchedostupnykh svedeni po vsem otrasliam znaniia* [Great encyclopedia. Dictionary of publicly available information on all branches of knowledge]. (1896). (Vol. 17). Sankt-Peterburg: Prosveshchenie [in Russian].
7. *Brokhauz, F.A., Efron, I.A. (Eds.). (1902). Entsyklopedycheskyi slovar* [Small encyclopedic dictionary], (vol. 3). Sankt-Peterburg: Brokhauz-Efron [in Russian].
8. *Yaremenko, V.V., Slipushko, O.M. (Eds.). (2004). Novyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy*. [New explanatory dictionary of Ukrainian language], (vol. 3). (2-nd correct. ed.). Kyiv: Vyd-vo "Akonit" [in Ukrainian].
9. *Filippov, M.M. (1901). Entsyklopedycheskyi slovar* [Encyclopedic dictionary], (vol. 3). Sankt-Peterburg: Prosveshchenye [in Russian].
10. *Shmydt, O.Iu. (Ed). (1941). Malaia sovetskaia entsyklopedyia* [Small Soviet encyclopedia], (vol. 9). (2-nd ed.). Moskva: Hosudarstvennyi institut «Sovetskaia entsyklopedyia» [in Russian].
11. *Semyhyn, G.Iu. (Ed). (2000). Polytycheskaia entsyklopedyia* [Political encyclopedia], (vol. 2). Natsionalnyi obshchestvenno-nauchnyi fond. Moskva: Misl [in Russian].
12. *Shemshuchenko, Iu.S. (Ed). (2003). Yurydychna entsyklopediia* [Legal encyclopedia], (vol. 5). Kyiv: Ukr. entsykl. [in Ukrainian].
13. *Karchevskiy, M.V. (2015). Efektyvnist kryminalno-pravovoho rehuliuвання v Ukraini: informatsiino-analitychni materialy za rezultatamy opytuvannia ekspertiv* [The efficiency of criminal-legal regulation in Ukraine: information-analytical materials on the results of a survey of experts]. MVS Ukrainy, Luhan. derzh. un-t vnutr. sprav im. E.O. Didorenka. Sumy: RVV LDUVS imeni E.O. Didorenka [in Ukrainian].
12. *Proekt Zakonu pro protydiiu i zapobihannia separatyzmu ta podolannia naslidkiv separatystskoi diialnosti na terytorii Ukrainy (deseparatyzatsiiu) № 0945 vid 27.11.2014* [The draft Law on combating and preventing separatism and overcoming consequences of secessionist activity on the territory of Ukraine (desaparecidos) № 0945 from 27.11.2014]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52391](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52391) [in Ukrainian].
15. *Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo prypynennia hromadianstva Ukrainy osob, kotri vchynyly zlochynty proty osnov natsionalnoi bezpeky Ukrainy № 1297 vid 08.12.2014* [The draft Law on amendments to some legislative acts of Ukraine on termination of the citizenship of Ukraine the persons who have committed crimes against principles of national security of Ukraine № 1297 dated 08.12.2014]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=52759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=52759) [in Ukrainian].
16. *Yevropeiska konventsiiia pro hromadianstvo*. Strasburh, 6 lystopada 1997 roku [The European Convention on nationality. Strasbourg, 6 November 1997]. Retrieved from [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_004) [in Ukrainian].

# ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНСЬКИХ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ: РИЗИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ МИРНОГО ПРОЦЕСУ



Бурковський Петро Анатолійович

*У статті* розглядаються положення «Протоколу за підсумками консультацій Тристоронньої контактної групи стосовно спільних кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України П. Порошенка та Президента Росії В. Путіна» та «Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей» з точки зору дотримання національних інтересів під час імплементації заходів із припинення збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей, збереження політичної стабільності та повноти суверенітету України. Обґрунтовується теза про неможливість досягнення тривалого і стійкого миру у разі послідовного виконання Україною Мінських домовленостей під зовнішнім тиском. Пропонується втілення низки заходів законодавчого та управлінського характеру, які враховували б існуючі ризики та можливості Мінських домовленостей, для захисту інтересів України у переговорному процесі.

**Ключові слова:** збройний конфлікт, національні інтереси, міжнародні переговори, Україна, Росія.

Burkovskiy Petro

## THE POLITICAL AND LEGAL STATUS OF THE MINSK AGREEMENTS: RISKS AND OPPORTUNITIES FOR THE PEACE PROCESS

*The article* presents critical analysis of the “Protocol on the common steps to achieve implementation of the Peace Plan of President of Ukraine P. Poroshenko and President of Russia V. Putin as agreed upon consultations of the Trilateral contact group” and the “Complex of measures on implementation of the Minsk arrangements” in the context of defending national interests of Ukraine in the process of termination of the armed conflict on the certain territories of the Donetsk and Luhansk regions, as well as guarding political stability and sovereignty of Ukraine. It is argued that it is impossible to achieve a long-term and sustainable peace if Ukraine is forced by the external powers to implement the Minsk agreements, according to the existing strict order of actions. It is suggested that a set of legislative and governmental measures must be taken in order to mitigate risks and use opportunities of the Minsk agreements to protect national interests of Ukraine in the process of negotiations.

**Keywords:** armed conflict, national interests, international negotiations, Ukraine, Russia.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, однією з основних цілей держави є «мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави» [1]. Збройна агресія Росії та оку-

пація окремих районів Донецької та Луганської областей наразі є найбільшою загрозою суверенітету та територіальній цілісності України.

Міжнародне значення цього конфлікту підкреслюється особливою увагою найбільших держав світу. Одноставна позиція «Великої сімки» з цього питання полягає у необхідності пошуку політичного рішення розв'язання конфлікту, зокрема,

«вжити конкретні заходи, які приведуть до повного припинення вогню відповідно до Мінських домовленостей» [2]. Проте Мінські домовленості не є досконалими і вже не відображають мінливої міжнародної обстановки: Росія продовжує агресивні дії на Донбасі, не визнаючи своїх зобов'язань, тоді як Захід дедалі глибше занурюється у внутрішні проблеми і втрачає надію змінити поведінку РФ політичними засобами. Тому, як слушно зазначають автори колективної монографії «Донбас і Крим: ціна повернення», у разі втрати Мінськими домовленостями чинності Україна повинна мати реалістичний план дій, який враховуватиме ключові для неї пріоритети врегулювання збройного конфлікту на Донбасі [3].

Однією з обов'язкових складових процесу розробки такого поліваріантного плану є оцінка політичних та правових механізмів, закладених у Мінські домовленості, які сприяли або, навпаки, заважали переговорному процесу щодо досягнення миру, а також аналіз ризиків та можливостей для України, з огляду на різні підходи до виконання цих домовленостей.

**Метою** цієї статті є аналіз положень документів, які лягли в основу Мінських домовленостей у вересні 2014 р. та лютому 2015 р., з точки зору відповідності національним інтересам України політичних та правових вимог щодо втілення заходів із припинення збройного конфлікту з Росією та встановлення миру.

З точки зору процесу врегулювання попередній «**мирний план**», підписаний у Мінську у вересні 2014 р., і **Мінські домовленості** у форматі «нормандської четвірки» у лютому 2015 р., залишаються базовими документами для політичного і правового аналізу сильних і слабких сторін щодо зобов'язань, які взяла на себе Україна і яких вона очікує від інших учасників.

Важливим аспектом гібридної війни, розв'язаної Росією проти України, стало політико-правове протистояння урядів двох держав щодо умов припинення збройного конфлікту. У розпал бойових дій у Донецькій та Луганській областях, зокрема, після відкритого вторгнення в районах Іловайська та Маріуполя, російська сторона розпочала активні політико-дипломатичні дії, спрямовані на формування в Україні та Європі уявлення про достатні умови «стабільного миру».

У підсумку ці зусилля вилилися в укладання «**Протоколу** за підсумками консультацій Три-

сторонньої контактної групи стосовно спільних кроків, спрямованих на імплементацію **Мирного плану Президента України П. Порошенка та Президента Росії В. Путіна**» [4].

Отже, сторони конфлікту та міжнародні посередники від ОБСЄ протягом вересня 2014 р. – січня 2015 р. припускали існування певного «мирного плану» президентів України та Росії, спільного підходу держави-агресора та держави, яка оборонялася, до виходу зі збройного протистояння.

Що стосується так званого «мирного плану Порошенка – Путіна», то аналіз відповідних ініціатив українського Президента від 20 червня [5], російського Президента від 3 вересня [6] та Протоколу [4] свідчить про те, що їхні ініціатори не мали на меті дійти згоди щодо предмету та природи конфлікту. Треба визнати, що єдиного мирного плану двох президентів не існувало. Їхню несумісність та нездійсненність зафіксовано неузгодженими і загальними положеннями Протоколу консультацій Тристоронньої контактної групи.

Положення Протоколу зафіксували:

- відсутність бажання держави-агресора згортати свої дії доти, доки протилежна сторона не погодиться виконати всі його умови;
- неготовність держави, яка зазнала агресії, ризикувати своїм суверенітетом для продовження повномасштабної збройної боротьби, а також ризикувати суверенітетом, віддаючи себе у повне розпорядження держави-агресора.

Така ситуація не є новою. У схожих умовах держави на Близькому Сході співіснували (Єгипет – Ізраїль у 1967–1982 рр.) та можуть співіснувати десятиліттями. Зрештою тривале збройне протистояння призводить до обопільного виснаження і визнанням необхідності міжнародного миротворчого посередництва. Проте суспільствам, які потрапили в такі умови, зазвичай загрожує зростання авторитарних тенденцій у сфері державного управління, поява масових радикальних рухів терористичного спрямування та соціально-економічна стагнація.

Так чи інакше, але Росія вирішила не йти цим шляхом і знову вдалася до чергової збройної інтервенції у лютому 2015 р. Після наступу російських військ на Дебальцеве перший план заходів з досягнення миру пішов у минуле, а його окремі положення трансформувалися у Мінські домовленості: «**Комплекс заходів** з виконання **Мінських домовленостей**» [7] та політичну за-

яву членів «нормандської четвірки» — Спільну декларацію президентів України, Франції, Росії та канцлера ФРН [8].

Отже, на зміну несумісним двостороннім мирним планам прийшли багатосторонні домовленості — складний комплекс взаємопов'язаних і не узгоджених у часі взаємних зобов'язань як сторін конфлікту, так і вимог третіх держав — посередників у процесі мирного врегулювання. З точки зору інтересів України, нові Мінські домовленості можна розділити на два окремі блоки. З одного боку, Росія взяла на себе чіткі зобов'язання перед Німеччиною та Францією щодо припинення агресії проти України: це пункти «Комплексу заходів» про припинення вогню, відведення артилерійських систем, забезпечення моніторингу ОБСЄ (як держава — член ОБСЄ), звільнення незаконно утримуваних осіб, виведення своїх військ та роззброєння незаконних груп, сприяння роботі тристоронньої контактної групи. З іншого боку, Україна взяла на себе несиметричні зобов'язання, які не лише передбачали дії з припинення конфлікту, а й прийняття важливих державних рішень внутрішньополітичного характеру, що стосувалися державного устрою та конституційного процесу.

Крім того, Мінські домовленості включали в себе пункт, щодо якого жодна сторона конфлікту не прагнула брати чітких зобов'язань. Ідеться про відновлення режиму державного українсько-російського кордону. Адже для Росії це створювало б неприйнятний прецедент розгляду на міжнародному рівні питання про порушення нею режиму державного кордону України взагалі, включно з анексованим Кримом. А для української сторони питання кордону було пов'язане з проведенням будь-яких виборів у зоні конфлікту.

---

## Політико-правові ризики Мінських домовленостей

---

Несиметричність зобов'язань України в частині виконання Мінських домовленостей ускладнюється низкою внутрішніх та зовнішніх ризиків. Це, по-перше, **відсутність законодавчого оформлення політичних зобов'язань перед іншими сторонами домовленостей, які передбачали б відповідальність органів державної влади**, що створює особливі вимоги для України на шляху до миру. Зокрема, Президент позбавлений можливості об-

грунтовувати перед Урядом та Верховною Радою необхідність прийняття рішень (проекти законів), які вимагаються країнами-посередниками. З іншого боку, така правова невизначеність дозволяє політичним силам, представленим у парламенті та в місцевих радах, з власних міркувань подавати свої ініціативи з метою зриву політики Президента та дискредитації України в очах дружніх держав-посередників. Зрештою, відсутність законодавчого врегулювання мирного процесу може спровокувати спроби винести питання імплементації Мінських домовленостей на розгляд всеукраїнського референдуму. Як показує досвід інших постконфліктних країн (наприклад, референдум у Колумбії 2016 р.), це може стати суттєвою перепорою для миру чи навіть приводом для відновлення збройного протистояння.

По-друге, **політичний статус і вага Мінських домовленостей підтримуються лише стимулами і примусами, які можуть застосувати Німеччина і Франція, Захід в цілому до обох сторін конфлікту — України і Росії, зважаючи на власне бачення мирного процесу**. Як відомо, політична вага посередництва двох найбільших країн ЄС спирається на рішення Європейської Ради щодо застосування секторальних та персональних санкцій проти РФ. Проте особиста роль конкретних керівників Франції та ФРН у здійсненні тиску на Росію може обернутися для України цілковитою ізоляцією в разі їхнього програшу на виборах.

По-третє, **Мінські домовленості за останні два роки перетворилися на ставку у внутрішньополітичній боротьбі. Сили, які перебувають в опозиції до чинного Уряду та Президента, висувують дві політичні альтернативи домовленостям: запровадження воєнного стану або переведення країни у режим протекторату держави-агресора**. З обох боків спостерігаються спроби розмивання мирного процесу без чіткого пояснення мотивів і прораховування всіх наслідків таких дій.

---

## Можливості Мінських домовленостей

---

Однією з головних переваг документів, укладених 12 лютого 2015 р. у Мінську, є **їхня багатосторонність та відкритість для зовнішнього втручання і оцінювання міжнародною спільнотою**. Зокрема, існує Резолюція РБ ООН 222 (2015) від 17 лютого 2015 р., в якій висловлюється під-

тримка втіленню Мінських домовленостей [9]. Треба визнати, що ця резолюція має низку недоліків. По-перше, Росія не визначена як держава-агресор; по-друге, в резолюції не міститься жодних механізмів для втручання РБ ООН при невиконанні кроків, передбачених «Комплексом заходів». Також ні ООН, ні жоден орган ООН не згадуються у жодному пункті «Комплексу заходів» як учасник мирного врегулювання.

З іншого боку, резолюція РБ ООН жодним чином не обмежує права України, передбачені Статутом ООН, у тому числі право застосовувати збройні сили з метою самооборони на власній території. Відповідно, у разі чергової кризи, Україна може повністю скористатися цим правом і при цьому наполягати на необхідності дотримання Росією згаданого рішення РБ ООН.

Звідси випливає **беззастережне право України застосовувати силу проти російських військ та сепаратистів і водночас вимагати від Німеччини та Франції, загалом від Європейського Союзу й надалі продовжувати стримувальні заходи проти РФ**. Хоча це створюватиме для Заходу значні додаткові труднощі політичного та економічного характеру, проте не суперечитиме основним принципам європейської та американської політики з підтримки міжнародної безпеки, які вже тривалий час застосовуються на Близькому Сході.

Зокрема, протягом 1992–1994 рр. Захід підтримував доктрину прем'єр-міністра Ізраїлю Іцхака Рабина, згідно з якою Ізраїль вів переговори з Організацією визволення Палестини так, ніби не існувало терористичної загрози, але захищав своїх громадян від ісламських терористів так, ніби не велися мирні переговори. Втілення цієї доктрини зрештою привело до укладення між Ізраїлем та Організацією визволення Палестини Угоди в Осло.

По-друге, **Мінські домовленості зафіксували чіткі вимоги щодо припинення конфлікту**. Доки залишатимуться обґрунтовані сумніви у тому, що російські регулярні війська залишаються в Україні, доти Захід не матиме підстав згортати санкції та інші стримуючі заходи військового характеру проти Росії чи зменшувати підтримку України. Навпаки, у разі спроби військ РФ здійснити нову операцію для захоплення великих міст поблизу лінії розмежування (як-от Маріуполя), Німеччина розглядатиме це як привід розпочати активну підтримку України озброєнням та військовою технікою [10].

З іншого боку, треба пам'ятати, **що в рамках Мінських домовленостей Росію так і не примусили відмовитися від логістичної та ресурсної підтримки сепаратистів**. І це залишає для неї відкритим «вікно можливостей» для тиску на Україну навіть після виведення всіх регулярних підрозділів і всіх «радників», «відпускників» та «добровольців». Тиску, що, як ми бачили у квітні–липні 2014 р., не зустрічатиме одностайної протидії ЄС.

**Насамкінець залишається питання, як органи державної влади, в рамках Конституції та існуючої міжнародної ситуації, мають діяти для досягнення миру.**

Зокрема, екс-міністр оборони Анатолій Гриценко пропонує в односторонньому порядку переписати Мінські домовленості та документи, узгоджені як на рівні «нормандської четвірки», так і в рамках тристоронньої контактної групи [11]. Однак у такому разі Україні доведеться інтенсивно готуватися для введення воєнного стану, оскільки такі кроки будуть використані Росією як привід вийти з переговорів та розпочати нову агресію. За такого сценарію від Верховної Ради України вимагатиметься формування коаліції та Уряду єдності, які працюватимуть переважно як правовий та господарський департаменти ставки головнокомандувача до завершення воєнного стану.

Схожий сценарій оприлюднила заступниця Голови Верховної Ради України Оксана Сироїд [12]. Ідеться про ухвалення закону про визнання факту агресії та окупації без запровадження воєнного стану, законодавче визначення межі тимчасово окупованої території. Після цього О. Сироїд пропонує зачекати або простимулювати агресора вивести свої війська з ОРДЛО і після цього провести військову операцію на Донбасі у режимі воєнного стану.

Проте різниця між першим і другим варіантом полягає лише в тому, що О. Сироїд пропонує перетворити Верховну Раду на центр прийняття всіх найважливіших рішень у ситуації воєнного стану. Однак і швидкі зміни міжнародного середовища, і несподівані зміни всередині українського парламенту не сприяють тому, щоб виконувати функції командного центру в кризовій ситуації. Поведінка парламентарів у грудні 2013 – лютому 2014 р. ці ризики ілюструє.

Пропозиції А. Гриценка та О. Сироїд впливають з недоліків сценарію, який наразі намагається втілювати виконавча влада і який полягає у за-

тягуванні часу шляхом нескінченних переговорів. Ідеться про втягування західних союзників та Росії у виснажливі переговори щодо деталей виборчого процесу і законодавства для ОРДЛО, заклики до введення миротворчого контингенту ООН [13], пропозицію нововведень на кшталт «поліцейської місії ОБСЄ» як приводу для демонстрації справжніх намірів Росії на Донбасі [14]. Виключення парламенту з цього процесу підриває легітимність будь-яких компромісів та реалістичність кроків щодо їхньої імплементації.

Прихильники відновлення тісних зв'язків з Росією, зокрема Віктор Медведчук, відстоюють сценарій, який передбачає федералізацію та завуальований російський протекторат якщо не над усією державою, то над окремими регіонами України в обмін на тривалий мир [15]. Такий підхід знаходить всередині парламенту підтримку фракції та груп, які складаються з колишніх членів Партії регіонів, оскільки передбачає їхнє повернення до влади.

## Висновки

Мінські домовленості, попри несиметричність покладених на Україну зобов'язань і відсутність чіткого зв'язку між мирним врегулюванням та відповідальністю Росії за агресію проти України, не обмежують український Уряд у засобах захисту суверенітету та територіальної цілісності. Однак лише у разі ухвалення Верховною Радою України актів, що чітко визначають позицію держави та послідовність кроків у разі мирного врегулювання чи нового витка збройного конфлікту, Україна збереже шанс відновити контроль над окупованими територіями, не втрачаючи підтримки та довіри Заходу.

Законодавчі рішення варто ухвалювати, враховуючи досвід непослідовності Верховної Ради та Уряду під час процесу переговорів щодо приєднання України до Договору СТАРТ-1, що вилилося у ратифікацію Договору та Лісабонського протоколу до нього без чітких зобов'язуючих вказівок виконавчій владі (Президента та Уряду) у відповідній Постанові Верховної Ради від 18 листопада 1993 р. [16].

Шляхом ухвалення закону з директивами для переговорів та критеріями оцінки успішності втілення мирного плану, зокрема, окремих кроків, передбачених Мінськими домовленостями, вдасться забезпечити виконання українських зобов'язань

перед західними союзниками і водночас встановити чіткі межі можливих компромісних рішень.

Ідеться про те, що внесення змін до Конституції, в тому числі щодо особливостей урядування в ОРДЛО в Перехідних положеннях, може відбутися лише після або, як виняток, одночасно із ухваленням окремого закону. В ньому, на відміну від пропозицій О. Сироїд, варто не констатувати факт агресії та окупації, а визначити вимоги України до втілення такого самоврядування та послідовності дій органів виконавчої влади з відновлення суверенітету на Донбасі. Так само має бути ухвалений закон, що наділятиме Президента України додатковими повноваженнями, в тому числі щодо ініціювання перегляду положень Мінських домовленостей у разі загрози нового наступу Росії.

Зокрема, за участі експертів — представників ФРН та Франції треба визначити, **за якими критеріями представники держави в нинішніх умовах під час міжнародних переговорів визнаватимуть досягнення на лінії розмежування повного припинення вогню** (*критерії відліку часу початку припинення вогню, його повноти і тривалості; внесення змін до законів про оборону та Збройні сили, які визначатимуть обов'язок вищого військового командування правдиво і оперативно інформувати парламент про випадки порушення цього режиму, які даватимуть право військовослужбовцям на лінії розмежування самостійно приймати рішення про збройний опір ворогу одразу після повідомлення командування про порушення режиму тиші; критерії визнання звітів спостережної місії ОБСЄ, зокрема, присутності спостерігачів на всій лінії розмежування тощо*), **виведення іноземних військ і техніки** (*визначення критеріїв та учасників документальної фіксації переміщення особового складу та техніки на територію Росії, можливо, поділу ОРДЛО на кілька зон поступового виведення військ за прикладом виведення ізраїльських військ з Синайського півострова, визначення строків та етапів такого виведення*), **роззброєння незаконних збройних формувань** (*добровільного при посередництві зовнішніх спостерігачів чи за участі миротворчого контингенту ООН*) та **звільнення всіх полонених і заручників** (*можливо, з використанням механізмів обміну військовополоненими, передбачених Женевськими конвенціями*).

Поряд із втіленням Мінських домовленостей має відбуватися правове забезпечення заходів із зміцнення обороноздатності країни. Варто внести зміни, тимчасові положення до закону про воєнний стан, які чітко зобов'язуватимуть Пре-

зидента та Уряд запроваджувати його при виникненні певних нових обставин і загроз з боку РФ.

Варто переглянути засади конституційного парламентського контролю у сфері національної безпеки та оборони. Зокрема, доцільно розши-

рити повноваження Верховної Ради в частині затвердження кандидатур вищого військового командування, ухвалення рішень за підсумками оборонного огляду, здійснення закупівель та витрат у оборонній сфері, проведення розслідувань за підсумками воєнних невдач.

### 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» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>
2. *G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, G7 Ise-Shima Summit, 26-27 May 2016* [Електронний ресурс] / Ministry of Foreign Affairs of Japan. — Режим доступу : <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>
3. *Донбас і Крим: ціна повернення* : монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. — К. : НІСД, 2015. — С. 123.
4. *Протокол* по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и Президента России В. Путина [Електронний ресурс] / ОБСЄ. — Режим доступу : <http://www.osce.org/home/123257?download=true>
5. *Мирний план* Президента України щодо врегулювання ситуації в східних регіонах України [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — 20 червня 2014 р.. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/petro-poroshenko-predstaviv-v-donbasi-mirnij-plan-z-vregulyu-33044>
6. *Президент* России Владимир Путин озвучил подробности плана по урегулированию ситуации в Украине [Електронний ресурс] // ТАСС. — 3 сентября 2014 г.. — Режим доступу : <http://tass.ru/info/1418600>
7. *Комплекс мер* по выполнению Минских соглашений, согласованный Трёхсторонней контактной группой на саммите в Минске 12 февраля 2015 [Електронний ресурс] / ОБСЄ. — Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>
8. *Декларація* Президента Російської Федерації, Президента України, Президента Французької Республіки і Канцлера Федеративної Республіки Німеччина про підтримку Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей, схваленого у Мінську 12 лютого 2015 року [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — Режим доступу : [www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695](http://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695)
9. *UN Security Council Resolution 2202 (2015)* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2202.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf)
10. *Hans Binnendijk and John E. Herbst. Putin and the 'Mariupol Test'* [Електронний ресурс] / Hans Binnendijk and John E. Herbst // The New York Times. — 2015. — March 15. — Режим доступу : [http://www.nytimes.com/2015/03/16/opinion/putin-and-the-mariupol-test.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/03/16/opinion/putin-and-the-mariupol-test.html?_r=0)
11. *Анатолій Гриценко*: «Мінські угоди — це обман українського народу» [Електронний ресурс] // Лівий берег. — Режим доступу : [http://lb.ua/news/2016/10/02/346755\\_anatoliy\\_gritsenko\\_minski\\_ugodi-.html](http://lb.ua/news/2016/10/02/346755_anatoliy_gritsenko_minski_ugodi-.html)
12. *Сироїд О.І.* Не залишитися в конфлікті [Електронний ресурс] / О.І. Сироїд // Дзеркало тижня. Україна. — 2016. — 11 червня. — Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/internal/ne-zalishitisya-v-konflikti-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/ne-zalishitisya-v-konflikti-_.html)
13. *Клімкін* у Раді безпеки ООН знову закликав створити миротворчі сили для Донбасу [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27421760.html>
14. *Президент* України провів телефонну розмову у «Нормандському форматі» [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — 24 травня 2014 р.. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-proviv-telefonnu-rozmovu-u-normandskomu-f-37183>
15. *Виктор Медведчук*: 70% политиков Минские соглашения «не читали, но осуждают» [Електронний ресурс] // Комсомольская правда в Украине. — 2016. — 9 июня. — Режим доступу : <http://kp.ua/politics/541746-vyktor-medvedchuk-70-polytykov-mynskye-sohlasheniya-ne-chytaly-no-osuzhdauit>
16. *Постанова* Верховної Ради «Про ратифікацію Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 року, і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1992 року» від 18 листопада 1993 р. № 3624-XII [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3624-12>

### References

1. *Ukaz* Presyidenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoii bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku «Pro strategiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy [The decree of the President of Ukraine “On decision of national security

- Council and defense of Ukraine from May 6, 2015 “About Strategy of national security of Ukraine”]. *Ofitsiynyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy – Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine*. – Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7> [in Ukrainian].
2. G7 Ise-Shima Leaders’ Declaration, G7 Ise-Shima Summit, 26–27 May 2016 // Ministry of Foreign Affairs of Japan. Retrieved from <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf> [in English].
  3. *Donbas i Krym: tsina povernennia* [The Donbass and the Crimea: the price of return] (Eds. Horbulin V.P., Vlasniuk O.S., Libanova E.M., Liashenko O.M.) (2015). Kyiv: National Institute for strategic studies [in Ukrainian].
  4. *Protocol po itogam konsultatsiyi trekhstoronney kontaktnoi hrupy otnositelno sovместnykh shahov, napravlenykh na implementatsiyu Mirnoho Plana Prezidenta Ukrainy P.Poroshenko i Prezidenta Rossii V.Putina* [The Protocol on consultations Tripartite contact group on joint steps aimed at implementation of the Peace plan of President of Ukraine P. Poroshenko and President of Russia Vladimir Putin]. OSCE. Retrieved from <http://www.osce.org/home/123257?download=true> [in Russian].
  5. *Myrnyi plan Prezydenta Ukrainy shchodo vrehuliuvannia sytuatsii v skhidnykh rehionakh Ukrainy* [The peace plan of President of Ukraine on settlement of the situation in the Eastern regions of Ukraine] (June, 20, 2014). *Ofitsiynne internet-predstanvytstvo Prezydenta Ukrainy – Official website of President of Ukraine*. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/petro-poroshenko-predstaviv-v-donbasi-mirnij-plan-z-vregulyu-33044> [in Ukrainian].
  6. *President Rossii Vladimir Putin oznachil podrobnosti plana po uregulirovaniu situatsii v Ukraini* [Russian President Vladimir Putin announced the details of the plan for the settlement of the situation in Ukraine]. (September, 3, 2014). TASS. – Retrieved from <http://tass.ru/info/1418600> [in Russian].
  7. *Kompleks mer po vypolneniyu Minskikh sohlashenii, sohlasovanniyi Trekhstoronnei kontaktnoi hrupoi na sammite v Minske 12 fevralia 2015* [The complex of measures on implementation of the Minsk agreements agreed by the Trilateral contact group at the summit in Minsk on 12 February 2015]. OSCE. Retrieved from <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true> [in Russian].
  8. *Deklaratsia Presyidenta Rosiyskoi Federatsii, Presyidenta Ukrainy, Presyidenta Frantsuzkoi Respubliki i Kantslera Federatyvnoi Respubliki Nimechchyna pro pidtrymku Kompleksu zakhodiv z implementatsii Minskikh domovenostey, skhvalenoho u Minsku 12 liutoho 2015 roku* [Declaration of the President of the Russian Federation, President of Ukraine, President of the French Republic and the Chancellor of the Federal Republic of Germany in support of complex of measures on implementation of the Minsk agreements approved in Minsk on February 12, 2015]. (20 chervnia 2014). *Ofitsiynne internet-predstanvytstvo Prezydenta Ukrainy – Official website of the President of Ukraine*. Retrieved from [www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695](http://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695) [in Russian].
  9. *UN Security Council Resolution 2202*. (2015). Retrieved from [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2202.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf) [in English].
  10. *Hans Binnendijk and John E. Herbst*. (March 15, 2015). *Putin and the «Mariupol Test»*. *The New York Times*. – Retrieved from [http://www.nytimes.com/2015/03/16/opinion/putin-and-the-mariupol-test.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/03/16/opinion/putin-and-the-mariupol-test.html?_r=0) [in English].
  11. *Anatoliy Hrytsenko: «Minski uhody – tse obman ukraiinskoho narodu: intervju* [Anatoly Gritsenko: “The Minsk agreement is a fraud of the Ukrainian people”]. *Livyi bereh – Left coast*. Retrieved from [http://lb.ua/news/2016/10/02/346755\\_anatoliy\\_gritsenko\\_minski\\_ugodi-.html](http://lb.ua/news/2016/10/02/346755_anatoliy_gritsenko_minski_ugodi-.html) [in Ukrainian].
  12. *Syroiid, O.I.* (2016). *Ne zalyshytisia v konflikti* [Do not stay in the conflict]. *Dzerkalo tyzhnia. Ukraina – Mirror of the week. Ukraine*. July, 11.. Retrieved from [http://gazeta.dt.ua/internal/ne-zalishitisia-v-konflikti-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/ne-zalishitisia-v-konflikti-_.html) [in Ukrainian].
  13. *Klimkin u Radi bezpeky OON znovu zaklykav stvoryty myrotvorchi syly dlia Donbasu* [Klimkin at the UN security Council again called for the establishment of peacekeeping forces for Donbas]. *Radio Svoboda*. Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27421760.html> [in Ukrainian].
  14. *Prezydent Ukrainy proviv telefonnu rozmovu u “normandskomu formati”* [The President of Ukraine has held a phone conversation in Normandy format]. (24 May, 2014). *Ofitsiynne internet-predstanvytstvo Prezydenta Ukrainy – Official website of the President of Ukraine*. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-proviv-telefonnu-rozmovu-u-normandskomu-f-37183> [in Ukrainian].
  15. *Viktor Medvedchuk: 70% politikov Minskiie sohlasheniia “ne chitali, no osuzhdaiut: intervju* [Victor Medvedchuk: 70% of politicians Minsk agreement «have not read, but condemn»]. (9 June, 2016). – *Komsomolskaia pravda v Ukraine – Komsomolskaya Pravda in Ukraine*. Retrieved from <http://kp.ua/politics/541746-vyktor-medvedchuk-70-polytykov-mynskye-sohlasheniya-ne-chytaly-no-osuzhdaiut> [in Russian].
  16. *Postanova Verkhovnoi Rady «Pro ratyfikatsiu Dohovoru mizh Soiuzom Radianskikh Sotsialistichnykh Respublik i Spoluchenumu Shtatamy Ameryky pro skorochennia i obmezhenia stratehichnykh nastupalnykh ozbroien, pidpysanoho u Moskvii 31 lypnia 1991 roku, i Protocolu do nioho, pidpysanoho u Lisaboni vid imeni Ukrainy 23 travnia 1992 roku» vid 18 lytsopada 1993 r. № 3624-XII* [The Verkhovna Rada resolution «On ratification of the Treaty between the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America on the reduction and limitation of strategic offensive arms, signed in Moscow on 31 July 1 and the Protocol to it signed in Lisbon on behalf of Ukraine on 23 may 1»]. *Ofitsiynyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy – Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine*. – Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3624-12> [in Ukrainian].



# МІЖНАРОДНА ВОЄННА БЕЗПЕКА

УДК 339.94:629.76

## МІЖНАРОДНА КООПЕРАЦІЯ ПРИ СТВОРЕННІ РАКЕТНО-КОСМІЧНИХ СИСТЕМ

**Шевцов Анатолій Іванович,**  
*доктор технічних наук, професор*

**Мерніков Геннадій Іванович,**  
*кандидат історичних наук*

*У статті* розглядаються актуальні питання ракетно-космічної галузі у контексті міжнародної кооперації. Проаналізовано феномен «приватного космосу» в сучасному глобалізованому світі. Розглянуто стан, проблеми та перспективи ракетно-космічного промислового комплексу України в сучасній геополітичній ситуації. Запропоновано можливі напрями розвитку ракетно-космічної галузі в Україні на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції.

**Ключові слова:** космос, ракета-носій, технології, кооперація, безпека.

**Shevtsov Anatoliy, Mernikov Gennady**

### INTERNATIONAL COOPERATION AT CREATION OF THE SPACE-ROCKET SYSTEMS

*The article* deals with actual issues of space industry in the context of international cooperation. The phenomenon of «private space» is analysed in the modern globalized world. Reviewed the status, problems and prospects of rocket-space industry of Ukraine in modern geopolitical situation. The possible directions of development of space-rocket industry are offered in Ukraine on the way of European and Euro-Atlantic integration.

**Keywords:** space, rocket-transmitter, technologies, cooperation, safety.

У ХХІ столітті виробництво ракетно-космічних комплексів залишається одним з найбільш наукоємних, інноваційних сегментів світового ринку товарів і послуг. Ракетно-космічні технології є показником рівня конкурентоспроможності держави в сучасному глобалізованому світі. Успадкувавши частину радянської ракетно-космічної спадщини, Україна намагається зберегти та розвивати науково-технологічний, виробничий та кадровий потенціал в цій сфері.

В умовах гібридної війни з РФ збереження та модернізація ракетно-космічної галузі — одна з ключових складових системи забезпечення національної безпеки Української держави. Нагальним завданням відповідних органів державної влади є створення всіх необхідних передумов до розробки та виробництва на вітчизняних підприємствах ОПК бойових ракетних комплексів — «ракетного щита» забезпечення суверенітету й територіальної цілісності Української держави. Поступальний розвиток націо-

нального ракетно-космічного потенціалу є вагомою складовою процесу модернізації України до європейських та євроатлантичних стандартів.

**Мета статті** – виокремити ключові, найбільш показові особливості сучасного стану ракетно-космічної галузі в світі, проблеми та пріоритети на шляху кооперації світових космічних держав та приватного сектору і, на цій основі, визначити роль, місце та перспективи українських підприємств на сучасному ринку космічних послуг.

**Для реалізації визначених метою завдань** було використано метод системного аналізу існуючих джерел у геополітичній, воєнно-політичній, науково-технічній сферах.

**Джерельну базу дослідження** становили відкриті інформаційно-аналітичні матеріали ДКБ «Південне», чинна міжнародно-правова база в ракетно-космічній сфері, існуючий масив даних у мережі Internet щодо новітніх міжнародних проектів та аналітичні розробки співробітників РФ НІСД у м. Дніпрі.

## 1. Геополітичний фактор

Світова ракетно-космічна галузь перебуває в стані системної трансформації. Перемога об'єднаного Заходу у «холодній війні» з Радянським Союзом та його сателітами суттєво вплинула на геополітичне та воєнно-політичне значення ракетно-ядерного озброєння.

Із завершенням «холодної війни» оборонні відомства, спеціальні служби та інші державні установи економічно розвинених країн Заходу поступово втрачають свій домінуючий вплив на ракетно-космічну галузь та інші високотехнологічні, пов'язані з ОПК проривні сектори економіки. При цьому для РФ, КНР, КНДР, Індії, Пакистану, Ізраїлю, деяких інших країн Азії та Латинської Америки володіння ракетними технологіями залишається, насамперед, ключовою складовою в системі забезпечення національної безпеки, інструментом позиціонування держави на світовій геополітичній шахівниці.

Уряди цих країн повністю контролюють національні ракетно-космічні програми, що передбачає пріоритет державного оборонного замовлення перед приватними комерційними

проектами. З огляду на суттєве загострення ситуації на міжнародній арені, яке все частіше називають «новою холодною війною», значення ракетно-космічної техніки в оборонній та безпековій політиці країн, що намагаються сформувати геополітичну альтернативу США (Заходу), лише зростатиме. Набирає обертів нова «гонка» ракетно-космічних технологій: країни колишнього «третього світу» намагаються надолужити своє науково-технологічне відставання від провідних світових держав, насамперед у сегменті бойових ракетних комплексів.

**Гібридна війна** Російської Федерації проти України обумовила низку проблемних питань щодо можливостей співпраці двох ракетно-космічних держав.

У попередні роки ключові підприємства ракетно-космічної галузі двох країн успішно виконували спільні комерційні проекти. Після анексії Криму та агресії на Донбасі ця співпраця була суттєво обмежена. Співробітництво зберігається лише в окремих проектах міжнародного значення.

Положення Будапештського меморандуму щодо гарантій безпеки для України як країни, що добровільно відмовилася від третього в світі ракетно-ядерного арсеналу, були порушені Російською Федерацією – однією із країн-гарантів безпеки Української держави. Анексія Криму та збройна агресія на сході України не знайшли адекватної воєнно-політичної відповіді з боку США, Великої Британії, Франції та Китаю (країни «ядерної п'ятірки», гаранти суверенітету й територіальної цілісності Української держави).

Країна-агресор, використовуючи право вето у Раді Безпеки ООН, фактично заблокувала роботу найвищого міжнародного інституту, що засвідчило загальну неефективність сучасної системи міжнародної безпеки.

У нових геополітичних умовах відбувається зростання ролі ракетного озброєння в системі забезпечення національної безпеки суверенної держави.

У Стратегії національної безпеки України одним з основних завдань забезпечення обороноздатності держави визначено «зміцнення бойового потенціалу ракетних військ та артилерії Сухопутних військ Збройних Сил України, прийнят-

тя на озброєння сучасних ракетних комплексів національного виробництва, спроможних забезпечувати стримування агресора» [1].

Авторитетний російський експерт у сфері ракетно-ядерного озброєння Володимир Дворкін, розглядаючи проблему нової гонки озброєнь в реаліях сучасного глобалізованого світу, зазначає: «Сучасний науково-технологічний прогрес йде небаченими раніше темпами. Це повною мірою стосується й військової сфери, де вже найближчим часом слід очікувати нових досягнень. У зв'язку з цим необхідно пам'ятати, що ключова роль у визначенні реальних загроз безпеці держави повинна належати не чиновникам, а вченим та незалежним експертам...» [2].

*Для України, яка в односторонньому порядку відмовилася від третього за розміром ракетно-ядерного арсеналу, питання ракетного озброєння та ракетних технологій в умовах сьогодення є одним із ключових у системі забезпечення національної безпеки. Існуючий науково-технологічний та кадровий потенціал, наявність унікальних виробничих потужностей дозволяють Українській державі, за умови реалізації системних реформ у галузі, зайняти одне з провідних місць на світовому ринку космічних пусків і забезпечити високий рівень боєздатності Збройних Сил України за рахунок створення ракетної неядерної компоненти. Ракетно-ядерне озброєння залишається одним з найбільш вагомих факторів у системі міжнародної безпеки. Геостратегічним завданням Української держави є збереження та модернізація наявного потенціалу у сфері ракетного озброєння.*

## 2. Ракетно-космічна галузь та міжнародна кооперація

Функціональними критеріями приналежності до «клубу космічних держав» є наявність власних ракет-носіїв, супутників та космодрому. На сьогодні до переліку країн, що повністю відповідають цим критеріям, належать США, РФ, КНР, Індія, Пакистан, Іран, Японія, Ізраїль, КНДР і Республіка Корея, а також Європейський Союз. Особливості географічного положення України, висока щільність її населення зумовили відсутність космодрому на національ-

ній території. Цей фактор став одним із ключових на шляху кооперації України з провідними космічними державами.

Серед країн — членів ЄС виокремлюються Франція та Велика Британія, які на основі національних ракетно-космічних програм у 1975 році створили Європейське космічне агентство (ЕКА), до якого на сьогодні входять 22 країни континенту (Канада має асоційоване членство). У зв'язку з обмеженням державним фінансуванням ракетно-космічного промислового комплексу, Україна не входить до ЕКА. Втім, окремі українські підприємства галузі співпрацюють на двосторонній основі з компаніями США, КНР, Італії, Франції та ін.

З початку космічної ери й досьогодні наявність власного виробництва ракетно-космічної техніки залишається одним з найбільш вагомих чинників у реалізації зовнішньої, оборонної та безпекової політики національних держав. «Клуб космічних держав» започаткували країни — постійні члени Ради Безпеки ООН — члени «Ядерного клубу», а поповнюють — країни, що здійснюють національні ракетно-космічні програми в межах Режиму контролю ракетних технологій (РКРТ), започаткованого у 1987 році країнами, які зобов'язались дотримуватися відповідних правил у галузі нерозповсюдження ракетного озброєння та технологій подвійного використання. На сьогодні до складу учасників РКРТ входять 35 країн (Австралія, Австрія, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Великобританія, Греція, Данія, Індія, Ісландія, Іспанія, Ірландія, Італія, Канада, КНДР, Люксембург, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Південна Корея, Росія, США, Туреччина, Угорщина, Україна, Фінляндія, Франція, ФРН, Чехія, Швейцарія, Швеція, ЮАР, Японія).

*У реаліях сучасного глобалізованого світу міжнародна кооперація є однією з ключових складових як світового ринку космічних послуг, так і науково-прикладних досліджень космосу. Навіть США, провідна космічна держава, не є самодостатнім гравцем на ринку космічних пусків, оскільки використовує механізм кооперації з РФ, Європейським космічним агентством, Україною та деякими іншими розвиненими країнами.*

З огляду на високотехнологічний, фактично ексклюзивний характер ракетно-космічного виробництва, перелік діючих та потенційних акторів — національних держав на цьому ринку

є обмеженим. Саме тому вже в найближчій перспективі акторами ринку ракетно-космічних послуг стануть приватні (акціонерні) корпорації, що володіють необхідними фінансовими ресурсами, гнучким менеджментом та спроможні до ризикованих інвестицій в наукоємні проекти.

**Ключовою пересторогою на шляху розбудови національного ракетно-космічного комплексу для країн-кандидатів на вступ до «космічного клубу» залишається загальна висока витратність та ризикованість інвестицій в ракетно-космічну сферу.**

За оцінками експертів на період до 2020 року, ринок космічних послуг зростатиме на 15–20% щорічно. На сьогодні близько 50% пусків здійснюються на замовлення приватних комерційних структур. Державні замовлення цивільного призначення становитимуть 30%, на військові цілі – 20%. Загальна тенденція до комерціалізації ракетно-космічної сфери, зростання попиту на космічні послуги та обмежена кількість успішних акторів на цьому ринку створюють можливості для українських підприємств на ринку ракетно-космічних послуг.

Міжнародна космічна станція (МКС) залишається основним та найбільш масштабним прикладом міжнародної кооперації в світовій космонавтиці. Провідні космічні держави представлені на МКС власним сегментом, відповідно до науково-технологічного, виробничого та фінансового потенціалу. Внесок США в МКС становив 100 млрд дол., російський сегмент оцінюється в 3,5 млрд дол. При цьому вартість доставки одного кілограма корисного вантажу становить 18–20 тис. дол.

Загальний обсяг світового ринку космічних послуг на сьогодні складає близько 200 млрд дол. Цей сегмент світового ринку є одним з найбільш прогресуючих, видатки як національних держав, так і приватного сектору, незважаючи на ризики, лише зростають.

Зокрема, США – найпотужніша світова космічна держава – постійно збільшує витрати федерального бюджету в цій сфері. Так, бюджет НАСА в 2014 році становив 17,6 млрд дол., у 2015 р. – 18 млрд дол., у 2016 р. – 18,5 млрд дол. Американські видатки в цій сфері розподіляються наступним чином: на експлуатацію МКС – 3,1 млрд дол., на розробку нового багаторазового пілотованого корабля *Orion* – 1,1 млрд дол.,

на продовження проекту польоту на Марс *Space Launch System (SLS)* НАСА отримає 1, 4 млрд дол., на завершення робіт зі створення нового надпотужного космічного телескопа (обсерваторії) *James Webb Space Telescope/JWST* та інші дослідження в сфері планетології та астрофізики – майже 5,3 млрд дол. США.

У 2016 році бюджет Європейського космічного агентства становив 5,25 млрд євро; до пріоритетних напрямів роботи Агентства належать розробка ракетноносіїв та прикладні дослідження Землі. При цьому країни – члени ЕКА зберігають національні космічні програми. Провідною європейською космічною державою, спроможною реалізувати національну космічну програму, залишається Франція. Велика Британія зберігає потенціал самостійного актора світового ринку ракетно-космічних послуг.

Широка кооперація між підприємствами та організаціями, сегментами ракетного комплексу СРСР, до останнього часу залишалась основною стратегією функціонування галузі для Російської Федерації. В умовах гібридної війни, міжнародних санкцій проти Кремля російська сторона взяла курс на самостійну розробку, виробництво та обслуговування національної ракетно-космічної техніки, при збереженні зобов'язань за чинними міжнародними комерційними контрактами.

Припинення військово-технічного співробітництва між Україною та Російською Федерацією негативно вплинуло на сучасний стан та найближчу перспективу підприємств та організацій галузі обох сторін. У березні 2016 року урядом РФ було затверджено Федеральну космічну програму (ФКП) на період до 2025 року, в якій суттєво відкореговано плани російської космонавтики в умовах економічної кризи та міжнародних санкцій. Зокрема, замість запланованих у 2015 році 2, 85 трлн рублів на потреби ФКП буде виділено лише 1,4 трлн рублів (ще 115 млрд рублів – після 2021 року).

Анонсований президентом РФ В. Путіним проєкт створення національної Космічної станції (замість участі в МКС) у ФКП відсутній. Російськими експертами визнано розбудову КС власними силами надвитратною та неефективною. Керівник державної корпорації «Роскосмос» І. Комаров визначає сучасний стан та перспективи галузі: «Є розуміння, що немає сенсу створювати космічну станцію самостійно. При

всьому загостренні ситуації на Землі, в космосі триває кооперація, здійснюється обмін результатами досліджень, приборами, науковою апаратурою. До 2024 року планується підтримка працездатності МКС, потім постане питання створення нової станції. Росія вже домовилась з американськими та європейськими партнерами про співпрацю на навколоземній орбіті — російська космічна промисловість пропонує розробити стандарти різних технічних систем, необхідних для майбутніх спільних програм» [3].

Зберігається проблемна ситуація щодо нового космодому «Восточный» в Амурській області РФ. Перший пуск з «Восточного» планувався у грудні 2015 року, але його перенесено на квітень 2016 року. При цьому «Роскосмос» відмовляється від українських РН «Зеніт» та «Дніпро», російських «Рокота» та «Протона».

В Україні стан фінансового забезпечення ракетно-космічної галузі порівняно з показниками РФ є на декілька порядків нижчим. Так, відповідно до «Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013-2017 роки» на розвиток космічної галузі заплановано 2,6 млрд грн (1,12 млрд грн — з державного бюджету). Програма, зокрема, передбачала фінансове забезпечення вже існуючих проектів, зокрема, на 2015 рік планувалося виділення 415 млн грн для запуску з бразильського космодому Alcantara супутника «Січ 2-1» з метою зондування поверхні Землі (лісові пожежі, стан озимих культур, рівень снігового покриву).

На період до 2017 року передбачалося сприяння комерційній експлуатації ракет-носіїв «Зеніт-3SL» («Морський старт»), «Зеніт-2SLB», «Зеніт-3SLB» («Наземний старт»), «Дніпро», а також здійснення заходів із створення конкурентоспроможних ракетно-космічних комплексів нового покоління на комерційній основі («Antares»), що дасть змогу залучити значні кошти з інших джерел для створення космічної техніки та забезпечити підприємства космічної промисловості стабільними замовленнями, а їх працівників — престижною високооплачуваною роботою [4].

У наступних таблицях подано дані щодо ракетно-космічних пусків в 2015 році<sup>1</sup> з метою кількісної ілюстрації участі ключових країн у ракетно-космічних програмах.

У 2015 році було здійснено 86 пусків ракет-носіїв, завданням яких було виведення на навколоземну орбіту корисних вантажів різного призначення (з них три аварійні, два частково аварійні).

*В умовах чинних міжнародно-правових обмежень щодо розповсюдження ракетних технологій, реалізація ракетно-космічних проектів для більшості держав відбувається на засадах кооперації зі США, РФ, ЄКА та Китаєм. На світовому ринку ракет-носіїв попит суттєво перевищує пропозицію. Ключовими гравцями цього ринку залишаються Сполучені Штати та Росія, які пропонують близькі за технічними характеристиками та ціною зразки. При цьому як самостійний гравець РФ сьогодні не представлена на світовому ринку виробництва супутників та на ринку комплектуючих до супутників.*

### 3. «Приватний космос»

На сьогодні визначальною тенденцією розвитку світової ракетно-космічної техніки є трансформація та адаптація до вимог та особливостей глобального ринкового середовища, що зумовлює поступовий перехід галузі від державного управління на приватні (корпоративні) організаційні засади.

Конкурентне змагання між національними космічними інституціями космічних держав та транснаціональними, екстериторіальними комерційними структурами в цій сфері триває. Воно зумовлює поступове зближення позицій та об'єднання ресурсів сторін з метою реалізації ракетно-космічних проектів загальнопланетарного значення.

Ретроспективний аналіз приватного сегменту космічної діяльності, від його зародження й по теперішній час, дозволяє виокремити характерні особливості, здобутки та ризики цього найбільш наукоємного, інноваційного сектору світового ринку товарів і послуг.

Піонером приватного космосу стала компанія *Orbital Transport und Raketen AG (OTRAG)*, створена німецьким науковцем та бізнесменом Лутцем Кайзером. За фінансової та організаційної підтримки уряду ФРН Л. Кайзер планував розробку та серійний випуск легких та відносно дешевих ракет-носіїв (до 10 тонн корисного

<sup>1</sup> За даними порталу «Новости космоса» (<http://mapgroup.com.ua/kosmicheskie-apparaty>).

## Пуски ракет-носіїв в 2015 р

Країна (організація)	Кількість пусків РН	У тому числі	
		Успішних та частково- успішних	Аварійних
Росія	26	25	1
США	20	18	2
Китай	19	19	—
Arianespace	11	11	—
Індія	5	5	—
Японія	4	4	—
Іран	1	1	—
Разом	86	83	3

## Розподіл РН за типом та країною-виробником

Тип РН	Країна-виробник	Кількість пусків	У тому числі аварійних
Сімейство «Союз» (У, ФГ, 2.1а, 2.1б, 2.1в, СТ-Б)	Росія	17	—
Сімейство «Чанчжоу» (2, 3, 4)	Китай	17	—
Atlas-5	США	9	—
Протон-М	Росія	8	1
Falcon-9	США	7	1
Ariane-5 ECA	Франція	6	—
H-2A, 2B	Японія	4	—
PSLV	Індія	4	—
Delta (2, 4M+, Heavy)	США	3	—
Рокот	Росія	2	—
Vega	Європа	2	—
Дніпро	Росія	1	—
Сафір-1С	Іран	1	—
GSLV	Індія	1	—
Зеніт-3SLБФ	Україна	1	—
Чанчжен-11	Китай	1	—
Чанчжен-6	Китай	1	—
Super Strypi	США	1	1
	Разом	86	3

навантаження). Після того, як Німеччина разом з Францією об'єднали зусилля у розробці європейської ракети-носія «Аріан», Л. Кайзер переніс експериментальне виробництво на територію Африки. В Конго, а потім у Лівії німецький винахідник здійснив 14 успішних пусків ракети *OTRAG*. На вимогу виконання Договору про контроль за ракетними технологіями, Лутц Кайзер переніс проект *OTRAG* з Лівії, як недемократичної країни, до Швеції. Міжнародний

тиск на приватну космічну компанію зростав, і в 1987 році було оголошено про її закриття.

Історія проекту *OTRAG* — своєрідна ілюстрація стану та особливостей функціонування світової ракетно-космічної техніки 70-80-х років XX століття, серед яких ключовими є:

- дієвість міжнародно-правових механізмів контролю за розробкою, виробництвом та розповсюдженням у сфері ракетних технологій;

■ обмежені можливості приватного бізнесу у конкурентній боротьбі з ОПК країн – членів РБ ООН;

■ науково-технологічна недосяжність ракетно-космічних програм сучасного рівня для політичних режимів країн «третього світу».

У 90-ті роки минулого століття серед великих промислових компаній (*Boeing, Lockheed Martin* та ін.) та приватних осіб з країн, що відповідають вимогам РКРТ, проходило своєрідне змагання – створення багаторазового носія, спроможного вивести космічний корабель на навколосезонну орбіту. Для фінансового стимулювання таких приватних проектів у 1996 році було засновано премію *X Prize* (10 млн дол.), яку в 2004 році отримала американська приватна компанія *Tier One* – розробники космічного човника *SpaceShipOne*. Американські дослідники використали літак *White Knight* як перший (розгінний) ступінь, що піднімає пілотований космічний апарат на висоту 14 км, звідки космічний апарат уже самостійно піднімається в космос (понад 100 км) та повертається на Землю.

Серед великої кількості приватних космічних проектів сьогодення необхідно виділити насамперед компанію *Bigelow Aerospace* американського готельного магната Роберта Бігелю (розробка проектів космічних станцій, космічний туризм) та проект *Armadillo Aerospace* одного з засновників компанії *Software* американця Джона Кармака (розроблено та здійснено пуски космічних апаратів *Pixel* та *Texel* ракетами проекту *Mod* та *Super Mod* з вертикальним злетом та посадкою із застосуванням технології *GPS* (похибка не перевищує 55 м).

І все ж основними приватними акторами, а в перспективі – головними конкурентами США, РФ, Китаю та ЄКА на світовому ринку космічних пусків є компанії *Virgin Galactic* та *SpaceX*.

Засновником *Virgin Galactic* є британський бізнесмен Річард Бренсон, який придбав проект *SpaceShipOne* та створив на його основі свою приватну космічну компанію. Використовуючи розробки спеціалістів проекту *Tier One*, Р. Бренсон за власні кошти збудував новий космічний човник *SpaceShipTwo* та літак-носій *White Knight*. Він є власником аеропорту *Spaceport America* в американському штаті Нью-Мексико. Основним напрямом діяльності *Virgin Galactic*

є космічний туризм для всіх бажаючих (від 250 тис. дол.). Після невдалого пуску у жовтні 2014 року, що призвів до людських жертв, *Virgin Galactic* призупинила прийом приватних замовлень, триває технічне удосконалення човника *SpaceShipTwo*.

Проект *SpaceX* належить компанії *Tesla Motors* американського винахідника й бізнесмена Ілона Маска. Заснована у 2002 компанія *SpaceX* є розробником ракет-носіїв проекту *Falcon* та космічних кораблів багаторазового використання (човників) проекту *Dragon*. Човник *Dragon* (пуски з грудня 2010 р.) – вантажний корабель, спроможний в автоматичному режимі доставляти на МКС корисний вантаж до 3,31 тонни. В травні 2014 року І. Маск презентував нову розробку – пілотований човник *Dragon V2* (до 7 чоловік екіпажу). Між *SpaceX* та НАСА підписано договір на 12 пусків проекту *Dragon* до МКС (1,6 млрд дол.) як заміну кораблів проекту *Space Shuttle*. На першому етапі заплановано доставку вантажів, доставка космонавтів буде здійснюватися російськими кораблями проекту «Союз».

За оцінками американських фахівців, уже найближчим часом доставка людей на орбіту буде здійснюватись, насамперед, приватними компаніями. Очікується, що *SpaceX* та інші приватні компанії стануть основним транспортним космічним каналом.

Генеральний конструктор ДП «КБ Південне» О. Дегтярьов переконаний, що вже в найближчій перспективі саме приватний сектор стане провідним розробником та виробником космічної техніки в світі. Керівник флагмана ракетно-космічної галузі в Україні виділяє основні фактори, що визначають такий стан справ у світовій космонавтиці.

Він стверджує, що, по-перше, приватний сектор визнав космічну діяльність, як прибутковий бізнес. Це стосується не лише традиційного для приватного бізнесу сектору телекомунікацій. Приватний капітал опанував практично всі сфери космічної діяльності, включаючи космічну науку та прикладні завдання.

По-друге, приватний сектор вийшов за межі національних програм з розвитку космічної діяльності окремої країни й реалізує космічні проекти, створює нові космічні технології в рамках своїх комерційних планів. На сьогодні участь

приватного сектору в ракетно-космічній діяльності – сформований тренд на світовому ринку космічних послуг.

По-третє, на думку О. Дегтярьова, на сьогодні приватний сектор сформував потужні фінансові та інвестиційні ресурси, необхідні для здійснення великих космічних проєктів. Якщо раніше великий обсяг фінансових ресурсів був одним з визначальних чинників монополістичного положення державного сектору в космічній діяльності, то зараз приватний сектор спроможний реалізовувати великі інвестиційні проєкти в цій сфері самостійно [5].

Саме ракетноносії Falcon приватної компанії *SpaceX* у 2016 році виграв конкурентну боротьбу у міжнародної компанії «Космотрас» на запуск серії супутників найбільшого в світі оператора супутникового зв'язку ТНК *Iridium*.

Після успішного пуску ракети *Falcon 9* з вантажем для МКС у квітні 2016 року Ілон Маск зазначив, що ракета-носії компанії *SpaceX* може здійснити від 10 до 20 пусків, а після часткової модернізації – до 100 пусків [6]. Засновник *Tesla Motors* анонсував вже на 2016 рік пуск нової, важкої модифікації проєкту *Falcon*, перший ступінь якої буде оснащено 27 рідинними двигунами *Merlin*, замість 9 у *Falcon 9*.

---

## 4. Україна як ракетно-космічна держава

---

Після розпаду СРСР Російська Федерація, як його правонаступник, успадкувала радянський ракетно-ядерний арсенал, отримавши місце постійного члена Ради Безпеки ООН та статус світової космічної держави. При цьому Україна, так само як Білорусія та Казахстан, відповідно до положень ДНЯО та РКРТ, зберегли науково-технологічний та виробничий потенціал у цій сфері в межах без'ядерного статусу.

Місце України серед світових космічних держав залишається унікальним. Після розпаду Радянського Союзу Українська держава, не маючи власного космодрому, не могла самостійно здійснювати ракетні пуски. Водночас наявна науково-технологічна база, виробничі потужності, кадровий потенціал (наукові школи) дозволяють Україні входити до групи п'яти про-

відних світових космічних держав за обсягом участі в міжнародних проєктах та за кількістю щорічних пусків ракет-носіїв, вироблених на підприємствах України.

Виробництво ракетної техніки на українських підприємствах до останнього часу здійснювалося насамперед на засадах виробничо-технологічної кооперації з російськими партнерами, пуски українських космічних апаратів та ракет-носіїв – в рамках міжнародних проєктів.

Після приєднання в 1995 році до РКРТ Україна взяла на себе такі зобов'язання:

- утримуватися від експорту компонентів засобів доставки зброї масового ураження (Категорія 1) до країн, що не є учасниками РКРТ;

- утримуватися від експорту товарів, що можуть бути використані при розробці та створенні засобів доставки зброї масового ураження (Категорія 2), якщо в аналогічному експорті було відмовлено однією з країн – учасниць РКРТ, без попередніх консультацій з урядом цієї країни-учасниці.

На 2016 рік Державне космічне агентство України об'єднує 25 підприємств та організацій ракетно-космічної галузі, в тому числі:

- ДП «КБ «Південне ім. М.К. Янгеля» (розробка та проектування, участь у виробництві ракетно-космічної техніки);

- ДП «ВО Південний машинобудівний завод ім. О.М. Макарова» (виробництво ракетно-космічної техніки);

- ДП «НВО «Павлоградський хімічний завод» (утилізація ракетної техніки, дослідне експериментальне виробництво ракетно-космічної техніки);

- ДП «ВО «Київприлад» (розробка та виробництво комплектуючих до ракетно-космічної техніки);

- Казенне підприємство спеціального приладобудування «Арсенал» (виробництво комплектуючих для ракетно-космічної техніки);

- Публічне акціонерне товариство «Хартрон» (системи управління, навігації ракет-носіїв, спецобладнання для МКС);

- Державне НВП «Об'єднання Комунар» (системи зв'язку, прилади, випробувальні стенди для ракетної техніки);

- ДП «Укркосмос», Національний центр управління та випробування космічних засобів, Державний науково-інженерний центр сертифікації космічної техніки, Національний центр аерокосмічної освіти молоді (менеджмент, мар-



кетинг, космічна наука, участь у підготовці фахівців для ракетно-космічної сфери).

Підготовку фахівців для вітчизняної ракетно-космічної промисловості здійснюють ВНЗ Дніпропетровська, Києва, Харкова та Львова.

*Існуючий науково-технологічний, виробничий, кадровий потенціал ракетно-космічної галузі, розвинена інфраструктура, діюча мережа коопераційних зв'язків з провідними світовими космічними гравцями (НАСА, ЄКА, «Роскосмос» та ін.) дозволяють Україні займати одне з провідних місць на швидко прогресуючому ринку космічних послуг XXI століття. Водночас виробничо-технологічна база основних підприємств потребує оновлення. При затримці реформування галузі існуючий потенціал галузі може бути втрачений.*

## 5. Міжнародна кооперація України в ракетно-космічній сфері

Одним з ключових напрямів сталого функціонування та розвитку ракетно-космічного промислового комплексу України впродовж усіх років незалежності залишається участь у міжнародних проектах. Це стосується, насамперед, можливості позабюджетного фінансування: міжнародні проекти фактично врятували галузь від повної руйнації. При цьому для США, Європейського космічного агентства та (до певної міри) КНР Україна є молодшим партнером, що надає свою частку у вигляді інтелектуальної власності в окремих ексклюзивних складових проекту, тоді як для Бразилії, Індії, Південної Кореї та інших країн, що стрімко розвиваються, кооперація з Україною створює підґрунтя до формування національного ракетно-космічного комплексу.

Окремим важливим напрямом донедавна залишалася виробничо-технологічна кооперація з Росією, як правонаступницею ракетно-космічного комплексу СРСР.

### Співпраця з РФ

В умовах гібридної війни Російської Федерації проти України ВТС між двома країнами (у тому числі щодо продукції, технологій та послуг по-

двійного призначення) повністю припинено. З огляду на технологічну спорідненість виробничого процесу та взаємозалежність від поставок комплектуючих російська ракетно-космічна галузь, так само, як і підприємства ДКАУ, перебуває у кризовому стані. Обидві сторони реалізують програми імпортозаміщення для національного ОПК, однак у сфері ракетних технологій реалізація стратегії імпортозаміщення у найближчій та середній перспективі не ліквідує проблеми взаємозалежності. У програмі залишаються обидві сторони. Так, у 2015 році Росія на 80% обмежила українській стороні доступ до матеріально-технічних ресурсів, Україна повністю припинила постачання ракет-носіїв до РФ. Загальний обсяг українсько-російської кооперації знизився до 15 % від попередніх років.

**Проект «Космотрас».** Створена в 1997 році урядами РФ, України та Казахстану компанія «Космотрас» здійснила 22 пуски ракети-носія «Дніпро» (модернізованої МБР РС -20 «Сатана») з космодрому «Байконур» та російської бази Ракетних військ стратегічного призначення «Ясный». У такий спосіб виконувалось міжнародне зобов'язання щодо скорочення та ліквідації стратегічного ракетного озброєння за Договором СНО-1. На сьогодні, за згодою космічних агенцій обох сторін, проект «Дніпро» призупинено. Останній за часом запуск супутника (на замовлення Південної Кореї) в межах проекту «Дніпро» було здійснено 25 березня 2015 року. Спеціалісти ДП «КБ «Південне» брали участь у цьому пуску, оскільки це комерційний міжнародний проект.

В умовах російської агресії припинено співпрацю з підприємствами РФ. Розірвано чинні контракти на поставки комплектуючих російським підприємствам-суміжникам, припинено обслуговування та регламентні роботи МБР РС-20 (ракета розроблена ДП КБ «Південне» та виготовлена ВО «Південмаш» за радянських часів). Призупинено спільні комерційні проекти: «Наземний старт» та «Морський старт» (проекти здійснювалися на базі українських ракет-носіїв типу «Зеніт»), що обумовлює необхідність пошуку шляхів завантаження та проривних технологій у виробництві ракетно-носіїв. При цьому Україна продовжує виконувати свої зобов'язання перед російською стороною у міжнародних проектах, зокрема, постачання вузлів системи управління до російського РН «Союз», що здійснює доставку міжнародних екіпажів на МКС.

## Україна – США

**Проект РН «Antares».** Спеціалісти ДП «КБ «Південне» та ДП «Південмаш» співпрацюють з американською кампанією Orbital ATK, одним із світових лідерів аерокосмічної промисловості в рамках контракту з NASA на період до 2019 року (1,5 млрд дол.) для забезпечення 6 комерційних вантажних пусків на МКС ракетою-носієм «Antares». Українські фахівці забезпечили розробку та виготовлення першого ступеня цієї ракети-носія.

**Проект РН Atlas V.** Військово-повітряні сили США оголосили тендер на заміну російських двигунів для основної американської ракети-носія Atlas V. Після 2020 року американська сторона планує припинити співпрацю з РФ у рамках спільної компанії «РД-Амрос». Заснована у 1997 році на паритетних засадах російським НПО «Енергомаш» та американською кампанією Pratt & Whitney, компанія на російських потужностях виробляє ракетні двигуни для перших ступенів ракет-носіїв Atlas III та Atlas V. За оцінками вітчизняних фахівців, ДП «КБ «Південне» має необхідні напрацювання щодо створення ракетних двигунів на замовлення американської сторони на базі двигуна РД-815.

**Проект Sea Launch.** Міжнародний проект за участі США, РФ, України та Норвегії залишається «замороженим». Американська сторона наголошує на економічній неефективності здійснення пусків з використанням українського РН «Зеніт». За інформацією основного акціонера консорціуму – РКК «Енергія», тривають переговори зі стратегічним інвестором, який налаштований у 2016 році здійснити реструктуризацію компанії та розпочати роботу з потенційними комерційними замовниками.

Останні три приклади ілюструють співпрацю України з країнами – лідерами космічної галузі.

## Україна – Бразилія

**Проект «Алькантара».** Бразилія офіційно заявила про односторонній вихід з українсько-бразильського проекту. Внутрішньополітичні проблеми бразильської сторони, геополітичний тиск Російської Федерації, певні

виробничо-технологічні затримки розробників РН «Циклон-4» призвели до втрати українською стороною можливості використання космодрому на території Бразилії. Фахівці ДП «КБ «Південне» продовжують необхідні роботи щодо розробки, виробництва та передстартової підготовки нової української ракети-носія. Можливим напрямом реалізації проекту «Циклон-4» є міжнародна кооперація з країною, що прагне до розбудови національного ракетно-космічного комплексу та готова взяти участь в створенні космодрому на своїй території.

## Україна – Європейське космічне агентство

Участь в європейських космічних проєктах здійснюється на пропорційних засадах, в межах внесків країн – членів ЄКА. З фінансових причин (мінімальний внесок перевищує річний бюджет ДКАУ) українсько-європейська кооперація в ракетно-космічній сфері за такою схемою не реалізується. Проте триває співпраця з окремими європейськими компаніями на двосторонній основі.

Зокрема, виробничо-технологічна кооперація ДП «КБ «Південне» та ДП ВО «Південмаш» з італійською компанією в межах проєкту IEV (*Intermediate Experimental Vehicle*) забезпечила створення РН легкого класу «Вега». Чотириступенева ракета-носіїв створена спеціалістами Італійського космічного агентства (ASI) з використанням українського маршового двигуна для четвертого ступеня RD-868P. Пуски РН «Вега» здійснюються з космодрому Куру у Французькій Гвіані. Проєкт розрахований на виведення супутників на полярну низьку орбіту (від 300 до 2000 км). Загальна вартість проєкту – 450 млн євро, вартість одного пуску – 4–5 млн дол. США.

ДП «КБ «Південне» в 2014 році було прийнято Положення про взаємодію з Міжнародною академією аеронавтики (МАА) Сторони співпрацюють за такими напрямками:

- глобальна супутникова система моніторингу та прогнозування сейсмічної активності Землі;
- проблема утилізації космічних відходів;
- дистанційне супутникове зондування аерозолів Земної поверхні.

За умов поступального розвитку національного ракетно-космічного комплексу можлива участь України у наступних проектах планетарного масштабу:

- розробка та будівництво міжпланетної станції *JUICE (Jupiter Icy Moons Explorer)* – спільний проект корпорації *Airbus Defence and Space* та Європейського космічного агентства. Станцію, що буде досліджувати поверхню Юпітера та його супутників (Європа, Ганімед та Каллісто), планують збудувати до 2022 року, вартість контракту – 350 млн євро. Передбачається участь понад 60 компаній-підрядників з Франції, Німеччини, Великої Британії та Іспанії. За попередніми планами компанії *Airbus*, станція буде оснащена сонячними батареями загальною площею 97 кв. метрів, стартова вага корабля – 5,5 тонни;

- спільний проект *Blinis (Thales Alenia Space, Франція, та ФГУП НПО Прикладної механіки ім. М.Ф. Решетньова, РФ)* зі створення космічного Модуля корисного навантаження. Проект *Blinis* ініційовано з метою отримання конкурентних переваг європейськими компаніями *Thales Alenia Space* та *EADS Astrium* на міжнародному ринку космічних послуг з американською приватною компанією *Orbital Sciences Corporation*;

- приватна місія на Марс *Inspiration Mars* – до 2018 р., США;

- проект «Сонячний парус» *ESAI* – 2015–2018 рр., Японія;

- проект «Космічний ліфт», *Obayashi Corporation* – 2050 р. Японія.

Підсумовуючи, необхідно відзначити масштабну кооперацію підприємств ДКАУ. Міжнародна кооперація підприємств ракетно-космічної галузі України охоплює майже всі світові космічні держави (більш як 200 діючих контрактів з іноземними компаніями). Фінансово-економічна криза в Україні, корупція в системі державного управління зумовили несприятливий інвестиційний клімат. Практично відсутні довгострокові державні інвестиції в наукоємні, високотехнологічні галузі промисловості, що призвело до зниження рівня їх конкурентоспроможності на світовому ринку космічних послуг за критерієм «ціна-якість».

За умови цільової державної підтримки підприємств та організацій галузі, впровадження ефективної, адаптованої до реалій сучасного конкурентного середовища системи

управління, ракетно-космічна галузь України спроможна не лише до участі в міжнародних проектах, але й до створення замкнутого циклу виробництва сучасних зразків ракет-носіїв, космічних апаратів та бойових ракетних комплексів.

*Здійснений у статті аналіз стану ракетно-космічної галузі України та можливих її перспектив дозволяє сформулювати й запропонувати такі висновки та пропозиції.*

1. Підвищення технічного рівня підприємств ракетно-космічної галузі шляхом впровадження сучасних технологічних процесів, адресна інвестиційна підтримка окремих проривних проектів сприятиме виходу галузі на новий рівень конкурентоспроможності на світовому ринку космічних послуг.

2. Важливе значення для підтримки ракетно-космічної галузі має розширення співпраці з провідними космічними країнами, серед яких США, Франція, КНР, Індія та інші.

3. Одним з перспективних напрямів міжнародної кооперації підприємств України є співпраця з Польщею – країною – членом ЄС, НАТО та Європейського космічного агентства. На сьогодні вже підписано Меморандум про співпрацю між ДКАУ та Польським космічним агентством (*POLSA*), визначено можливі спільні проекти та можливість використання польського досвіду на шляху вступу України до ЄКА.

4. Вагомим кроком на шляху підвищення рівня обороноздатності ЗС України є реалізація комерційних військово-технічних проектів з окремими країнами Азії та Латинської Америки, що здійснюють програми з розбудови національних ракетно-космічних комплексів на правовій основі міжнародного законодавства в цій сфері.

5. Для подолання технологічних проблем у зв'язку з припиненням коопераційних поставок російськими підприємствами, триває розробка нового суто українського сімейства ракет-носіїв «Маяк» (малого, середнього та важкого класу). В межах проекту «Маяк» українські науковці впроваджують нові сучасні технічні рішення, нові матеріали та сплави. Першочерговим завданням проекту «Маяк» є розробка власного двигуна для РН.

**Список використаних джерел**

1. *Стратегія національної безпеки України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
2. *Дворкин В.* Гиперзвуковые угрозы: необходимость реалистической оценки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://carnegie.ru/2016/03/03/ru-62951/>
3. *Комаров И.* «Роскосмос» больше не намерен работать в одиночку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lragir.am/index/rus/0/society/view/47746>
4. *Закон України* про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013-2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/439-18>
5. *Дегтярев А.В.* Стабильная работа предприятий – основа успеха космической отрасли // Конструктор. – 2016, 5 февраля – С.2-3.
6. *Илон Маск.* Многоразовая ступень Falcon может выдержать до ста запусков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yablor.ru/blogs/ilon-mask-mnogorazovaya-stupen-falc/5554680>

**References**

1. *Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy*: (2015). [The national security strategy of Ukraine ]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
2. *Dvorkyn V.* (2016). Hyperzvukovyе uhrozy: neobkhodymost realystycheskoi otsenky [Hypersonic threats: the need for a realistic assessment of] Retrieved from <http://carnegie.ru/2016/03/03/ru-62951>
3. *Komarov I.* (2016). «Roskosmos» bolshe ne nameren rabotat v odinochku: [Russian Federal space Agency no longer intends to work alone]. Retrieved from <http://www.lragir.am/index/rus/0/society/view/47746>
4. *Zakon Ukrainy pro zatverdzhennia Zahalnodержavnoi tsilovoi naukovо-tekhnichnoi kosmichnoi prohramy Ukrainy na 2013-2017 roky* (2013). [The law of Ukraine on approval of National target scientific and technical space program of Ukraine for 2013-2017]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/439-18>
5. *Dehtiarev A.V.* (2016). Stabilnaia rabota predpriatiy – osnova uspekha kosmycheskoi otrasli [Stable work of enterprises – the basis for success of the space industry]. *Konstruktor – Designer*. – 5 February. – p.2-3.
6. *Ylon Mask* (2016). Mnohorazovaia stupen Falcon mozhет vyderzhat do sta zapuskov [Stage of Falcon reusable and can withstand up to one hundred spins]. Retrieved from <http://yablor.ru/blogs/ilon-mask-mnogorazovaya-stupen-falc/5554680>

# СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ВОЄННО-ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРАХ РОЗРОБОК ТА ВИРОБНИЦТВА ОЗБРОЄНЬ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Свергунов Олександр Олексійович,**  
кандидат технічних наук, доцент

*Проаналізовано світові тенденції розвитку воєнно-економічного співробітництва між державами у сферах розробок та виробництва озброєнь для вирішення завдань забезпечення національної безпеки в умовах обмежених ресурсів, політичних та економічних криз. Сформульовані рекомендації для українського ОПК щодо застосування конкретних форм воєнно-економічного співробітництва з іншими державами у сферах розробок та виробництва озброєнь.*

**Ключові слова:** воєнно-економічне співробітництво; озброєння; військова та спеціальна техніка; оборонна промисловість, економічні та політичні кризи, товари військового призначення.

**Svergunov Oleksandr**

## GLOBAL TRENDS IN MILITARY AND ECONOMIC COOPERATION IN THE FIELD OF WEAPONS DEVELOPMENT AND PRODUCTION: EXPERIENCE FOR UKRAINE

*Global trends in military and economic interstate weapons development and production cooperation for solving the national security problems under the conditions of limited resources, political and economic crises are analyzed. Recommendations for the Ukrainian defense industry on the use of specific forms of military and economic cooperation with other countries in the areas of development and production of weapons are formulated.*

**Keywords:** military and economic cooperation; weapons; military and special equipment; defense industry; economic and political crisis; military goods.

Нині посилюється значення воєнно-економічного співробітництва (ВЕС) між державами у сферах розробок та виробництва озброєнь. Таке співробітництво впливає не тільки на забезпечення національної безпеки, а й на розвиток економіки. На сьогодні Україна практично не має замкнених циклів виробництва озброєнь [1; 2; 3, 9]. Після припинення ВЕС України з РФ у сферах розробок та виробництва озброєнь і денонсації в серпні 2015 р. Угоди між урядом України та урядом РФ про виробничу і науково-технічну кооперацію підприємств оборонної галузі промисловості, яка була укладена 18 ли-

стопада 1993 р., умови функціонування української оборонної промисловості суттєво змінилися. Важливими питаннями стали формування нової кооперації з виробництва товарів військового призначення (ТВП) та подвійного використання (ТПВ), визначення перспектив розвитку оборонної промисловості, пошуку нових ринків збуту ТВП українських підприємств та застосування нових методів просування українських ТВП на світові ринки [3, 169–171].

Тенденції розвитку оборонної промисловості, трансформації та формування компаній з ви-

робництва озброєнь в умовах глобалізації розглядалися у попередній роботі [4]. Однак нині, в умовах розвитку нових технологій, різких змін воєнно-політичної обстановки, обмежених ресурсів та трансформації оборонно-промислової політики як провідних держав, так і тих, які розвивають оборонну промисловість, виникли нові тенденції співробітництва у сферах розробок та виробництва озброєнь.

Питання ВЕС між державами при розробках та виробництві озброєнь має теоретичне значення в умовах глобалізації та воєнно-політичних криз. Вивчення змін ВЕС провідних виробників озброєнь, військової і спеціальної техніки (ОВСТ) також важливе і для України, що зумовлене: малим обсягом державного оборонного замовлення [3, 14], незадовільним станом оборонної промисловості держави, обмеженими фінансовими, технологічними та науковими ресурсами, а також наявністю політичних, воєнних та економічних криз у відносинах між Україною та РФ.

**Метою цієї статті** є вивчення світових тенденцій розвитку ВЕС у сферах розробок та виробництва озброєнь для вирішення завдань забезпечення національної безпеки та врахування цих змін при формуванні оборонно-промислової політики держави. При проведенні аналізу основну увагу зосереджено на особливостях змін політики ВЕС провідних експортерів ТВП.

### **Характеристика воєнно-економічного співробітництва між державами у сферах розробок та виробництва озброєнь**

У XXI ст. спостерігається розширення ВЕС між державами у сферах розробок та виробництва озброєнь. Існують кілька причин цього:

- різке збільшення вартості розробок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь, коли ресурсів оборонних бюджетів окремих держав не вистачає для повного фінансування таких програм. Вже сьогодні вартість розробок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь (літаків, кораблів, систем протиповітряної та протиракетної оборони тощо) досягають десятків та навіть сотень мільярдів доларів США. Так, за даними ВПС США, один стратегічний бомбардувальник *B-2A Spirit* у цінах 1990 р. коштує 1,16 млрд

дол. США, а видатки на одну годину польоту становлять 128,8 тис. дол. США; винишувач *F-22A Raptor* – відповідно 143 млн дол. США та 59,2 тис. дол. США; винишувач *F-35A* – 108 млн дол. США та 42,2 тис. дол. США [5]. За оцінками експертів, з моменту виникнення класу винишувачів, вартість розробок нових таких літаків протягом кожного десятиліття зростала орієнтовно в 4 рази;

- неоднаковий рівень необхідних технологій в окремих державах для здійснення розробок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь. У цьому випадку ВЕС орієнтується на розподіл робіт за міждержавними замовленнями згідно з наявною спеціалізацією партнерів з вироблення визначеної номенклатури ТВП;

- розробка та виробництво ОВСТ є тією сферою економіки, яка максимально підпадає під дію закону масштабу. Тобто, чим більша серійність виробництва ТВП, що виготовляються на підприємствах оборонної промисловості, тим вищий економічний ефект. За цих обставин у XXI ст. стає неминучим розвиток інтеграційних процесів при створенні високотехнологічних дорогих систем озброєнь та техніки;

- намагання великої кількості держав отримати технології розробок та виробництва високотехнологічних ОВСТ для розвитку національної оборонної промисловості.

При цьому співробітництво держав із розробки та виробництва високотехнологічних систем озброєнь може здійснюватись у різних формах, а саме:

- об'єднання технологічних, наукових, фінансових та виробничих потенціалів держав у рамках стратегічних союзів та блоків для розробок, виробництва та експлуатації високотехнологічних систем ОВСТ (наприклад, реалізація проектів винишувачів *Eurofighter* та *F-35*, військово-транспортного літака (ВТЛ) *A400M Atlas* тощо);

- закупівлі найбільш складних агрегатів, блоків, підсистем та їх інтеграції в національні проекти створення високотехнологічних систем озброєнь;

- закупівлі ліценцій та ноу-хау та організації виробництва в національних компаніях;

- створення спільних підприємств (СП) з розробки та виробництва високотехнологічних систем озброєнь;

- застосування державами при імпорті ОВСТ офсетних програм для організації розро-

бок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь, розвитку власної оборонної промисловості або економіки держави загалом.

Проаналізуємо ці форми ВЕС більш детально.

### **1. Об'єднання технологічних, наукових, фінансових та виробничих потенціалів держав для розробок, виробництва та експлуатації високотехнологічних систем ОВСТ**

Така форма ВЕС між державами реалізується як на багатосторонній (держави НАТО, ЄС тощо), так і на двосторонній основі (США – Японія, США – Південна Корея, США – Велика Британія, РФ – Індія, РФ – КНР, КНР – Пакистан тощо). Вона застосовується для зменшення вартості ОВСТ для кожної держави та оптимального використання досягнень науково-технічного прогресу у розробках та виробництві високотехнологічних систем озброєнь з високою вартістю. Найбільшого поширення така форма співробітництва набула в країнах ЄС та НАТО. Для цього були створені відповідна нормативно-правова база та навіть спеціальні організації, які керують та розвивають спільні проекти з розробок та виробництва ОВСТ.

Нині великі проекти активно реалізує міжнародна організація з управління проектами та програмами з розробок та виробництва ОВСТ (фр. *Organisation Conjointe de Cooperation en matiere d'Armement, OCCAR*), створена у листопаді 1996 р. Францією, Великою Британією, Німеччиною та Італією з метою більш тісного співробітництва в галузі розробок, виробництва та закупівель озброєнь. У 90-х роках минулого століття Франція, підтримуючи ідею розширення ВЕС та консолідації оборонної промисловості в Європі і прагнучи забезпечити в ній найбільший вплив, передала під управління *OCCAR* найбільшу частку національних програм з розробок ОВСТ, зокрема бойового вертольота *Tiger*, безпілотно-го літального апарата (БПЛА) *Brevel* та інші. Нині *OCCAR* керує десятками проектів з розробок, виробництва та закупівлі ОВСТ європейських країн.

У 2004 р. для координації політики розвитку ОВСТ в Євросоюзі та промислової бази з

їх розробки та виробництва було створено Європейське оборонне агентство (*European Defence Agency, EDA*). Нині це агентство є провідною структурою з розвитку ВЕС у сфері озброєнь ЄС.

При НАТО також створені логістичні структури, які виступають від імені колективного замовника та сприяють спільному замовленню ТВП та ОВСТ країнами – членами Альянсу, коли цього вимагає оптимальне планування спільної оборони. Така консолідація замовлень сприяє оптимізації та зменшенню витрат на розробки, виробництво та експлуатацію озброєнь. Наприклад, до 2013 р. замовником нової системи спостереження за наземним театром воєнних дій (*AGS, Air Ground Surveillance*) було агентство *NC3A*, що представляло НАТО як організацію. Нині головну роль у цьому питанні відіграє агентство НАТО з підтримки (АНП, англ. *NATO Support Agency, NSPA*, фр. *L'Agence OTAN de soutien*).

АНП об'єднує в одній організації логістику, закупівлі матеріально-технічних засобів, забезпечує виконання спільних міжнародних рішень щодо розробок, придбання та експлуатації високотехнологічних складних систем ОВСТ в рамках НАТО для зацікавлених держав. Створення Агентства вписується в рамки нового підходу Альянсу до оптимізації оборонних витрат (розумна оборона, англ. *Smart Defence*), ключовим елементом якої є розумна підтримка (англ. *Smart Support*) та воєнно-економічне співробітництво.

США, які в принципі можуть дозволити собі в повному обсязі профінансувати та забезпечити створення найскладніших систем озброєнь, також ідуть шляхом міжнародної інтеграції виробництва високотехнологічних систем ОВСТ для розширення міжнародних ринків для власних озброєнь. Беручи до уваги об'єктивну неминучість глобалізації процесів в оборонній промисловості, американці запропонували диференційовано підходити до ВЕС у галузі розробки та виробництва озброєнь, розділивши держави-контрагенти на групи відповідно до різного ступеня взаємодії та інтеграції: повна довіра партнерам (Велика Британія, Канада, Австралія, Нідерланди та Норвегія); довіра партнерам (Франція, Німеччина, інші держави – члени НАТО, а також союзні та дружні США держави, включно з Японією); обмежена довіра (інші країни світу).

Одним із прикладів воєнно-економічного співробітництва США з іншими державами є створення нового винищувача п'ятого покоління *F-35* за програмою «Єдиний ударний винищувач» (*Joint Strike Fighter, JSF*). Для реалізації цієї програми був створений консорціум. До нього, разом із головною компанією *Lockheed Martin*, увійшли компанії *Northrop Grumman Corporation*, *Pratt & Whitney*, *Allison*, *Rolls-Royce*, *British Aerospace* та інші. США запропонували низці країн взяти участь у реалізації програми та спільно її профінансувати.

До реалізації програми долучилися Велика Британія, Італія, Канада, Нідерланди, Туреччина, Австралія, Норвегія та Данія. Нині у кооперації з виробництва літаків *F-35* беруть участь також компанії Ізраїлю і Японії. Також створюється світова сервісна мережа з підтримки експлуатації літаків *F-35*. Нині вже визначено країни, в яких будуть сервісні центри, – це, зокрема, Велика Британія, Італія, Японія, Австралія.

Також розширюється спільна діяльність держав ЄС у сфері виробництва товарів як військового призначення, так і подвійного використання. Наприклад, у грудні 2013 р. був розпочатий, відповідно до рішення Європейської Ради, проект розробки та організації серійного виробництва європейського середньовисотного БПЛА великої тривалості польоту (*MALE*) – орієнтовно до 24 годин на висоті до 11 тис. метрів. Проект повинен бути завершений до 2025 р. У травні 2014 р. компанії *Dassault Aviation* (Франція), *Airbus* та *Finmeccanica* (нині *Leonardo*, Італія) заявили про готовність взяти участь у проекті.

Міністри оборони Франції, Німеччини та Італії 18 травня 2015 р. офіційно підписали Декларацію про намір спільно сформулювати тактико-технічні вимоги у рамках підготовки до етапу розробки європейського БПЛА *MALE*. При цьому *OCCAR* відповідатиме за управління програмою, а *EDA* надаватиме підтримку за трьома напрямками: інтеграція до системи управління повітряним рухом, сертифікація та визначення придатності до польотів в спільному європейському повітряному просторі. Передбачається, що проект дозволить зберегти конкурентоспроможність оборонної промисловості ЄС у цій сфері та посилити її експортний потенціал. Німеччина, Франція та Італія висловили готовність залучити до проекту інші європейські країни на етапах розробки та придбання літального апарата.

Низка країн у рамках ВЕС реалізують або планують реалізувати спільні програми розробок та виробництва ОБСТ на двосторонній основі. Наприклад, РФ та Індія розпочали кілька спільних розробок: винищувача п'ятого покоління *FGFA (Fifth Generation Fighter Aircraft)*, виробництва вертольоту *Ka-226* тощо.

У рамках ВЕС Росія та КНР планують спільну розробку та виробництво нового важкого вертольота, який одержав назву *Advanced Heavy Lift (AHL)*. У травні 2015 р. холдинг «Вертольоти Росії» і підрозділ китайської корпорації авіаційної промисловості *AVIC* уклали рамкову угоду, якою розпочато процес практичної роботи над проектом в усіх напрямках конструювання та підготовки до серійного виробництва цього вертольота. Вже узгоджено тактико-технічні умови. За оцінками експертів, попит на нову машину в Китаї може перевищити 200 одиниць у період до 2040 р.

## 2. Закупівля найбільш складних агрегатів, блоків, підсистем та їх інтеграція в національні проекти створення високотехнологічних систем озброєнь

Така форма ВЕС реалізується як європейськими державами, так і державами, що мають амбітні наміри швидкими темпами розвивати власну оборонну промисловість та збільшити її експортний потенціал (Індія, Південна Корея, Японія, Туреччина, Бразилія тощо). Для прикладу проаналізуємо деякі національні проекти, в яких застосовуються комплектуючі компаній інших держав.

Шведський винищувач *Gripen JAS 39* компанії *SAAB*, який перебуває на озброєнні збройних сил Швеції, поставляється на експорт (ПАР, Таїланд), передається в лізинг (Чехія, Угорщина) та знаходиться в процесі модифікації (*Gripen NG*) для поставок в Бразилію та інші країни, є інтернаціональним проектом. У цьому літаку використовується авіадвигун американської компанії, велика кількість приладів та агрегатів компаній Великої Британії (до 30 % вартості літака) та інших європейських країн.

Японські компанії *Kawasaki Heavy Industries* та *Mitsubishi Heavy Industries* будують дизель-електричні підводні човни типу «Сорю». У цих



підводних човнах для морських сил самооборони Японії використовуються шведські повітро-незалежні двигуни Стірлінга, іноземні торпеди тощо.

Нині на озброєнні Японії перебувають шість есмінців, створених на основі американських кораблів «*Арлі Берк*» та оснащених американською бойовою системою *Aegis*. Есмінці оснащені американськими ракетами-перехоплювачами системи ПРО сімейства *SM*, включаючи *SM-2* і *SM-3*. До 2020 р. планується збільшити кількість таких есмінців до 8.

Станом на 2016 р. турецька компанія *Otokar* займається розробкою, випробуваннями та організацією виробництва нового основного бойового танка *Altay*. У його розробці та випробуваннях брали участь корейські компанії. У цьому проекті використовується низка комплектуючих інших іноземних компаній (Південної Кореї, Німеччини тощо).

У Південній Кореї в національних проектах ОБСТ також широко використовуються комплектуючі американських та європейських компаній. Зокрема, двомісний надзвуковий навчально-бойовий реактивний літак Т-50 був розроблений південнокорейською фірмою аерокосмічної промисловості *Korea Aerospace Industries (KAI)* з використанням проекту літака *Samsung KTX-2* із широким залученням досвіду та технологій корпорації *Lockheed Martin* (США). Програма на 17 % фінансувалася фірмою *KAI*, на 13 % – *Lockheed Martin*, на 70 % – урядом Південної Кореї. У цьому літаку використовується багато комплектуючих та озброєння іноземних компаній, зокрема двигун ТРДД F404 американської компанії *General Electric*. Інші американські компанії поставляють системи управління літаком, керовані ракети «повітря-повітря» *AIM-9 Sidewinder*, *AIM-120 AMRAAM*, некеровані ракети, бомби тощо.

Корея експортує літак Т-50 до Індонезії, Філіппін, Іраку. У вересні 2015 р. його вирішив закупити і Таїланд.

У КНР також реалізується така форма ВЕС, коли в багатьох нових зразках ОБСТ розробки китайських компаній використовуються комплектуючі провідних світових компаній. Наприклад, на багатьох літаках і вертольотах розробки та виробництва китайських компаній застосовуються двигуни іноземних компаній. Наприклад, на

китайські винищувачі *FC-1 Xiaolong* установлюються російські двигуни РД-93. Основний бойовий літак ВПС НВАК «Цзянь-10» (*J-10*) оснащується російськими ТРДД Ал-31Ф. У КНР в 2016 р. прийнятий на озброєння новий військово-транспортний літак *Y-20* [6, 7], в якому також використовуються російські двигуни Д-30КП-2. Щоправда, для нового літака *Y-20* розробляється китайський двигун *WS-18* на заміну російського.

Станом на 2016 р. китайський навчально-тренувальний літак (НТЛ) *L-15 «Хунду» (Hongdu)* оснащується турбореактивним двоконтурним двигуном *AI-222-25* українських двигунобудівних підприємств – ПАТ «Мотор Січ» і ДП «Івченко-Прогрес». Для заміни українського двигуна в КНР розробляється авіадвигун «Міншань» (*Minshan*).

У Пакистані в рамках ВЕС із Китаєм розроблений проект танка МВТ-2000/«Аль Халід» (*VT-1A* – нова модифікація танка МВТ-2000). Конструкція танка заснована на китайському прототипі Тип 90-II і його серійній версії Тип 96. Виробництво танків «Аль Халід» здійснює пакистанська компанія *Heavy Industries Taxila* разом з китайською «Норінко».

У Бразилії в проекті нового ВТЛ КС-390 компанії *Embraer Defense & Security*, який був піднятий у повітря на початку 2015 р., використовують комплектуючі європейських та американських компаній. Цей літак є конкурентом українському літаку Ан-178.

В Індії з метою заміни винищувачів МіГ-21 реалізується проект легкого бойового літака *LCA «Теджас»*. На цьому літаку встановлено багато різних підсистем та агрегатів виробництва іноземних компаній, зокрема, турбореактивний двоконтурний двигун *F404-GE-IN20* американської компанії *General Electric*.

### 3. Закупівля ліценцій та ноу-хау і організації виробництва в національних компаніях оборонної промисловості

Цю форму ВЕС використовують країнами, які прагнуть швидко адаптувати передові технології у власну оборонну промисловість та освоїти виробництво нових ОБСТ. До таких належать Японія, Південна Корея, Індія, Туреччина, Бразилія та ін.

Політика Японії щодо отримання ліцензій полягає в широкій підтримці національної економіки та виробників, максимально можливій участі національних підприємств у виробництві ОВСТ, аж до фінального складання на території країни. Це нерідко призводить до зростання вартості кінцевої продукції. Наприклад, вартість одного винищувача *F-16 Fighting Falcon* становить близько 60 млн дол. США, а літака *Mitsubishi F-2* (японська версія *F-16*) — близько 110 млн дол. США.

У травні 2012 р. міністерство оборони США оголосило, що експорт 42 *F-35A* із США обійдеться Японії в 10 млрд дол. США, або 238 млн дол. США за літак. У цю суму входять винищувачі, двигуни *F135* до них, ліцензії на виробництво окремих систем і складання літаків, обслуговування протягом усього терміну служби, запчастини, бортове устаткування та підготовка пілотів.

У 2013 р. міністерство оборони Японії в рамках програми закупівлі *F-35* уклало кілька контрактів з національними підприємствами. Зокрема, компанія *Mitsubishi Heavy Industries (MHI)* одержала 63,9 млрд єн на фінальне складання та перевірку *F-35A*, а компанія *Ishikawajima-Harima Heavy Industries* — 18,2 млрд єн на виробництво деталей для двигунів винищувача. З компанією *MHI* також був підписаний контракт вартістю 5,6 млрд єн на виробництво компонентів радіолокаційних станцій *F-35A*.

Останнім часом КНР активно продає ліцензії на виробництво ОВСТ. Наприклад, у жовтні 2011 р. аргентинська авіабудівна компанія *Fadea* закупила у китайської компанії *Changhe* ліцензію на виробництво ударних вертольотів *CZ-11W (Z-11W)*. Загалом Аргентина розраховує зібрати 40 вертольотів *CZ-11W*, які візьме на озброєння армійська авіація.

Китай також продав Пакистану ліцензію на будівництво фрегатів класу *F-22P* на верфі *Karachi Shipyard and Engineering Works Limited (KS&EW)*.

#### 4. Створення спільних підприємств з розробок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь

Однією з форм військово-економічного співробітництва є створення спільних підприємств (компаній) в державах — імпортерах ОВСТ. Це

не просто знижує витрати на розробку та виробництво нових ОВСТ — спільне використання фінансових, науково-технічних і виробничих можливостей різних країн дозволяє вивести міждержавні відносини на тривалу партнерську взаємодію, забезпечити державам повноцінну участь у процесах інтеграції у світі. Найбільш активно в цьому напрямі працюють США, європейські держави, Індія, Бразилія тощо. У Бразилії створені СП з багатьма європейськими та американськими компаніями.

Індія у 2014 р. також оголосила про наміри скоротити імпорт озброєнь із 70 % до 30 % протягом десяти років. Такі умови змушують великих експортерів зброї до Індії (США, РФ, Ізраїль, Францію тощо) створювати СП на території країни.

В Організації Договору про колективну безпеку, використовуючи досвід НАТО та ЄС, також відбувається формування нормативно-правової бази з розширення ВЕС між державами з розробок та виробництва озброєнь на основі створення СП. Найбільш активно РФ розширює співробітництво у галузі розробки та виробництва озброєнь з Білорусією, Казахстаном та Киргизстаном.

#### 5. Застосування державами при імпорті ОВСТ офсетних програм для організації розробок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь, розвитку власної оборонної промисловості або економіки держави загалом

До глобалізації виробництва товарів військового призначення веде й прийняття країнами — імпортерами ОВСТ офсетного законодавства [8, 9]. Нині офсетні програми застосовують понад 130 країн [3, 170]. Офсетне законодавство в міру трансформації світового ринку озброєнь постійно удосконалюється (Індія, Польща, Туреччина тощо) [10, 11]. Однак провідні експортери озброєнь не мають бажання передавати сучасні технології виробництва нових ОВСТ. На це вказує досвід ведення переговорів з отримання технологій такими країнами, як Індія (проект «Рафаль», Франція), Бразилія (проект «Панцирь», РФ), Туреччина (проект виробництва зенітно-ракетних комплексів (ЗРК) та ракет ППО/ПРО великої дальності, КНР, США).

## Ризики та можливості розвитку української оборонної промисловості через розширення воєнно-економічного співробітництва

Розвиток національної оборонної промисловості через розширення ВЕС у сферах розробки, виробництва та експлуатації високотехнологічних систем ОВСТ є для України важливим та привабливим напрямом діяльності. Водночас таке ВЕС має декілька груп ризиків: воєнно-політичні, воєнно-технічні, технологічні, економічні, нормативно-правові та інші.

**Воєнно-політичні ризики** зумовлені тим, що ВЕС у сферах розробки, виробництва та експлуатації високотехнологічних систем озброєнь реалізується переважно через міждержавні угоди та визначається загальними принципами взаємовідносин та довіри між державами. Зовнішньополітична складова відіграє істотну роль в організації співробітництва щодо спільного виробництва озброєння. Забезпечення безпеки, підтримка обороноздатності держав, проведення ними свого зовнішньополітичного курсу диктують жорсткі умови такої співпраці. Тому програми створення ОВСТ є об'єктами цілеспрямованого державного регулювання та експортного контролю. Таке регулювання включає всі етапи реалізації проекту (формування тактико-технічних вимог, розробка, випробування, організація серійного виробництва, експлуатації та утилізації ОВСТ).

**Воєнно-технічні ризики** обумовлені в першу чергу питаннями стандартизації та ліцензування ОВСТ і його виробництва, що забезпечують сумісність, безпеку, вимоги до експлуатації та матеріально-технічного забезпечення.

**Технологічні ризики** виявляються в різному рівні технологій розробок (проекткування), випробувань, виробництва та експлуатації ОВСТ. Зокрема, при інтеграції української оборонної промисловості з європейською обов'язковими елементами є наявність *Cals*-технологій (англ. *Continuous Acquisition and Lifecycle Support* – безперервна інформаційна підтримка поставок і життєвого циклу товарів). Тобто, має бути запроваджено новий підхід до проектування і виробництва високотехнологічної та наукомісткої продукції, що полягає у використанні інформаційних технологій та комп'ютерної техніки на всіх стадіях життєвого циклу ОВСТ.

**Економічні ризики** обумовлені можливостями компаній виконувати взяті на себе зобов'язання щодо термінів розробок та виробництва, забезпечення необхідної якості та вартості ТВП, використання інформаційних технологій у підготовці виробництва тощо.

**Нормативно-правові ризики** у ході ВЕС стосуються захисту прав інтелектуальної власності; захисту інвестицій; обмежень, що їх запроваджують держави з метою зберегти свої передові позиції при розробках, виробництві та продажу високотехнологічних систем ОВСТ або ТВП. Крім відкритих, юридично закріплених обмежень (наприклад, режими захисту інтелектуальної власності, режими нерозповсюдження ядерних, біологічних, хімічних та ракетно-космічних технологій тощо), дедалі більшого значення набувають негласні, неформальні обмеження на доступ «проблемних» держав (*states of concern*) або держав-опонентів (конкурентів) до стратегічних матеріалів, важливих або критичних технологій, результатів наукових досліджень, наукоємної продукції (особливо до процесорів, електронної компонентної бази, сучасних сенсорів) тощо.

Тому, визначаючи форму ВЕС України з іншими державами, доцільно враховувати всі групи ризиків при реалізації вибраних проектів.

## Рекомендації щодо розширення воєнно-економічного співробітництва українського ОПК

1. З урахуванням аналізу світового досвіду ВЕС із розробки та виробництва високотехнологічних систем озброєнь, ризиків та можливостей оборонної промисловості, українському ОПК у найближчі роки доцільно зосередитися на таких формах співробітництва:

- закупівля найбільш складних агрегатів, блоків, підсистем та їх інтеграції в національні проекти створення високотехнологічних систем озброєнь;

- закупівля ліценцій та ноу-хау і організація виробництва в національних компаніях;

- створення СП з розробки та виробництва високотехнологічних систем озброєнь;

- застосування при імпорті ОВСТ офсетних програм для організації розробок та виробництва високотехнологічних систем озброєнь, розвитку власної оборонної промисловості або економіки держави загалом.

2. Також актуальним є ВЕС українських оборонних підприємств у формі закупівлі найбільш складних агрегатів, блоків, підсистем та їх інтеграції в національні проекти створення високотехнологічних систем озброєнь. Це один із напрямів вирішення проблем імпортозаміщення, зміни кооперації виробництва та переорієнтації діяльності підприємств вітчизняного ОПК.

В Україні, незважаючи на певну фрагментарність оборонної промисловості, є низка технологій та компаній світового рівня (наприклад, ДП «Антонов», ПАТ Мотор Січ, КБ «Південне», ДП «Науково-виробничий комплекс газотурбобудування «Зоря-Машпроект», кластер з розробок, випробувань та серійного виробництва бронетанкової техніки, ДП «ДККБ «Луч» тощо). Тож в умовах фінансових обмежень та незначних обсягів державного оборонного замовлення для збереження таких компаній і розвитку технологій доцільно більш активно використовувати співробітництво у спосіб закупівлі найбільш складних агрегатів, блоків, підсистем та їх інтеграції в національні проекти, у тому числі для подальшого експорту високотехнологічних озброєнь. Прикладом реалізації такої форми ВЕС є проект розробки і виготовлення БТР-3 з використанням комплектуючих іноземних компаній (двигуна, трансмісії тощо) та експорт його в інші країни.

У ПАТ «Мотор Січ» з використанням українських авіадвигунів (вартість яких становить 20 – 25 % загальної вартості вертольота) розроблено проекти нових вертольотів. Тому доцільно зосередити увагу на організації серійного виробництва такої техніки з використанням іноземних комплектуючих та забезпечити державну підтримку її експорту.

Аналогічної уваги держави потребує проект ВТЛ Ан-178 ДП «Антонов», який має непоганий експортний потенціал. За оцінками експертів, без підтримки держави ДП «Антонов»

нездатне самостійно вирішити проблему імпортозаміщення, провести випробування літака, здійснити його сертифікацію, організувати серійне виробництво та сервісну службу в заявлений півторарічний строк.

Для збереження та розвитку потенціалу ДП «Зоря-Машпроект» доцільно скоординувати його діяльність з КБ кораблебудівної промисловості, ПАТ «Чорноморський суднобудівний завод» для розробки проектів патрульних кораблів, малих ракетних катерів, їх будівництва з використанням комплектуючих українських та іноземних компаній та просування цієї

## Висновки

Політика розширення ВЕС держави у сфері розробок та виробництва озброєнь в нових геополітичних та геоекономічних умовах при обмеженому державному оборонному замовленні дає можливість зберегти і забезпечити розвиток української оборонної промисловості та збільшити її експортний потенціал. Найбільш ефективною формою ВЕС України з європейськими державами є розроблення національних проектів ОВСТ з використанням комплектуючих іноземних компаній.

Активізація ВЕС України з іншими державами у сфері розробок та виробництва озброєнь нині має великі ризики і потребує більш узгоджених дій міністерств, спецекспортерів, спеціальних служб не тільки з просування українських ТВП на світові ринки, а й у вирішенні питань імпортозаміщення, формування нової кооперації виробництва ОВСТ, розроблення офсетних вимог та реалізації офсетних програм.

Водночас розширення ВЕС України з іншими державами дозволяє прискорити вирішення проблем імпортозаміщення, формування нової кооперації з виробництва ОВСТ.

## Список використаних джерел

1. Горбулін В. П. Військово-технічна та військово-промислова політика України: проблеми формування та реалізації / В. П. Горбулін, В. В. Зубарев, П. П. Скурський, С. М. Хімченко // Національна безпека: український вимір. – 2009. – № 3 (22). – С. 5-11.
2. *Методологічні аспекти оцінки стану ВТП та її складових: науково-методичне видання.* / В. П. Горбулін (кер. авт. кол.) В. В. Зубарев, О. П. Кутовий, О. О. Свергунов, С. М. Хімченко. – К. : Інтертехнологія, 2009.
3. *Теорія озброєння. Науково-технічні проблеми та завдання: монографія:* Т. 2. Військово-технічне співробітництво в системі забезпечення воєнної безпеки держави [І. Б. Чепков, В. В. Зубарев, В. О. Смірнов, О. О. Свергунов та ін. ] – К. : Видавничий дом Дмитра Бураго, 2015.

4. *Свергунов О. О.* Тенденції розвитку оборонної промисловості в умовах глобалізації / О.О. Свергунов // Стратегічні пріоритети. — 2012. — № 1 (22). — С. 154-160.
5. *Опубликован список самых дорогостоящих самолетов ВВС США* [Електронний ресурс] // ТАСС. — 2016, 29 лютого. — Режим доступу : <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2705569>
6. *Китайский* военно-транспортный самолет Y-20 поступил на вооружение армии Китая [Електронний ресурс] // ИА Оружие России. — 2016, 06 липня. — Режим доступу : [http://www.arms-expo.ru/news/inostrannye\\_razrabotki/kitayskiy\\_voenno\\_transportnyy\\_samolet\\_y\\_20\\_postupil\\_na\\_vooruzhenie\\_armii\\_kitaya/](http://www.arms-expo.ru/news/inostrannye_razrabotki/kitayskiy_voenno_transportnyy_samolet_y_20_postupil_na_vooruzhenie_armii_kitaya/)
7. *Китайский* транспортный самолет Y-20 будет сдан в эксплуатацию до конца года [Електронний ресурс] // ИА «REGNUM». — 2016, 03 серпня. — Режим доступу : <https://regnum.ru/news/it/2140448.html>
8. *Офсетна* політика держав в умовах глобалізації: Оцінки та прогнози / В.М. Бегма, С.П. Мокляк, О.О. Свергунов, Ю.В. Толочний. — К. : НІСД, 2011.
9. *Антипов В., Бобрович В., Мыскин Р.* Значимость офсета растёт [Електронний ресурс] // Ежедневник ВПК. — 2013. — Вып. № 8 (476). — Режим доступу : <http://vpk-news.ru/articles/14635>
10. *Польша* пересмотрела правила военных офсетных сделок [Електронний ресурс] // Lenta.ru. — 2014, 09 липня. — Режим доступу : <https://lenta.ru/news/2014/07/09/offset/>
11. *Минобороны* Индии одобрило новую процедуру закупок ВиВТ [Електронний ресурс] // ЦАМТО. — 2016, 28 березня. — Режим доступу : <http://armstrade.org/includes/periodics/news/2016/0328/111534169/detail.shtml>

## References

1. *Horbulin, V.P.* (2009). Viiskovo-tekhnichna ta viiskovo-promyslova polityka Ukrainy: problemy formuvannia ta realizatsii [Military-technical and military-industrial policy of Ukraine: the problems of formation and realization]. *Natsionalna bezpeka: ukrainskyi vymir — National Security: ukrainian dimension*, 3, 5-11 [in Ukrainian].
2. *Horbulin, V.P., Zubarev, V.V., Kutovy, O.P., Svergunov, O.O., Khimtchenko, S.M.* (2009). Metodolohichni aspekty otsinky stanu VTP ta yii skladovykh: nauk.-metod. vyd. [Methodological aspects of assessment of MTP and its components: scientific and methodological publications]. K.: Intertekhnolohia [in Ukrainian].
3. *Chepkov, I.B., Zubarev, V.V., Smirnov, V.O., Svergunov, O.O., Behma, V.M., Zubarev, V.V.* et al (2015). Teoria ozbroiennia. Naukovo-tekhnichni problemy ta zavdannia: monohrafiia: T. 2. Viiskovo-tekhniche spivrobitnytstvo v systemi zabezpechennia voiennoi bezpeky derzhavy [The theory of weapons. Scientific and technical problems and objectives. Monograph. Vol. 2. Military-technical cooperation in the system of military security]. K.: Vydavnychiy dom Dmytra Buraho [in Ukrainian].
4. *Svergunov, O.O.* (2012). Tendentsii rozvytku oboronnoi promyslovosti v umovakh hlobalizatsii [The defense industry trends in the context of globalization]. *Stratehichni priorytety — Strategic priorities*, 1 (22). 154-160 [in Ukrainian].
5. (2016) *Opublykovan* spysok samykh dorohostoiashchykh samoletov VVS SshA [The list of the most expensive US Air Force aircraft has been published]. (n.d). *TASS. tass.ru*. Retrieved from <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2705569> [in Russian].
6. (2016) *Kytaiskyi* voenno-transportnyi samolet Y-20 postupil na vooruzhenie armyy Kytaia [Chinese military transport aircraft Y-20 entered service at the Chinese Armed Forces]. (n.d). *arms-expo.ru*. Retrieved from [http://www.arms-expo.ru/news/inostrannye\\_razrabotki/kitayskiy\\_voenno\\_transportnyy\\_samolet\\_y\\_20\\_postupil\\_na\\_vooruzhenie\\_armii\\_kitaya/](http://www.arms-expo.ru/news/inostrannye_razrabotki/kitayskiy_voenno_transportnyy_samolet_y_20_postupil_na_vooruzhenie_armii_kitaya/) [in Russian].
7. (2016) *Kytaiskyi* transportnyi samolet Y-20 budet sdan v ekspluatatsiyu do kontsa hoda [Chinese transport plane Y-20 will be put into operation before the end of the year]. (n.d). *regnum.ru*. Retrieved from <https://regnum.ru/news/it/2140448.html> [in Russian].
8. *Behma, V.M., Mokliak, S.P., Svergunov, O.O., Tolochnyi, Iu.V.* (2011). Ofsetna polityka derzhav v umovakh hlobalizatsii: Otsinky ta prohnozy [Offset policy in the context of globalization: estimates and forecasts]. K.: NISD [in Ukrainian].
9. *Antypov, V., Bobrovich, V., Myskyn, R.* (2013). Znachymost ofseta rastet [The significance of offset is increasing]. *Ezhenedelnyk VPK — MIC Weekly*, 8 (476). Retrieved from <http://vpk-news.ru/articles/14635> [in Russian].
10. (2014) *Polsha* peresmotrela pravyla voennykh ofsetnykh sdelok [Poland revised the rules of military offset transactions]. (n.d). *lenta.ru*. Retrieved from <https://lenta.ru/news/2014/07/09/offset/> [in Russian].
11. (2016) *Mynoborony* Indyy odobrylo novuiu protseduru zakupok ViVT [The Ministry of Defence of India has approved a new arms procurement procedure]. (n.d). *armstrade.org*. Retrieved from <http://armstrade.org/includes/periodics/news/2016/0328/111534169/detail.shtml> [in Russian].

# ТУРЕЧЧИНА ЯК РЕГІОНАЛЬНА ПОТУГА: ФАКТОР ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ЗМІНИ РОЛІ ЗБРОЙНИХ СИЛ

Александров Олег Святославович

Замікула Ганна Олегівна

*У статті проаналізовано* вплив Збройних сил Туреччини на політичне життя держави. Розглянуто передумови формування особливої ролі армії як захисника здобутків кемалістської революції, досліджено приклади прямого — в межах переворотів 1960 та 1980 рр. — та непрямого — під час виступів військових 1971–1973 та 1997 рр. — втручання генералітету в політику, проаналізовано їх наслідки. Окремо вивчено причини та фактори, що спричинили поразку армії у протистоянні з Партією справедливості та розвитку в ХХІ ст., коли спроби вищого командування не допустити до влади поміркованих ісламістів провалилися. Натомість демократичні перетворення в турецькому суспільстві, репресії проти збройних сил та зміни в законодавстві призвели до суттєвого зменшення впливу військових на політичне життя держави, що наочно було продемонстровано невдалою спробою перевороту в липні 2016 р.

**Ключові слова:** Турецька Республіка, збройні сили, військовий переворот, Партія справедливості та розвитку, секуляризація, «Ергенекон».

Aleksandrov Oleg, Zamikula Hanna

## TURKEY AS A REGIONAL POWER: FACTOR OF THE INTERNAL POLITICAL CHANGES OF THE ARMED FORCES ROLE

*The current article analyzes* the influence of the Turkish armed forces on the political life of the Republic of Turkey. The prerequisites for the formation of the special role of the army as the defender of the achievements of the Kemalist revolution are being considered. Examples of direct — military coups of 1960 and 1980 — and indirect — officers' actions in 1971–1973 and 1997 — intervention of generals in politics are being studied. The consequences of these actions are being analyzed. Special attention is given to the causes and factors that led to the defeat of the army in the fight against the Justice and Development Party in the XXI century, when the high commands' attempt to prevent moderate Islamists from obtaining power has failed. Instead, democratic change in Turkish society, repression initiated against the armed forces and amendments adopted to the national legislation led to a significant reduction of military influence on the political life of the state, clearly demonstrated during a failed coup of July 2016.

**Keywords:** Turkish Republic, armed forces, military coup, The Justice and Development Party, secularization, Ergenekon

Протягом ХХ ст. Турецька Республіка пережила багато потрясінь та криз. Кемалістська революція докорінним чином змінила основи держави, втім, її принципи неодноразово ставились під сумнів представниками різних політичних тра-

дицій. Зіткнення між ними становили загрозу безпеці Туреччини. За таких умов консолідуючим фактором у державі були збройні сили, які кілька разів задіяли силовий сценарій задля стабілізації ситуації. Значення армії в політичному

житті республіки було надзвичайно важливим та сформувало специфіку турецької політичної системи другої половини ХХ ст.

Актуальність вивчення позиції турецької армії як окремої сили, яка впливає на формування політики країни, впливає передусім із сучасних викликів, що загрожують безпеці України. Військовий потенціал Туреччини не викликає сумнівів: вона — надзвичайно потужний гравець у Чорноморському регіоні, який характеризується сьогодні заостренням безпеки, викликані агресивною політикою РФ на Кавказі, в Криму та Донбасі.

Для Києва важливо розраховувати на підтримку Анкари в боротьбі за власний суверенітет та незалежність. Це можливо лише в межах всебічного та комплексного розуміння внутрішніх процесів у політичному середовищі Туреччини, в тому числі на основі вивчення центрів сили турецького національного політикуму та ступеня їхнього впливу на ситуацію. Дослідження внеску армії в політичний розвиток Турецької Республіки цілком відповідає такому завданню.

**Метою статті** є вивчення ролі збройних сил у формуванні турецького політикуму в період республіки. Задля її досягнення проаналізовано процес становлення специфічної ролі армії в турецькому суспільстві протягом ХХ ст., досліджуються приклади прямого втручання генералітету в політичне життя країни.

Історіографія досліджуваної проблеми складається з великої кількості матеріалів, які за авторством та географічним принципом можна розділити на кілька груп. До першої входять статті, опубліковані російськими та українськими дослідниками. Найбільш комплексний характер має робота А.Д. Васильєва, який вивчав роль турецької армії в житті держави в період республіки [1]. С.Б. Дружиловський аналізував внутрішні фактори, які впливали на формування зовнішньої політики Туреччини. Серед них не останнє місце посідає діяльність збройних сил [3]. С.А. Васильєва та Л.Р. Садикова досліджували окремі традиції, характерні для турецького політикуму — ісламизм та пантюркізм [2, 4]. Вони також торкалися питання взаємодії представників цих ідеологій та армії.

Другу історіографічну групу становлять доробки турецьких науковців. Е. Айдінлі аналізує трансформацію відносин між військовим та цивільним секторами Туреччини в політичній

площині [5]. А. Куру досліджує злети та падіння турецьких збройних сил на політичній арені в контексті боротьби з ісламістськими, курдськими та комуністичними рухами [9]. О. Думан, А. Гюней та П. Каратекеліоглу вивчають вплив Європейського Союзу на роль збройних сил у формуванні турецької політики [7; 8]. Вони відзначають, що активізація процесів європейської інтеграції та викликана нею лібералізація суспільства послабила здатність військових відстоювати свою лінію у відносинах з опонентами.

Третя група історіографічних матеріалів представлена роботами західних авторів. Н. Сатана досліджує трансформацію турецької армії протягом періоду демократичних перетворень у країні [11]. Д. Канецца вивчає роль турецької армії в підтримці реформ у республіці [6]. Б. Парк аналізує боротьбу між турецьким генералітетом та Партією справедливості та розвитку, яка вилилась у судовий процес щодо справи «Ергенекону» [10].

Активність турецьких військових у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики держави має давнє коріння, що сягає часів Османської імперії. Ця войовнича країна ідентифікувалась з військово-бюрократичною спадщиною, яка відіграла вирішальну роль у соціальній, економічній та політичній сферах розвитку [7, 410]. Провідна роль збройних сил визначалась фактором зовнішньої загрози, відносною слабкістю громадянських інститутів, політичною нестабільністю та неефективністю цивільних урядів [1, 52]. У ХХ ст. турецьке суспільство стало ще більше прив'язаним до армії, яку ідеалізували та вшановували у масштабах, не зрозумілих для демократичних країн [5, 9].

Типовими завданнями для турецьких військових були збереження територіальної цілісності та безпеки держави, політичний контроль за населенням. Після проголошення Турецької Республіки армії, окрім цього, відводилась провідна роль у пропаганді принципів кемалізму. Вона — разом із партійним апаратом Народно-республіканської партії — виступала як інструмент ідеологічної обробки молоді.

Саме на армію було покладене завдання формувати та підтримувати діяльність проурядових політичних сил, регулювати турецьку партійну систему [1, 52-53]. Мустафа Кемаль вбачав у ній захисника інтересів національної буржуазії, гаранта проведення реформ, модернізації суспільства та економіки.

Такий підхід був закономірним з огляду на проблеми Туреччини. Республіка страждала від традиційної дилеми країн, які намагалися впроваджувати ліберальні реформи в небезпечному середовищі. За таких умов реформістський курс вимагав наявності сильного гаранта, здатного захистити його від внутрішніх та зовнішніх загроз. При цьому він, з одного боку, мав бути незалежним від партійних суперечок, а з іншого — мати необхідний потенціал та здатність впливати на події [5, 10]. Лише збройні сили відповідали цим критеріям. Таким чином були створені передумови для легітимізації втручання турецької армії в політичне життя країни [1, 55].

Кемаль виступав проти безпосередньої участі військових у формуванні політики Туреччини. Нейтралітет офіцерського корпусу підкреслювався заборобою діючим військовим вступати до політичних партій та брати участь у політичній боротьбі [6, 16]. Вони були інструментом реформаторського курсу, «авангардом революції», а не незалежною політичною силою, наділеною повноваженнями на власну політичну ініціативу.

Ситуація поступово змінилась після смерті Ататюрка. Вже в другій половині 1940-х років в армії з'являються таємні групи офіцерів, які обговорюють внутрішньополітичну ситуацію в державі та планують державний переворот з метою встановлення багатопартійної системи. Суттєвий вплив на зростання політичних амбіцій представників збройних сил спричинила активізація партнерства зі Сполученими Штатами Америки. Здійснене за фінансової підтримки США переозброєння армії підкреслило офіцерству його силу.

Приєднання до західного блоку (Туреччина стала членом НАТО в 1952 р.) та налагодження міжнародного співробітництва у військовій сфері сприяли зростанню політичного впливу армії [7, 411]. Водночас в ідеологічному плані її представники залишалися вірними принципам кемалізму, які проамериканський уряд Демократичної партії (далі — ДП, сформована в 1946 р. в межах переходу до багатопартійної системи, знаходилася при владі в 1950—1960 рр.) намагався обмежити [1, 59].

Уперше армія голосно заявила про себе як про самостійну силу у внутрішньополітичних справах у 1960 р. Зіткнення між керівною Демократичною партією та опозиційною Народно-республіканською партією загрожували

стабільності держави. Більше того, ДП вдалася до популістських дій, намагаючись заручитись підтримкою населення завдяки апелюванню до ісламських традицій. Це загрожувало секуляризації державного устрою [7, 410].

Військові взяли ситуацію під свій контроль. У результаті здійсненого перевороту влада перейшла до Комітету національної єдності, який складався з 38 офіцерів. На чолі установи став генерал Джемаль Гюрсель [6, 17]. Демократичну партію заборонено, а в країні було прийнято нову, демократичнішу Конституцію, що давала ширші повноваження військовим. Відтепер вони мали безпосередній вплив на політику за допомогою Ради національної безпеки — дорадчого органу при уряді, який де-факто контролював цивільних політиків та слідував за їхньою діяльністю [7, 411].

15 жовтня 1961 року в Туреччині відбулися вибори, за результатами яких у державі закріпилася багатопартійна система. Влада знову повернулася до політичних партій. Варто зазначити, що не всі залучені до перевороту військові погодились відмовитись від керівництва республікою. Радикально налаштовані офіцери спробували протистояти цьому: в 1962 та 1963 рр. вони намагалися здійснити ще один переворот та завадити передачі влади цивільному уряду. Ці спроби провалилися, заколотники були засуджені та страчені [1, 61].

Протягом 1960-х рр. військові продовжували опосередковано контролювати політичне життя Туреччини та посилювати свій вплив. Вони дедалі більше зближувались з політичними партіями. В цей період прийнято низку законів, покликаних поліпшити матеріальне становище турецького офіцерства. Зміцнюються зв'язки військових з великим капіталом — перш за все завдяки створенню Суспільства армійської взаємодопомоги з метою контролю над військовими фінансами та налагодження контактів з представниками збройних сил. У результаті турецькі офіцери стали однією з найбільш привілейованих та забезпечених соціальних груп у країні [1, 62]. Втім, повного злиття військового керівництва та підприємців не відбулося: армія безпосередньо не брала участі в політиці та виступала стабілізатором політичної системи.

Ситуація змінилась наприкінці 1960-х років, коли злочинна терористична діяльність радикальних угруповань різного політичного спря-



мування почала загрозувати безпеці та єдності Туреччини. Військові знову вдалися до дій. Рішення про це було прийнято на розширеній зустрічі представників вищого командування 10 березня 1971 року [7, 411]. Через два дні на тлі нездатності політичних партій сформувати уряд офіцерство оприлюднило Меморандум вищої військової ради, адресований президенту та парламенту країни. В ньому ставилася вимога розпустити неефективний уряд та провести реформи, спрямовані на захист ідеології кемалізму від екстремістів. У випадку невиконання вимог військові погрожували захопити владу в державі.

Ця погроза не була реалізована, країну чекали ще два роки сутичок та неспокою. Лише в 1973 р. у результаті переговорів щодо переобрання президента Туреччини до влади знову прийшли представники збройних сил у форматі надпартійного уряду. Президентом республіки став відставний адмірал Фахрі Корутюрк [6, 18]. Цього разу вони діяли поміркованіше. Політичні партії не забороняли, парламент не розпускали, але до Конституції 1961 р. було внесено низку поправок, що обмежували демократичні свободи та посилювали вплив військових на політику.

Підконтрольний військовим уряд пробув при владі до жовтня 1973 р., коли передав повноваження політичним партіям. Жодна з них знову не змогла здобути впевненої перемоги на виборах, у результаті 1970-ті рр. в Туреччині пройшли під знаком нестійких та недовговічних коаліційних урядів. Разом з тим авторитет збройних сил лише посилювався — передусім завдяки перемозі над грецькими військами під час подій на Кіпрі в 1974 році [7, 411].

Активізація терору з боку націоналістів — угруповання «Сірі вовки», пов'язаного з радикальною Партією націоналістичної дії, — спричинило повернення військових до прямого втручання в політику держави [2, 212]. Спочатку вони вдалися до перевіреного засобу: 2 січня 1980 року було опубліковане звернення до президента та політичних партій з вимогою об'єднатися задля подолання кризи. Оскільки політики не виправдали очікувань, збройні сили вдалися до прямих дій. 12 вересня 1980 року в країні відбувся військовий переворот, влада перейшла до Ради національної безпеки на чолі з начальником генерального штабу Туреччини. Ці дії були підтримані США, що позитивно вплинуло на відносини Білого Дому з вищим турецьким генералітетом.

Армія керувала державою протягом трьох років. Її діяльність була спрямована на оздоровлення Туреччини завдяки обмеженню втручання державного сектору в економіку, збільшення надходжень іноземної допомоги, сприяння формуванню конкурентоспроможного виробництва, переходу до експортоорієнтованої зовнішньоекономічної діяльності [1, 64].

У внутрішній політиці було взято жорсткий курс на придушення ісламістських та радикальних партій. Такі політичні сили, як Партія національного порядку та Партія націоналістичної дії, стали жертвами репресій. Кількість заарештованих досягла 138 тис. осіб, з них 42 тис. були засуджені на різні терміни [6, 18]. В навчальних закладах військові ввели нові програми, покликані виховувати молодь у дусі кемалізму. Запроваджено жорсткий контроль над засобами масової інформації.

Після перевороту військові заявили про готовність повернути владу цивільному уряду. Це було зроблено лише після прийняття 7 листопада 1982 року нової Конституції, яка розширювала повноваження президента та посилювала вплив збройних сил на владу в Туреччині. Вона остаточно закріпила за армією унікальну роль не лише опікуна внутрішньої та зовнішньої політики країни, а й гаранта її світськості [4, 2]. 6 листопада 1983 року в країні відбулися нові вибори, на яких військові підтримували Націонал-демократичну партію на чолі з відставним генералом Т. Сунальпом, але перемогу здобула Партія Вітчизни.

Протягом 1980—1990-х рр. армія продовжувала користуватися впливом та відігравати велику роль у політичному житті держави. Після відставки останнього військового президента країни, К. Еврена, в 1989 р. роль генералітету в політиці поступово зменшувалась. Першою ознакою цього процесу став конфлікт між військовими та новим президентом щодо війни в Перській затоці: Т. Озал провів через парламент рішення про широку підтримку антиіракської коаліції, натомість збройні сили вважали це занадто поспішним [3, 8]. Ці події розглядаються як спроба цивільного уряду зрештою вказати військовим на їхнє місце та встановити над ними політичний контроль [8, 444].

Відсутність консенсусу серед турецького генералітету також відіграла свою роль у втраті армією лідерських позицій. Умовно він розділявся на дві впливові фракції — абсолютистів та градуалістів. Перші виступали за стійкий та безпосе-

редній контроль з боку армії за політичним життям задля захисту реформ. Вони орієнтувались на досвід минулих десятиліть. Другі наполягали на необхідності більше довіряти самому суспільству. Вони стверджували, що надмірне застосування сили може відвернути населення від армії та підірвати традиційну атмосферу довіри, що склалася між збройними силами та простими людьми [5, 10-11]. Проблематика європейської інтеграції також вносила розбрат. Якщо частина генералів вважала приєднання до ЄС геополітичною необхідністю, інша наполягала, що об'єднання з Європою суперечить принципам кемалістської революції [6, 21].

За таких умов збройні сили перебували в тіні відкритого політичного протистояння між представниками ліберальних та ісламістських політичних сил, яке зрештою активізувалося. Загальною тенденцією стало зростання популярності останніх, викликане падінням авторитету коаліційних світських урядів у період наслідків валютно-фінансової кризи 1994 р. [4, 2]. Це призвело до формування в середині 1990-х років уряду Партії благоденства на чолі з Н. Ербаканом. Такий хід подій не влаштовував військових — вони одразу заявили про загрозу лаїцизму в Туреччині.

У січні 1997 р. на військово-морській базі Гьольджюк командування збройних сил провело нараду для розроблення стратегії відсторонення ісламістів від влади. План військових полягав у тому, щоб за допомогою заохочення публічних протестів досягнути цієї мети без прямого застосування сили [4, 2]. 28 лютого 1997 року зібрання Ради національної безпеки розглянуло ситуацію в державі та прийняло низку пунктів щодо протидії політиці Ербакана (вони стосувалися закриття великої кількості релігійних шкіл, заборони тарикатів тощо). Прем'єр-міністр був змушений погодитися з вимогами військових, оприлюдненими у меморандумі. Зрештою генералітет досяг своїх цілей: Ербакан пішов у відставку 30 червня 1997 року, а його партія була усунена від політичного життя. Ця подія отримала назву «постмодерністського перевороту» [7, 412].

Такі дії військових викликали й зворотну реакцію: активна антиісламістська кампанія підірвала довіру до військових в оновленому турецькому суспільстві, яке вже відвикло від такого агресивного наступу на демократію та свободу волевиявлення. Багато людей розчарувались у збройних силах як гаранті стабільності [5, 11]. Хоча в 1999 році рівень довіри до армії все ще

коливався близько 81 %, загальні тенденції серед населення, передусім інтелігенції, були невтішними [11, 372]. Турки звернули свою увагу на інші політичні традиції, що й стало вирішальним через кілька років.

Заборона Партії благоденства в 1998 році з ініціативи Ради національної безпеки може вважатися перемогою світських сил Туреччини, але вона не змогла змінити загальні настрої в державі. Прибічники Ербакана створили ще одну партію — Партію чесноти. Після її заборони в 2001 році лідерство серед ісламістського руху Туреччини перейшло до новоствореної Партії справедливості та розвитку (ПСР), яка з 2002 року опинилася при владі.

Збройні сили Туреччини зіткнулись із ситуацією, коли наступ на принципи кемалізму вимагав від них рішучих дій. Утім, військові впустили вдалий момент для прямого втручання в ситуацію. Сам стан справ у державі радикально відрізнявся від 1980 року і не давав можливості застосовувати силу напямую. В цей період змінювався стан політичних процесів у Туреччині. Активізація європейського вектора зовнішньої політики привела до реформ, покликаних забезпечити відповідність стандартам ЄС. Це стосувалося не лише економічної сфери. Політичний режим також лібералізувався. В країні закріплювалися принципи поваги до прав людини, посилювалось громадське суспільство.

Таким чином, зовнішній «фактор Європейського Союзу» зобов'язував цивільну владу запроваджувати демократичні реформи та обмежував вплив військових на політику [7, 407]. В результаті політичне середовище Туреччини стало настільки розвиненим, що ним стало неможливо керувати диктаторськими методами під демократичним фасадом [5, 10].

Натомість генералітет спробував не допустити особисто лідера ПСР Реджепа Таїпа Ердогана до посади прем'єр-міністра через його судимість. Ердогану допомогли американці, які потребували союзника під час підготовки до операції проти Іраку. Білий дім натиснув на турецький генералітет, особливо на начальника генерального штабу Хільмі Озкека. В результаті виборче законодавство було виправлене, а Ердоган обійняв посаду голови уряду [4, 3].

Саме ісламісти розпочали атаку на привілеї армії. В 2003 році були ліквідовані суди державної

безпеки, які знаходились під контролем військових. Був змінений статус Ради національної безпеки — органу, відповідального за усунення цілком легітимно обраних лідерів Туреччини, які не влаштовували збройні сили. Відтепер його рішення мали винятково рекомендаційний характер [3, 8–9].

Події загострилися в 2007 році під час президентських виборів. В умовах загрози концентрації обох найвищих постів у державі — президента та прем'єр-міністра — в руках представників ПСР військові натякнули на готовність втрутитись у ситуацію, якщо виникне небезпека світському способу життя в Туреччині [1, 69]. Незважаючи на втрату повноважень Радою національної безпеки, вони все ще могли це здійснити під приводом боротьби з тероризмом. У демарші військових взяли участь начальник генерального штабу Яшар Бююканіт та командувач сухопутними військами Ілкер Башбуг [4, 4].

Ердоган пообіцяв піти на компроміс, але не виконав обіцянки. Президентом Туреччини був обраний його однопартієць Абдулла Гюль. Військові не вдалися до радикальних дій. Протест проявився в тому, що начальник генерального штабу проігнорував церемонію президентської інаугурації Гюля [3, 8]. Момент для втручання було втрачено. Подальші події в країні лише підкреслювали поступове падіння впливу збройних сил та концентрацію влади в руках ПСР.

Ініційована справа про заборону Партії справедливості та розвитку, викликана прийняттям закону про дозвіл носіння хіджабу у вищих навчальних закладах, не принесла успіху. Відповідний удар по репутації армії з боку правлячих політиків був значно сильнішим. Військові були звинувачені в плануванні державного перевороту.

Так звана справа «Ергенекон» 2007 року завдала серйозної шкоди репутації армії як внутрішньополітичного гравця. До кримінальної відповідальності було притягнуто понад 300 осіб — журналістів, громадських діячів, профспілкових лідерів та відставних офіцерів. Серед них були колишній командувач національної жандармерії Сенер Еруйгур, колишній командувач Першою польовою армією Хюршит Толон [10, 2], голова Торговельної палати Анкари Сінан Айгюн [4, 7]. Це створило основу для законодавчого обмеження втручання збройних сил у політику Туреччини [1, 69–70].

Наступна кампанія проти військових пов'язана з розслідуванням плану державного перевороту «Кувалда», який мав бути здійснений у 2003 році. Розслідування розпочалося в 2010 році. За деякими оцінками, до 15 % вищого командного складу турецьких збройних сил було заарештовано.

На рубежі 2012–2013 років у відставку був змушений піти командувач турецьким ВМФ Нусрет Пюнер. Причиною цього стали масові арешти по справі «Кувалда» — загалом всього було ув'язнено 112 офіцерів військово-морського флоту, що становить 10,5 % від командного складу ВМФ. Також були заарештовані 75 офіцерів сухопутних військ та 20 офіцерів ВПС [1, 71].

Обидві справи супроводжувались агресивною кампанією в пресі, спрямованою проти армії. ПСР активно використовувала компромат на чинних та відставних військових. Витік матеріалів слідства, що компрометували представників опозиції, став звичайною справою для турецьких ЗМІ, близьких до партії Ердогана. При цьому масмедіа, які в минулому підтримували військових та зіграли вкрай важливу роль у «постмодерністському перевороті» 1997 р., або змінили свою позицію на користь ПСР («Сабах»), або зіткнулися зі зменшенням тиражів та втратою популярності («Хюррієт», «Мілієт») [9, 51].

Авторитету армії нанесено сильний удар, від якого їй надзвичайно важко відійти. Партія справедливості та розвитку змогла «знекровити» основну загрозу власному беззаперечному головуванню в турецькому політикумі. Серед військових все популярнішою стає позиція, що збройні сили повинні самоусунутися від вирішення політичних проблем та покласти відповідальність за це на цивільну владу [5, 12].

Але з'ясувалося, що турецьку армію ще зарано списувати з рахунків. У липні 2016 р. у країні відбулася спроба військового перевороту, спрямована на усунення Ердогана від влади. Вона провалилась, судячи з усього, через недостатню підготовку та координацію зусиль. Зіграла роль і мобілізація цивільних прихильників Партії справедливості та розвитку, які вийшли на вулиці та виступили проти військових.

У результаті найближчим часом можна очікувати лише посилення влади президента та його прибічників, яке супроводжуватиметься репре-

сіями в армії. Є безпосередня загроза повного усунення збройних сил як елементу політичної системи республіки.

Підсумовуючи, можемо сказати, що унікальна роль армії в турецькому суспільстві сягає корінням Османської традиції та молодотурецького періоду, які прищепили військовим потяг до модернізації та надали досвід участі в політичній боротьбі; позитивної ролі, зіграної збройними силами під час війни за незалежність, яка легітимізувала військових в очах населення; принципів кемалістської революції, які поєднали військових з постулатами демократії та секуляризації [8, 442].

У другій половині XX ст. у політичному житті Туреччини збройні сили відігравали надзвичайно важливу роль. Експерти виокремлюють три джерела політичного впливу турецьких військових. По-перше, йдеться про Раду національної безпеки, утворену згідно з Конституцією 1961 р. та посилену під час виступів армії на початку 1970-х та 1980-х рр. Фактично ця структура за впливом дорівнювала уряду республіки. По-друге, підконтрольним армії осередком залишався офіс президента Туреччини. Згідно з політичною традицією, цю посаду зазвичай займали люди з військовим минулим. По-третє, збройні сили змогли забезпечити свою присутність у судовій системі завдяки діяльності окремих судів національної безпеки, які займалися політичними справами.

У 1980-1990-ті роки генералітет отримав ще одне джерело впливу: через терористичну активність курдських сепаратистів у частині Туреччини був запроваджений надзвичайний стан, який повністю розв'язував армії руки [7, 415]. Найважливіші питання формування державної політики — на кшталт зовнішніх відносин, безпекового сектору та визначення загальної стратегії розвитку — узгоджувались із залученням військових та відповідно до їх позиції. Цивільний уряд мав вирішувати соціальні та економічні проблеми [5, 9].

Військові вважались основними захисниками здобутків кемалістської революції. Для цього вони йшли на радикальні заходи та порушення демократичних принципів, в окремих випадках — на пряме застосування сили під час військових переворотів (1960 та 1980 роки). Але в інших ситуаціях генералітету вдавалось досягнути своїх цілей винятково мирним шляхом: саме так було в 1971–1973 та 1997 роках [6, 13].

Основними проблемами, з якими не міг впоратися цивільний уряд і вирішення яких потребувало прямого втручання армії, в цей період стали: тенденції до встановлення диктаторської влади з боку правлячої Демократичної партії в 1950-ті роки; поляризація суспільства та зіткнення між представниками крайніх правих та лівих політичних сил у 1960–1970-ті роки; активізація курдського сепаратизму у 1980-х рр.; поступове зростання впливу ісламістських рухів, яке можна спостерігати протягом усього періоду (проблема загострилась на рубежі XX–XXI ст.) [11, 365].

У XXI ст. роль армії в Туреччині помітно зменшується. З одного боку, це пов'язано із зовнішнім фактором. Ліберальні тенденції в постбіполярному світі не залишають військовим маневру для застосування традиційних підходів до опонентів. З іншого боку, основний супротивник армії — Партія справедливості та розвитку — є надзвичайно небезпечним опонентом. Поєднання ісламістської риторики ПСР із прозахідним курсом, активна зовнішньополітична діяльність та досягнення підтримки США вибили підґрунтя з-під антиердоганівського планування. Сама ж партія в недалекому минулому здійснила успішний наступ на військових під час гучних судових справ.

У результаті опозиційний потенціал армії щодо ПСР підірвано. Невдала спроба перевороту в липні 2016 року свідчить, що військові не скорились, але вони не в змозі повторити минулі успіхи. Репресії, що очікуються найближчим часом, ще більше знекровлять збройні сили. Відтепер політики можуть розпочати кардинальні перетворення в державі, не відчуваючи постійної загрози усунення від влади військовим шляхом у разі незгоди з боку генералітету. Туреччина переходить до нового етапу, який може стати поворотним моментом її новітньої історії.

Зменшення ролі армії в політичному житті Туреччини, її впливу на формування державної політики має важливе значення не лише для республіки, але й всього регіону Близького Сходу — неспокійної території, де Анкара претендує на лідерство. Репресії в лавах турецьких збройних сил підривають боездатність, що є небезпечним в умовах активізації терористичної загрози та прямого залучення Туреччини до конфлікту в Сирії в межах операції «Щит Євфрата». Також це негативно впливає на відносини з Північно-атлантичним альянсом — традиційна співпраця військових, розвинута роками особистих контактів, знаходиться під загрозою.

У політичній площині усунення армії від прийняття рішень щодо державної політики зменшує протидію сучасному керівництву, нівелює стримуючий фактор, який міг би застерегти політиків Партії справедливості та розвитку від

необдуманих дій. Усе це загрожує перетворити Туреччину з осередка регіональної стабільності на непередбачуваного гравця, політика якого ще більше загострить ситуацію на Близькому Сході.

### Список використаних джерел

1. Васильев А.Д. Армия в Турции / Александр Дмитриевич Васильев // История и современность. — 2013. — Вып. № 2 (18). — С. 52-74
2. Васильева С.А. Влияние пантюркизма на идеологический процесс в Турецкой Республике / Светлана Анатольевна Васильева // Теория и практика общественного развития. — 2012. — № 3. — С. 208-212.
3. Дружиловский С.Б. Внутренние факторы в формировании внешней политики Ирана и Турции / Сергей Борисович Дружиловский // Вестник МГИМО. — 2010. — № 1. — С. 1-11.
4. Садыкова Л.Р. Исламский «Ренессанс» в Турции на рубеже XX-XXI вв. / Людмила Рафкатовна Садыкова // Вестник МГИМО. — 2009. — № 5. — С. 1-9.
5. Aydinli E. A Fragile Peace: Turkey's Civil-Military Transformation / Ersel Aydinli // World Politics Review. Chain of Command: Civil-Military Relations in China, Turkey and Columbia. — April 30, 2013. — P. 9-14.
6. Capezza D. Turkey's Military is a Catalyst for Reform / David Capezza // Middle East Quarterly. — Summer 2009. — P. 13-23.
7. Duman O. "Civilianization" in Greece versus "Demilitarization" in Turkey. A Comparative Study of Civil-Military Relations and the Impact of the European Union / Ozkan Duman // Armed Forces and Society. — April, 2006. — Vol. 32, number 3. — P. 405-423.
8. Güney A., Karatekelioglu P. Turkey's EU Candidacy and Civil-Military Relations: Challenges and Prospects / Aylin Güney, Petek Karatekelioglu // Armed Forces and Society. — Spring 2005. — Vol. 31, No. 3. — P. 439-462.
9. Kuru A.T. The Rise and Fall of Military Tutelage in Turkey: Fears of Islamism, Kurdism, and Communism / Ahmet T. Kuru // Insight Turkey. — 2012. Vol. 14. — No. 2. — P. 37-57
10. Park B. Ergenekon: Turkey's Military-Political Contest / Bill Park // Open Democracy News Analysis. — 2008. — 4 p.
11. Satana N.S. Transformation of the Turkish Military and the Path to Democracy / Nil S. Satana // Armed Forces and Society. — April 2008. — Vol. 34, No 3. — P. 357-388.

### References

1. Vasilev, A.D. (2013). Armiya v Turtsii [Army in Turkey]. *Istoriya i sovremennost — Past and Present*, Vol. 2 (18), 52-74 [in Russian].
2. Vasileva, S.A. (2012). Vliyanie pantyurkizma na ideologicheskii protsess v Turetskoy Respublike [Influence of Panturkism on the ideological process in the Turkish Republic]. *Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya — Theory and practice of social development*, No 3, pp. 208-212 [in Russian].
3. Druzhilovskiy, S.B. (2010). Vnutrennie faktoryi v formirovanii vneshney politiki Irana i Turtsii [Internal Factors in the Formation of the Foreign Policy of Iran and Turkey]. *Vestnik MGIMO — Bulletin of Moscow State Institute of International Relations*, 1, 1-11 [in Russian].
4. Sadyikova, L.R. (2009). Islamskiy "Renessans" v Turtsii na rubezhe XX-XXI vv. [Islamic "Renaissance" in Turkey on the edge of XX-XXI centuries]. *Vestnik MGIMO — Bulletin of Moscow State Institute of International Relations*, 5, 1-9. [in Russian].
5. Aydinli, E. A (2013). Fragile Peace: Tyrkey's Civil-Military Transformation. *World Politics Review. Chain of Command: Civil-Military Relations in China, Turkey and Columbia*, pp. 9-14.
6. Capezza, D. (2009). Turkey's Military is a Catalyst for Reform. *Middle East Quarterly*, pp. 13-23.
7. Duman, O. (2006). "Civilianization" in Greece versus "Demilitarization" in Turkey. A Comparative Study of Civil-Military Relations and the Impact of the European Union. *Armed Forces and Society*, Vol. 32, 3, 405-423.
8. Güney, A., Karatekelioglu, P. (2005). Turkey's EU Candidacy and Civil-Military Relations: Challenges and Prospects. *Armed Forces and Society*, Vol. 31, 3, 439-462.
9. Kuru, A.T. (2012). The Rise and Fall of Military Tutelage in Turkey: Fears of Islamism, Kurdism, and Communism. *Insight Turkey*, Vol. 14, 2, 37-57.
10. Park, B. (2008). Ergenekon: Turkey's Military-Political Contest. *Open Democracy News Analysis*, 4 p.
11. Satana, N.S. (2008). Transformation of the Turkish Military and the Path to Democracy. *Armed Forces and Society*, Vol. 34, 3, 357-388.



## БЕЗПЕКА КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

УДК 351+355.01:321(477)

### ЗАХИСТ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ



Суходоля Олександр Михайлович,  
доктор наук з державного управління, професор

*У роботі* аналізується досвід реагування України на загрози пошкодження критичної інфраструктури в умовах розв'язаної проти країни гібридної війни та визначаються пріоритети удосконалення державної політики з питань захисту критичної інфраструктури.

Відзначається розширення використання неklasичних методів ведення війни та критичної інфраструктури як об'єкта цілеспрямованого впливу в сучасних концепціях ведення війн. Продемонстровано комплексне та узгоджене застосування Росією методів фізичного впливу (застосування збройних підрозділів, кримінальна діяльність, захоплення неідентифікованими особами) для безпосереднього пошкодження об'єктів критичної інфраструктури та методів політичного, економічного, інформаційного та психологічного впливу на Україну.

Визначено цільову спрямованість зловмисних дій проти критичної інфраструктури на здійснення психологічного тиску, нанесення економічних збитків, отримання локальних переваг в економічній, політичній та військовій сфері, формування «необхідного іміджу» Росії на міжнародній арені, використання інфраструктури для провокацій.

Зроблено оцінку дій органів державної влади у сфері захисту критичної інфраструктури в умовах гібридної агресії, визначено проблеми реагування та координації їх дій в частині запобігання реалізації загроз стійкості функціонування, організації захисту об'єктів критичної інфраструктури та ліквідації наслідків пошкодження критичної інфраструктури.

Проаналізовано зміни законодавства в частині формування системи захисту критичної інфраструктури, визначено неузгодженості та проблеми його застосування. Розроблено пропозиції щодо пріоритетних напрямів вдосконалення законодавства, формування державної політики та державної системи захисту критичної інфраструктури виходячи з комплексного характеру загроз гібридної війни.

**Ключові слова:** критична інфраструктура, гібридна війна, захист критичної інфраструктури, охорона та оборона об'єктів, кіберзагрози, резервування та дублювання функцій, сектор безпеки і оборони, реформування системи управління.

Sukhodolia Oleksandr

## PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN HYBRID WARFARE: PROBLEMS AND PRIORITIES OF STATE POLICY OF UKRAINE

*The paper* examines Ukrainian experience of response to threats to damage critical infrastructure in hybrid war unleashed against the country and determines priorities of improvement of the state policy on critical infrastructure protection.

The paper notes an expansion of non-classical methods of warfare and emphasizes the increasing of the use of the critical infrastructure as an object of malicious action in modern concepts of warfare. The impact of comprehensive and complex application of physical impact methods (use of army forces, criminal activity, etc.) to damage critical infrastructure together with methods of political, economic, informational and psychological pressure on country's ability to resist aggressor's attack was demonstrated on example of Ukraine.

The paper describes the goals of malicious acts against critical infrastructure that Russia used in the war against Ukraine, namely: to produce psychological pressure, cause economic damage, get tactic and strategic advantages in the economic, political and military sphere, build a "desired image" of Russia on the international arena, use of the infrastructure for provocations.

It was made a conclusion that damaging of critical infrastructure utilizing terrorist tactics became an important part of Russian state strategy of warfare against Ukraine, not just the strategy of separate terroristic groups as it was thought before.

The paper evaluates actions of Ukrainian institutions in relation to on critical infrastructure protection under conditions of hybrid aggression, defines problems of response and coordination of their actions in order to deter threats to the stable infrastructure functioning, suggests tools to build resilience of critical infrastructure and mitigate the consequences of damage to critical infrastructure.

It was shown that current systems of protection and response properly do not incorporate threats raised by hybrid warfare and there is an urgent need to implement "all hazards" approach to threats analysis and further improvement of legislation, public policy development and designing of critical infrastructure protection system.

The changes in the legislation regarding formation of a unified state system of critical infrastructure protection and proposals on priority directions of state policy on the issue were proposed. The development of Law of Ukraine "On critical infrastructure protection" is the first step that needs to be done.

**Keywords:** critical infrastructure, hybrid warfare, malicious acts, cyberthreats, protection of critical infrastructure, redundancy and duplication of functions of resilience and response, security and defense sector, response system.

Намагання України реалізувати підтриманий переважною більшістю її громадян євроінтеграційний вибір свого подальшого розвитку викликало шалену протидію з боку Росії. Втративши внаслідок Революції гідності інструменти «несилового» впливу на Українську державу, РФ розпочала наступний етап реалізації своєї політики – війну, що у повній відповідності з формулою К. Клаузевіца «є продовження політики іншими засобами».

Водночас політичні та організаційно-технічні особливості реалізації інтересів керівництва Росії на внутрішній та міжнародній арені обумовили особливість цього етапу – активізацію особли-

вого комплексу методів та засобів ведення війни, які стали маркуватись назвою «гібридна війна»<sup>1</sup>.

Вибір такої форми може пояснюватися двома аспектами. З одного боку, це намагання досяг-

<sup>1</sup> На наш погляд, гібридна війна не є новим феноменом, а лише відображає застосування нових методів та інструментів (чи трансформованих до вимог нового часу старих методів) реалізації інтересів країни-агресора. У війні проти України Росія застосувала практику диверсійної діяльності, економічного та психологічного тиску, пропаганди та інформаційного маніпулювання, при широкому залученні кримінальної практики для досягнення цілей, що в комплексі стало несподіваним для не підготовленої до такого розвитку подій сусідньої держави.

нути своїх цілей, використовуючи розвиток технологій суспільного управління в Росії, а саме, розвиток військової науки, практики застосування економічних та політичних методів тиску на інші країни, застосування методів інформаційного та психологічного впливу на суспільство і людину, відпрацьованих передусім на російському народі. З другого боку, це намагання, використовуючи неузгодженості міжнародного права та культурно-політичні суперечності на міжнародній арені, залишитись у рамках визнання міжнародним співтовариством, будь-що закріпити свої позиції як «однієї із лідируючих держав в умовах поліцентричного світу» [1].

Ця особливість і зумовила ту форму гібридної війни, яка в рішенні РНБО України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» (Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016) була визначена як «комбінація різноманітних і динамічних дій регулярних сил Російської Федерації, що взаємодіють зі злочинними озброєними угрупованнями та кримінальними елементами, діяльність яких координується і здійснюється за єдиним замислом і планом із активним застосуванням засобів пропаганди, саботажу, навмисного завдання шкоди, диверсій і терору».

Таке розуміння змісту гібридної війни перегукується із роботою американського науковця Ф. Гофмана [2], який визначає гібридну війну як «одночасне і адаптивне застосування складного поєднання звичайних озброєнь, нерегулярної війни, тероризму і кримінальної поведінки в зоні ведення війни задля досягнення політичних цілей».

При такому типі війни порушення спроможності інфраструктури життєдіяльності країни виконувати свої функції стає одним з її інструментів, дія якого спрямовується на підлив спроможності країни протистояти агресору.

Даний аспект ведення війни, зокрема пошкодження критичної інфраструктури як інструмент гібридної війни, є новим напрямом наукових досліджень. При цьому саме український досвід та відповідні публікації українських науковців стають базою для подальших наукових досліджень та формування заходів реагування на нові виклики.

У роботах В. Горбуліна [3,4] та М. Гончара [5,6] аналізуються передумови формування гібрид-

ної агресії Росії проти України та формується основа для її операціоналізації у безпековій політиці країни. Питанням захисту критичної інфраструктури (КІ) присвячено працю фахівців Національного інституту стратегічних досліджень під назвою «Зелена книга (ЗК) з питань захисту критичної інфраструктури України» (Бірюков Д.С., Кондратов С.І., Насвіт О.І., Суходоля О.М.) [7] та інші роботи цих авторів, які розкривають теоретичні засади, досвід розробки концепції захисту критичної інфраструктури, пріоритетів формування політики захисту КІ та механізмів її реалізації.

Безпосереднє ж дослідження цілеспрямованих дій проти КІ в рамках розв'язаної гібридної війни, з акцентом на критичній енергетичній інфраструктурі, на сьогодні відображено лише в окремих роботах [5,8,9].

Водночас проблеми реагування системи державної влади на виклики, що породжені гібридною війною, зокрема в частині забезпечення стійкості функціонування КІ, ще не досліджувалися, щонайменше у наявних відкритих публікаціях. Саме на аналіз дій системи органів державної влади щодо захисту КІ та реагування на нові виклики, породжені гібридною агресією, визначення проблем та пріоритетних напрямів формування цього напрямку безпекової політики України і спрямована ця робота.

Одним із пріоритетних напрямів безпекової політики України повинно стати підвищення безпеки та стійкості національної КІ<sup>2</sup> до всього спектру загроз і ризиків, оскільки саме КІ забезпечує життєво важливі для населення, суспільства та держави послуги та функції, без яких неможливі їх безпечне існування та добробут, а також належний рівень національної безпеки [7].

Сьогодні це питання набуває особливої уваги. З одного боку, спостерігається загальносвітова тенденція до різкого посилення екстремізму та тероризму, небувале зростання організованої злочинності, у т.ч. міжнародної, що загалом

<sup>2</sup> У «Зеленій книзі...» під КІ розуміють «системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки».



ускладнює безпекову ситуацію для всіх без винятку країн світу. З другого боку, дії Росії в Україні та Сирії вказують на те, що вплив на функціонування КІ може стає інструментом підризу стабільності соціально-економічної ситуації в країні як шляхом завдання економічної шкоди, так і через здійснення психологічного впливу на політиків та населення країни, підбурювання до соціально-політичних протестів проти уряду країни [9].

Слід зазначити, що і в передвоєнний час Росія активно застосовувала окремі елементи інфраструктури, а саме енергетику, як «енергетичну зброю» для досягнення цілей своєї політики у зовнішньополітичному вимірі. Цей аспект неодноразово відзначався фахівцями у сфері енергетики, хоча багато представників західноєвропейської політичної еліти та аналітиків, бажаючи залишитись у дружніх стосунках із важливим постачальником енергоресурсів, намагались розглядати поведінку Росії виключно в межах економічної раціональності. Для України ж, як і для інших країн колишнього СРСР, застосування Кремлем енергетики як інструменту обмеження суверенітету було реальністю та відображало перманентну «приховану» війну між Україною з її бажанням отримати енергетичну незалежність та Росією, яка намагалася зберегти Україну у сфері своїх політичних, економічних та технічних інтересів [9].

Серед основних цілей такої політики Росії було зберегти залежність української економіки від поставок власних енергоресурсів, консервувати неефективну систему управління в енергетиці України, що базується на популізмі політиків, зберегти вплив на функціонування критичної енергетичної інфраструктури, зокрема на роботу газотранспортної системи України, об'єднаної енергосистеми України, ключових підприємств енергетичної галузі.

Перейшовши до наступного етапу реалізації своєї політики України – етапу гібридної війни, Росія поставила світове співтовариство перед новим викликом. Руйнування інфраструктури життєдіяльності суспільства стало інструментальним виміром її намагання підпорядкувати Україну не стільки через завдання поразки її Збройним Силам, скільки через невдоволення населення урядом. Фактично Росією продемонстровано, що гібридна, інфраструктурна війна як комплекс дій, спрямованих на по-

гіршення умов життєдіяльності населення та функціонування економіки окремої країни, має за мету формування умов для введення на державні посади в країні, стосовно якої здійснюється агресія, людей, готових враховувати інтереси агресора.<sup>3</sup>

В умовах глобалізації економіки та торгівлі, об'єднання інфраструктурних мереж і водночас – порушення міжнародної системи безпеки, знищення інфраструктури життєдіяльності суспільства може навіть виступати інструментом опосередкованого впливу одних країн на інші, навіть на країни, які не причетні до конфлікту. Свідченням цього є міграційний потік із країн, охоплених війною (Сирія, Ірак, Афганістан), до країн ЄС.

У цій ситуації важливим чинником забезпечення національної безпеки є спроможність органів державної влади та суспільства забезпечити адекватне реагування на загрози стійкості<sup>4</sup> функціонування КІ.

## Загрози КІ, породжені гібридною агресією

Росія активно використовувала різні гібридні методи порушення стійкості функціонування інфраструктури життєдіяльності України – як опосередкованого характеру (економічні, інформаційні), так і прямого фізичного впливу (руйнування, блокування, захоплення). Серед випадків **цілеспрямованого фізичного впливу** слід виокремити [8,9]:

■ фізичне захоплення об'єктів при збереженні їх функціональності (змінювався отримувач ренти від їх функціонування, наприклад захоплення енергетичних активів Криму);

<sup>3</sup> У цій ситуації досить симптоматичними видаються заяви та дії окремих політичних сил та громадських організацій у політико-економічному просторі України у 2015–2016 роках, особливо в частині збереження України, зокрема її енергетичного сектору, під впливом сформульованих в Росії рішень (збереження системи субсидування і, відтак, традиційної системи взаємовідносин в енергетичній сфері, обсягів поставок енергоресурсів, механізмів взаєморозрахунків).

<sup>4</sup> «Зелена книга...» під стійкістю КІ розуміє «здатність надійно функціонувати у нормальному режимі, адаптуватися до умов, що постійно змінюються, протистояти та швидко відновлюватися після аварій та технічних збоїв, зловмисних дій, природних лих та небезпечних природних явищ».

■ припинення функціонування об'єктів, у тому числі внаслідок фізичного захоплення, для завдання збитків попередньому власнику чи обміну на «потенційні» переваги в інших сферах (задоволення політичних чи економічних вимог, як-от умови постачання вугілля до України, викуп активів, вплив на ринкову вартість компаній та сировини тощо);

■ розукомплектування окремих елементів інфраструктури з метою отримання кримінального доходу (масові факти різання критичної інфраструктури на окупованих територіях Донбасу для продажу у вигляді металобрухту);

■ фізичне знищення об'єкта для завдання критичної шкоди, збільшення витрат на подолання стану порушення функціонування інфраструктури (наприклад, неможливість доставити ресурси);

■ перешкоджання діяльності з відновлення функціональності енергетичної інфраструктури та формування суспільно-політичного невдоволення.

При цьому зазначені дії спостерігалися не тільки щодо енергетичної, а й щодо транспортної, інформаційно-комунікаційної, комунальної інфраструктури та інших. Більш того, поряд із руйнуванням транспортної інфраструктури на окупованій території Донбасу, Росія вдавалася до блокування транспортної інфраструктури і на кордоні України та Росії. Наприклад, для блокування постачання вугілля на електростанції України не тільки підривали залізничні колії, мости на лінії зіткнення, а й блокувалось постачання вугілля з території Росії. Так, у листопаді-грудні 2014 та 2015 років на українсько-російському кордоні періодично блокувалися тисячі вагонів із вугіллям, яке було критично необхідним для забезпечення стійкості роботи об'єднаної енергосистеми України.

Слід зазначити, що дії з безпосереднього фізичного впливу на інфраструктуру супроводжувалися методами інформаційно-пропагандистського впливу на різні групи населення та політиків.

Російські ЗМІ активно намагалися продемонструвати турботу вищого керівництва Росії про людей України, зокрема пропагуючи російські «гуманітарні» поставки електроенергії та природного газу. Прикладом цього є активне рекламування заяви Д. Медведєва про «газо-

вий гуманітарний конвой» для людей Донбасу<sup>5</sup>, постачання електроенергії на Донбас та до Криму, врятування В.Путіним «замерзаючого» Генічеська взимку 2015-2016 років<sup>6</sup>. При цьому російська пропаганда звинувачувала українську сторону через незгоду оплачувати неконтрольовані поставки та припинення постачання води та електроенергії до окупованого Криму.

Кремль намагався навіть залучити дипломатів країн ЄС до формування своєї версії подій. Так, у ситуації підриву опор ліній електропередач та тимчасового припинення електропостачання Криму заява прес-секретаря МЗС Німеччини щодо злочинних дій з припинення електропостачання Криму<sup>7</sup> разом із заявами проросійських політиків в Україні фактично була елементом єдиної інформаційно-пропагандистської кампанії Кремля.

Населенню України активно розповідали про загрози припинення енергопостачання, неспроможність українського уряду врегулювати проблеми стійкості функціонування енергетики України, відключення споживачів від газо-, тепло- чи електропостачання. Паралельно здійснювалася масована інформаційна кампанія щодо критики дій уряду з реформування енергетичного сектору, зокрема системи субсидування.

Саме сукупність таких дій та їх комплексний вплив на спроможність країни протистояти тисковій агресорі і визначають гібридність методів ведення війни. Аналізуючи вплив зазначених дій на обороноспроможність та стійкість

<sup>5</sup> У лютому 2015 р. прем'єр РФ Дмитро Медведєв закликав «Газпром» подумати про поставки газу в Донбас у рамках «гуманітарної допомоги». За повідомленням голови «Газпрому» О.Міллера, до 21 квітня ця компанія неконтрольовано поставила на Донбас 555 млн куб. м газу на 174,2 млн дол. На травень 2016 року «Газпром» уже вимагав сплатити уже 670 млн дол. США за газ, поставлений на окуповані території в порушення умов контракту. «Нафтогаз» не приймав від «Газпрому» газ на пунктах входу до ГТС на непідконтрольних територіях і не має наміру його оплачувати. Див. повідомлення прес-служби НАК «Нафтогаз України» від 18.05.2016 р.

<sup>6</sup> Інформаційна компанія про звернення мера Генічеська до Путіна (що насправді було видумкою пропаганди) та здійснення за дорученням Путіна гуманітарної місії із забезпечення міста газом.

<sup>7</sup> *Германия назвала подрыв украинских ЛЭП преступным актом* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dw.com/ru/германия-назвала-подрыв-украинских-лэп-преступным-актом/a-18868997?maca=rus-tco-dw>

країни, можемо виділити «енергетичний вимір» інструментарію гібридної війни [9], що працювали на:

■ **зниження рівня обороноздатності країни** шляхом руйнування транспортних комунікацій, систем зв'язку та забезпечення ресурсами збройних формувань, правоохоронних сил та сил цивільного захисту тощо;

■ **завдання економічних збитків** національній економіці та окремим суб'єктам господарювання через захоплення енергетичних об'єктів і ресурсів, необхідність додаткових витрат на відновлення інфраструктури, потребу в додаткових поставках ресурсів чи блокування поставок окремих товарів через кордон та перешкоджання функціонуванню транскордонної інфраструктури;

■ **отримання локальних (тактичних) переваг**, як-от досягнення кращої позиції у проведенні окремих операцій (бойові зіткнення, контрактні умови постачання товарів чи політичні переговори тощо), примус до здійснення окремих дій (платежів за товари чи послуги, продажу чи закупівлі ресурсів);

■ **здійснення психологічного тиску різні групи населення та політиків** через створення інформаційних приводів з метою поширення панічних настроїв, соціальної напруги та невдоволення керівництвом країни;

■ **формування необхідного «іміджу» на міжнародній арені** для досягнення зовнішньополітичних цілей Росії (зняття санкцій, зміна влади та федералізація України, нехтування іншими країнами транзитним потенціалом України, передусім у частині транспортування природного газу);

■ **використання інфраструктури для провокацій**, зокрема транспортної інфраструктури та повітряного простору України (як у випадку із трагедією авіарейсу МН17<sup>8</sup>), блокування відновлення КІ в зоні бойових дій, блокування транзиту товарів через російський кордон, звинувачення України у блокуванні транзиту з Росії до країн Європи.

Українське суспільство, передусім на початковому етапі війни, не було готовим до таких дій, а система органів державної влади не усвідомлю-

вала важливості функціонування КІ, виявилася не готовою до реагування на такі методи ведення війни.

## Досвід реагування України на гібридні загрози КІ

Серед найбільш істотних проблем слід зазначити відсутність на загальнодержавному рівні узгодженої системи захисту КІ, реагування на випадок виникнення кризи та відповідної законодавчої бази, яка б визначала відповідальність та повноваження відповідних органів державної влади у цій сфері.

Слід мати на увазі, що використання законодавчих можливостей також було обмежене через недосконалість або ж відсутність необхідних рішень.

Відсутність законодавчо визначеного порядку та рішення щодо запровадження особливого періоду (воєнний стан) фактично спричинила брак чітких та однозначних правил взаємодії держави і суб'єктів господарювання, можливості мобілізувати ресурси суб'єктів господарювання на забезпечення стійкості функціонування КІ, забезпечити адекватну координацію дій суб'єктів господарювання та держави із забезпечення охорони та оборони важливих об'єктів КІ.

Більш того, спостерігалось намагання суб'єктів господарювання, особливо приватного сектору, використати кризову ситуацію на свою користь. У періоди загострення ситуації в зоні АТО, що призводило до пошкодження електроенергетичної інфраструктури (зупинка ТЕС, руйнування підстанцій та ліній електропередач) на межі розмежування, електричні станції на мирній території не тільки зупинялися через брак вугілля, а й на ремонтні роботи, при цьому їх власники скаржились на низькі тарифи на електроенергію, що не дозволяють забезпечити надійну роботу електростанцій<sup>9</sup>.

Слід зазначити, що фактично не функціонували плани реагування на випадок терористичних

<sup>8</sup> Серед гіпотез пояснення атаки проти авіалайнера МН17 «Амстердам – Куала-Лумпур» є гіпотеза про намагання Росії отримати причину війни (*casus belli*) для легалізації, перед міжнародним співтовариством, відкритої агресії проти України. За даною гіпотезою, нідерландський МН17 був збитий помилково, замість російського авіалайнера SU2074 за маршрутом «Москва – Ларнака».

<sup>9</sup> Див. повідомлення ЗМІ щодо ситуацій у листопаді-грудні 2014 р. та липні-серпні 2015 р., ряд електростанцій з різних причин було зупинено, і в Україні запроваджувалися графіки відключення споживачів від електропостачання.

актів проти об'єктів КІ, а мобілізаційні плани функціонування економіки та органів державної влади в особливий період, які не переглядалися тривалий час, втратили свою актуальність та дієвість.

Мали місце також запізнення та неефективність дій органів державної влади та силових структур з реагування на загрозу пошкодження КІ та забезпечення її відновлення. Недосконалість системи захисту призводила й до суттєвих розбіжностей дій окремих органів влади та охоронних підрозділів з параметрами та умовами організації захисту, визначеними міжвідомчими актами.

Фактично досвід протидії гібридній війні в Україні був отриманий, а форми реагування на відповідні загрози – розроблені вже під час цієї війни. На першому етапі Україна реагувала за обставинами, наявними силами та ресурсами, часто без належного законодавчого врегулювання окремих аспектів.

Пізніше були сформовані рішення, які дозволили частково стабілізувати ситуацію в частині забезпечення функціонування КІ, зокрема:

- введення в дію плану територіальної оборони України, формування батальйонів сил територіальної оборони, виконання завдань територіальної оборони, зокрема щодо захисту об'єктів КІ;

- взяття під охорону особливо важливих об'єктів КІ, особливо важливих підприємств економіки та органів державної влади силами правоохоронних органів;

- створення антикризових комісій (центрів) для оперативного вирішення проблем із постачанням наявних ресурсів, важливих для функціонування КІ, та запровадження додаткових організаційно-технічних заходів захисту КІ;

- проведення силами військових та правоохоронців допоміжної роботи: спорудження та укріплення блокпостів на всіх ключових комунікаціях; роз'яснювальна робота з населенням щодо важливості забезпечення функціонування КІ; організація взаємодії підрозділів цивільного захисту з обласними державними адміністраціями (обласними військово-цивільними адміністраціями), місцевими органами влади;

- формування системи комунікацій між ворогуючими сторонами, із залученням представників конфлікту та міжнародного моніторингу для встановлення тимчасового локального перемир'я для проведення робіт із відновлення КІ;

- винесення питань захисту та відновлення КІ у політичну площину та на міжнародний рівень (зокрема мінський переговорний процес).

Водночас слід зазначити, що всі реалізовані заходи фактично були заходами реагування на факти пошкодження КІ (реактивний підхід) та заходами захисту населення; лише в поодиноких випадках здійснювалися кроки в напрямі запобігання виникненню кризової ситуації (проактивний підхід).

Для підвищення рівня спроможності України адекватно реагувати на сучасні виклики КІ, породжені гібридною війною, слід суттєво змінити державною політику та законодавство. Майбутнє слід будувати з огляду на те, що «інфраструктурна війна» стає реальним робочим інструментом. Тому на перший план виходить завдання щодо забезпечення спроможності КІ виконувати свої функції (надавати послуги) навіть у випадку пошкодження окремих об'єктів КІ. Цей напрям відомий у світовій практиці як «планування на випадок кризових ситуацій» (*contingency planning*) та застосовується у світовій практиці, як у державному управлінні, так і в діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності.

---

## Удосконалення державної політики захисту КІ

---

Загалом стратегічні документи держави і законодавство у сфері національної безпеки вже давно потребували системного оновлення. Породжені гібридною війною явища зумовили швидкі та суттєві зміни у секторі безпеки і оборони країни, які частково посилили увагу до проблематики захисту КІ.

Було прийнято нову редакцію Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015), у якій, зокрема, визначено загрози безпеці КІ (недостатній рівень захищеності КІ, у тому числі від терористичних посягань, а також неефективне управління безпекою КІ) та пріоритетні напрями забезпечення її безпеки (посилення охорони об'єктів КІ; розвиток державно-приватного партнерства у цій сфері; обмін інформацією стосовно загроз КІ та захисту чутливої інформації у цій сфері).

РНБО України у липні 2015 р. обговорила проблеми підвищення рівня захисту атомних електростанцій України, за результатами чого було затверджено нову «Проектну загрозу для ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів та інших джерел іонізуючого випромінювання в Україні», яка враховує зміни безпекової ситуації внаслідок агресії РФ [11].

Прийнято нову редакцію Воєнної доктрини України, де уточнюються завдання та повноваження окремих органів сектору безпеки і оборони щодо захисту об'єктів КІ.

Також активізовано зусилля щодо посилення захисту від кіберзагроз та створення національного центру кіберзахисту для забезпечення потреб обороноздатності держави в особливий період. Питання кібербезпеки стало предметом окремого рішення РНБО, прийнято Стратегію кібербезпеки України (Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016), де також відображено питання формування правової основи кіберзахисту об'єктів КІ загалом та формування системи захисту інформаційної критичної інфраструктури.

Прийнято Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України (Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016), де окремо акцентовано увагу на необхідності забезпечення безпеки об'єктів КІ, контррозвідального захисту КІ, захисту критичної інформаційної інфраструктури, забезпечення відповідного інформаційно-аналітичного супроводу, зокрема шляхом створення мережі ситуаційно-кризових центрів.

Удосконалено низку інших нормативно-правових актів з питань захисту об'єктів та оборони, зокрема, уточнено правові засади діяльності відновленої Національної гвардії України, зокрема щодо охорони органів державної влади, ядерних установок, важливих державних об'єктів та інших об'єктів, що можуть бути віднесені до КІ (постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 р. № 628).

Прийняття зазначених стратегічних документів ставить нові завдання для сектору безпеки і оборони щодо посилення спроможності України забезпечити стійкість країни та сталість суспільного розвитку.

Водночас, поряд із формуванням завдань та цілей політики, що на стратегічному рівні адек-

ватно відображають виклики сьогодення, на практиці спостерігається інерційність та нерозуміння проблем у цій сфері.

Кабінет Міністрів України, намагаючись оперативніше відреагувати на загрози об'єктам КІ, діяв у традиційній управлінській манері надання завдань та доручень окремим відомствам. За результатами селекторної наради 23.01.2015 р. «з питань безпеки громадян та захисту найважливіших об'єктів інфраструктури» Міністерства економічного розвитку разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади було доручено (доручення Прем'єр-міністра України № 2442/0/1-15) сформувати перелік об'єктів транспортної та іншої КІ, а також місць масового перебування людей, які потребуватимуть першочергового захисту.

При обласних державних адміністраціях (а також районних, міських) були створені оперативні штаби для координації роботи щодо забезпечення безпеки громадян, захисту об'єктів інфраструктури та своєчасного реагування на можливі надзвичайні ситуації. Розпорядженнями визначалися заходи щодо координації дій територіальних підрозділів правоохоронних органів, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, служб цивільного захисту, суб'єктів господарювання щодо забезпечення належного рівня техногенної безпеки та сталого функціонування об'єктів КІ.

У тому ж січні 2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і її склад (постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 р. № 18), яка теоретично мала б вирішити питання координації дій різних органів державної влади з питань захисту КІ та реагування на випадки її пошкодження. Однак органи державної влади та уповноважені особи фактично продовжували діяти в рамках звичних процедур реагування на надзвичайні ситуації цивільного характеру, спричинені природними та техногенними чинниками, залишаючи поза увагою загрози, породжені гібридною агресією.

За умовчуванням, захист КІ було автоматично переадресовується до сфери відповідальності Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Хоча аналіз вказує, що вона не має повноважень (див. Положення про службу) і не

могла здійснювати захист КІ в умовах гібридної агресії. Дії ДСНС лише частково стосувалися забезпечення стійкості функціонування КІ та зосереджувалися на забезпеченні взаємодії та взаємодопомоги у вирішенні питань захисту населення із збройними та правоохоронними силами, гуманітарному розмінуванню місцевості та об'єктів інфраструктури, організації взаємодії із місцевими органами державної влади. Однак, попри недосконалість взаємодії сил цивільного захисту з військовими та іншими спеціальними формуваннями, зусилля ДСНС дозволили забезпечити нормальні умови життєдіяльності населення та функціонування об'єктів на території, яка підконтрольна українській владі.

Серед «цивільних» відомств найбільше коло завдань у сфері захисту КІ, відповідно до законодавства, має Мінінфраструктури (див. Положення про міністерство). Водночас безпосередня діяльність міністерства щодо її захисту була обмежена організаційними рішеннями про посилення охорони транспортної інфраструктури чи налагодження нових маршрутів постачання товарів, які ще мають довести свою логістичну та економічну привабливість<sup>10</sup>. При цьому слід відзначити діяльність Державної спеціальної служби транспорту, яка входить до сфери управління Мінінфраструктури в частині забезпечення охорони транспортної інфраструктури (мостів, об'єктів транспорту та гідротехнічних споруд), що дало змогу суттєво підвищити рівень їх захищеності.

Міненерговугілля в частині забезпечення функціонування критичної енергетичної інфраструктури мало чи не найсерйозніші проблеми. У найбільш кризовий період (зима 2014–2015 років) Україна була змушена запровадити надзвичайну ситуацію на ринку електроенергії, застосувати аварійні графіки відключення, що дозволило частково стабілізувати добову ситуацію та попередити технологічні порушення в об'єднаній енергосистемі України. У серпні 2015 р. був розроблений «План підготовки паливно-енергетичного комплексу України до осінньо-зимового періоду 2015–2016 років та його проходження»,

<sup>10</sup> Мова йде про налагодження поставок товарів в обхід Росії через порти Чорного моря, зокрема контейнерних перевезень за маршрутом Україна – Кавказ – Китай та, спільно з Міненерговугілля, поставок вугілля з Південної Африки (див. публікації ЗМІ щодо неоднозначності цих проектів).

який фактично був побудований за методологією «плану попередження криз» та передбачав заходи щодо запобігання, усунення або пом'якшення ризиків порушення функціонування КІ.

Важким викликом була ситуація із постачанням антрацитового вугілля на електростанції України, враховуючи, що всі шахти, які видобували цей тип вугілля, знаходилися на окупованій території. Спроби налагодити поставки вугілля за імпортом з інших країн не можна назвати цілком успішним. Водночас рішення про постачання вугілля з окупованих територій призвело до створення напівофіційних схем та фактично опосередкованого фінансування Україною війни проти себе. В умовах ведення гібридної війни нечіткість законодавства та нелогічність взаємовідносин створює додаткові ризики для політичної стабільності та додає додаткові важелі впливу агресора на Україну, її посадових осіб та політиків, які і реалізовувались в інформаційному та політичному просторі України.

Що ж до «силових» відомств, то слід відзначити суттєве розширення кола завдань правоохоронних органів. У системі МВС у березні 2014 р. відновлено функціонування Національної гвардії України – військового формування з правоохоронними функціями. Одним із найважливіших завдань Національної гвардії України стало завдання фізичного захисту окремих об'єктів КІ, завдяки чому було забезпечено охорону: органів державної влади, атомних електростанцій, інших ядерних установок та матеріалів, важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, а також важливих стратегічних об'єктів економіки, об'єктів КІ.

Загалом слід зазначити, що загальна активізація «охоронної» діяльності не може трактуватись однозначно.

По-перше, охоронні послуги мають бути оплачені. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. №937 було уточнено перелік об'єктів державної та інших форм власності, які мають охоронятися виключно органами поліції охорони [12]. Причому визначено, що видатки на охорону суб'єктів господарювання мають здійснюватися за їх рахунок (очевидно, з відображенням цього у цінах на послуги та продукцію), а стосовно охорони об'єктів державної власності міністерствам та іншим суб'єктам

управління доручалося забезпечити укладення з органами поліції охорони договорів про надання послуг з охорони<sup>11</sup>.

Безоплатній охороні підлягали органи державної влади, які визначались у відповідному переліку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.15 р. № 971 «Про затвердження переліку органів державної влади, що підлягають безоплатній охороні Національною гвардією». Однак при цьому зазначені органи влади подавали Міністерству фінансів інформацію про обсяг видатків, які передбачені в кошторисах на 2015 рік та проекті Державного бюджету України на 2016 рік для здійснення оплати послуг з їх охорони.

Цей аспект захисту об'єктів в умовах війни та ресурсних обмежень формує суттєві ризики досягнення цілей такого управлінського рішення.

По-друге, посилення лише фізичного захисту окремих об'єктів не дозволяє вирішити проблему стійкості функціонування більшої системи, що із цих об'єктів складається. Система захисту КІ поряд із таким виміром, як «фізична захищеність», що реалізується через «охорону та захист», має також включати такий вимір, як «стійкість КІ» (*resilience*). Цей аспект захисту має передбачати формування спроможностей забезпечити виконання функцій (надання послуг) навіть у випадку пошкоджень та швидкого відновлення нормального функціонування та реалізовуватися через «резервування», «дублювання» КІ, створення запасів та ресурсів для «відновлення». Слід зазначити, що даний аспект забезпечення стійкості КІ може потребувати значно менших ресурсів, ніж «охорона» всіх об'єктів КІ.

Окрім того, такі сучасні загрози, як кібератаки або ж руйнування об'єкта силами його ж персоналу, перебувають за межами компетенції існуючих охоронних підрозділів.

Нинішній підхід до вирішення проблеми реагування на нові виклики функціонуванню КІ, а саме, збереження традиційного розуміння

загроз КІ та можливості їх вирішення традиційними заходами посилення «охорони», покладання на існуючі органи влади додаткових завдань без делегування відповідних функцій та повноважень, на наш погляд, не дозволяє підвищити стійкість КІ в умовах сучасних гібридних загроз.

### Пріоритетні завдання формування системи захисту КІ

Функція КІ полягає в забезпеченні постачання населенню, суспільству, бізнесу і державі життєво важливих товарів та послуг. Для виконання зазначеної функції необхідно гарантувати безперебійне, стає функціонування об'єктів КІ, мати спроможність запобігати припиненню їх функціонування та забезпечувати їх швидке відновлення у випадку пошкодження [7].

Ця мета, за діючого законодавства та з урахуванням викликів гібридної війни, потребує залучення щонайменше трьох існуючих державних систем реагування та захисту, зокрема:

- Єдиної державної системи цивільного захисту (Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11),

- Єдиної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 1051),

- Державної системи фізичного захисту (Порядок функціонування затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 р. № 1337).

На жаль, згадані системи створені для реагування на окремі види загроз та не формують узгодженої системи реагування на загрози комплексні. Більш того, існуюча ситуація відображає свідчить про домінування відомих підходів до розв'язання безпекових проблем національного масштабу, а узгодження конкуруючих потреб відбувається складно.

Продовжує спостерігатися намагання звести проблематику забезпечення стійкості функціонування КІ до аспектів охоронної діяльності або до захисту населення. Спроба врегулювати ці питання шляхом уточнення завдань Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій не знайшла свого впровадження на практиці. Загальне розуміння

<sup>11</sup> Наказ МВС від 01.09.2015 р. № 1053 «Про затвердження Критеріїв, відповідно до яких об'єкти включаються до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг» зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22.09. 2015 р. за № 1124/27569. Він ще більше розширює перелік підприємств, які мають охоронятися підрозділами МВС.

захисту КІ органами влади та учасниками зазначеної комісії продовжує залишатися в рамках розуміння системи цивільного захисту, тобто захисту населення та території від наслідків надзвичайних ситуацій (природні катастрофи, технологічні аварії).

У сучасних умовах гарантування спроможності КІ виконувати свої функції та надавати послуги потребує зміщення фокусу з ліквідації наслідків на попередження криз. Із згаданих вище систем дві, а саме антитерористична система та система фізичного захисту, зорієнтовані на виконання цього завдання. До них слід віднести також і нову систему боротьби із кіберзагрозами, яка формується на виконання Стратегії кібербезпеки України.

На жаль, ці системи, маючи споріднені цілі, також побудовані різними відомствами та істотно не узгоджені, що формує суттєві ризики їх бездіяльності в окремих випадках.

Антитерористична система, відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», спрямовує зусилля держави на запобігання «терористичних актів». При цьому під терористичними актами розуміють «злочинне діяння у формі застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, відповідальність за яке передбачена статтею 258 Кримінального кодексу України». У свою чергу, Кримінальний кодекс України уточнює, що «терористичний акт» слід пов'язувати з діями, які ведуть до порушення громадського порядку та нанесення шкоди здоров'ю людини, а «диверсія» — з діями, спрямованими на ослаблення держави (саме до цієї категорія може бути віднесено зловмисне пошкодження КІ)<sup>12</sup>.

Проблема в тому, що антитерористична система не опікується «диверсіями». Диверсіями опікується система фізичного захисту. Саме вона має забезпечити реагування на «диверсії», однак лише щодо ядерних установок та матеріалів. Фактично, система фізичного захисту має за мету збереження ядерних (радіоактивних) матеріалів у безпечному стані у визначених місцях, відповідно до Закону України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання».

<sup>12</sup> Див. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» та статті 113 і 258 Кримінального кодексу України, які уточнюють визначення «диверсії» та «терористичного акту».

Через зазначені особливості законодавства, випадки пошкодження КІ (наприклад, підризу ліній електропередач, підстанцій чи трубопроводів) не є предметом розгляду окремо кожної із систем захисту і, відповідно, можуть і не привести до реагування в рамках існуючих процедур.

Окремо слід відзначити проблему розширення загроз КІ, зокрема втручання в систему управління КІ чи технологічний процес. На сьогодні реагування на зазначені загрози лише частково врегульоване законодавством.

Проблема захисту технологічної інформації та систем автоматичного дистанційного управління КІ постала в Україні у зв'язку з першою відомою в історії успішною кібератакою проти енергетичної КІ. У грудні 2015 р. група хакерів здійснила атаку проти трьох регіональних енергопостачальних компаній ОЕС України («Прикарпаттяобленерго», «Чернівціобленерго», «Київобленерго»), що призвело до відключення споживачів різних категорій<sup>13</sup>. Причинами несанкціонованого втручання в систему диспетчерського та технологічного управління електричними мережами стали відсутність загальних обов'язкових вимог до енергетичних компаній (переважно приватних) щодо безпеки систем автоматизації технологічного процесу, недостатня поінформованість та підготовка технічного персоналу в частині кібербезпеки, відсутність внутрішніх структур контролю з кібербезпеки тощо<sup>14</sup>.

Також важливим є питання про «внутрішнього порушника», тобто імовірність здійснення зловмисних дій (чи сприяння їм) з боку працівників компаній — операторів КІ. В умовах гібридної війни, при наявності випадків викриття зрадників та шпигунів в лавах силових структур

<sup>13</sup> Зловмисники з використанням отриманого завчасно віддаленого доступу до комп'ютерів автоматичної системи дистанційного управління (АСДУ), що перебували всередині корпоративних мереж обленерго, або безпосередньо до серверів АСДУ з використанням клієнтського програмного забезпечення АСДУ, виконали операції з управління вимикачами на розподільчих підстанціях. Перерва в електропостачанні становила від 1 до 3,5 години. Детальніше див. висновки робочої комісії Міненерговугілля.

<sup>14</sup> Раніше були здійснені атаки проти ряду телеканалів та, що особливо важливо, проти системи Центральної виборчої комісії з метою спотворити результати виборів Президента України у травні 2014 р. (з одночасною демонстрацією по телеканалах Росії підтасованих результатів про перемогу яскраво вираженого антиросійського кандидата), а пізніше була виявлена підготовка до здійснення кібератаки проти системи управління одного з аеропортів України.



України, не можна нехтувати імовірністю цілеспрямованого порушення функціонування КІ з боку працівників компаній-операторів. За деякими даними, саме чинник «внутрішнього порушника» міг призвести до успіху кібератаки на енергорозподільчі компанії.

У цьому контексті ми можемо говорити про загрози стійкості функціонування не тільки транспортної чи енергетичної інфраструктури, а й інфраструктури надання послуг інформаційно-культурного характеру<sup>15</sup>. Інфраструктура надання медичних, релігійних чи комунікаційно-інформаційних послуг є не менш важливою в умовах гібридної війни. Використання релігійних об'єктів, медичних закладів, мережі радіо- чи телетрансляції як інструменту гібридної війни широко практикувалося Росією під час агресії проти України, причому значну роль у цьому відігравали працівники цих об'єктів.

У цій ситуації слід уточнити роль та повноваження окремих розвідувальних та контррозвідувальних органів щодо забезпечення захисту КІ. Зокрема, в рамках реформування Служби безпеки України має бути враховано та актуалізовано аспект контррозвідувального захисту КІ, що мають стратегічне значення для функціонування системи життєдіяльності суспільства, національної економіки та держави, і не тільки стосовно забезпечення фізичної охорони окремих об'єктів.

Слід також наголосити на необхідності врахувати в цій діяльності нові підходи до розуміння впливу КІ на функціонування економіки, життєдіяльності суспільства та держави і стану економічної безпеки держави в умовах подальшої лібералізації економічних відносин та міжнародної інтеграції України. Саме функції та послуги, якими забезпечують суспільство та державу об'єкти та системи КІ, мають бути покладені в основу при визначенні предмета діяльності національної системи захисту. «Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні» наголошує, що формування системної оцінки загроз та ризиків функціонуванню систем КІ має базуватися на оцінці вза-

ємозв'язку між елементами (об'єктами) КІ, оцінки масштабу та часового ефекту впливу реалізованої загрози та важкості можливих наслідків [7, 14].

При цьому всі потенційні об'єкти КІ, які потребують захисту, доцільно розбити на чотири групи:

**I група – життєво необхідні об'єкти КІ.** Великі об'єкти інфраструктури загальнодержавного значення, які мають розгалужені зв'язки та значний вплив на іншу інфраструктуру, заходи з відновлення яких вимагають значних ресурсів та часу (наприклад АЕС). На таких об'єктах має бути створено адекватну загрозам система фізичного захисту, а вимоги до захисту має встановлювати держава, а захист здійснюватись з використанням державних ресурсів та сил.

**II група – життєво важливі об'єкти КІ.** На таких об'єктах потрібно як реалізувати заходи з фізичного захисту, так і передбачити можливість якнайшвидшого відновлення функцій за рахунок диверсифікації та резервів (великі нафтобази, електричні підстанції, мостові переходи, джерела питної води тощо). Відповідальність за захист цієї КІ мають нести оператори (власники) та держава на основі державно-приватного партнерства при жорсткому контролі з боку держави за дотриманням вимог та правил з безпеки.

**III група – важливі об'єкти КІ.** Пріоритетом захисту такої інфраструктури є забезпечення швидкого відновлення функцій за рахунок диверсифікації та резервів (наприклад, теплові електростанції, автомагістралі тощо). Відповідальність за захист цієї КІ мають нести передусім оператори (власники), а держава має забезпечити умови для диверсифікації та резервування виконання функцій.

**IV група – необхідні об'єкти КІ.** Об'єкти інфраструктури, яка не відноситься до критичної, безпосередній захист якої є відповідальністю оператора (власника), який має мати план реагування на кризову ситуацію.

При цьому оператори (власники) КІ усіх форм власності мають розробити «Паспорт безпеки», який би визначав заходи із запобігання реалізації комплексних загроз (з виділенням їх цільової спрямованості: фізичних елементів об'єктів, системи управління та комунікації, персоналу)

<sup>15</sup> В Ізраїлі до об'єктів КІ належать об'єкти символічної (ідеологічна, історична або культурна) значущості для суспільства, об'єкти, від яких залежать основні процеси життєзабезпечення. При цьому об'єкти культурної спадщини Ізраїлю (музеї, архіви, культові споруди та інші пам'ятки) віднесені до числа об'єктів, які повинні бути захищені в першу чергу [13].

та реагування на випадок їх реалізації. У частині реагування «Паспорт безпеки» має передбачити заходи щодо фізичного захисту (попередження та припинення диверсій), технічного захисту (підвищення живучості систем, у тому числі захист від кіберзагроз), захисту персоналу (підготовка та перевірка персоналу), захисту систем управління та зв'язку<sup>16</sup>, законодавчого забезпечення (повноваження та взаємодія), відновлення (плани відновлення втрачених функцій).

За цим підходом важливим є не тільки збільшення охоронних підрозділів чи посилення контролю за діяльністю економічною суб'єктів господарювання, а й забезпечення можливостей взаємозаміни обладнання (функцій) об'єктів КІ<sup>17</sup>. Ефективність саме такого підходу підтверджується досвідом подолання проблем, породжених дефіцитом антрацитового вугілля у період воєнних дій у зоні АТО (частина електростанцій не могли використовувати інші види вугілля), а також заміни пошкодженого обладнання на прифронтових територіях.

Так, відновлення функціонування Слов'янської ТЕС гальмувалося через відсутність трансформатора, необхідного для заміни пошкодженого пристанційного трансформатора. Станція тривалий час не працювала, поки трансформатор не був демонтований на Вуглегірській ТЕС та з великими складнощами (необхідність вирішувати проблеми габаритних розмірів на шляху слідування) перевезений на Слов'янську ТЕС.

Таким чином, аналіз реагування України на гібридні загрози КІ свідчить про необхідність суттєвого перегляду державної політики у цій сфері. Незважаючи на важливі зміни на рівні стратегічного цілепокладання, практична діяльність органів державної влади, принципи взаємодії цивільного сектору та сектору безпеки і оборони, механізми залучення приватного сектору до діяльності із захисту КІ потребують уточнення.

<sup>16</sup> Нині до Сенату США внесено законопроект про повернення до «ручного» керування обладнанням високовольтних трансформаторних підстанцій, з метою уникнення ризиків кібератак та віддаленого їх відключення через мережу Інтернет [15].

<sup>17</sup> У США низка енергетичних компаній планує запустити з 2018 р. спільний страховий фонд критичного електроенергетичного обладнання на випадок терористичних актів, техногенних чи природних аварій. Тим часом у Конгресі США дискутується можливість створення Національного стратегічного резерву трансформаторів [16].

З метою узгодження цілей та особливостей функціонування різних сфер життєдіяльності та координації дій різних органів влади у цій сфері доцільним є прийняття окремого Закону України «Про критичну інфраструктуру». В ньому мають бути сформульовані принципи державної політики щодо захисту критичної інфраструктури, відображені питання державно-приватного партнерства (розподіл відповідальності), визначені повноваження органів державної влади з побудови системи захисту критичної інфраструктури тощо.

## Висновки

Досвід України щодо забезпечення захисту критичної інфраструктури свідчить, що суб'єктом зловмисних дій проти КІ може бути держава-агресор, а не лише окремі групи зловмисників (терористичні групи), як вважалося донедавна.

Гібридна війни Росії проти України супроводжувалася масовими випадками фізичного пошкодження та перешкоджання відновленню функціонування критичної інфраструктури, у тому числі з використанням методів диверсійної роботи, кримінальної поведінки, провокаційних інформаційних меседжів та використання інших методів впливу.

Недавні події на сході України свідчать, що порушення функціонування критичної інфраструктури життєдіяльності суспільства та держави стає інструментом агресора, який використовується для завдання економічних втрат, створення загрози обороноздатності країни, здійснення психологічного впливу на населення і політичного тиску на політиків та уряд країни, яка зазнала агресії.

У цій ситуації система захисту критичної інфраструктури має будуватися виходячи з необхідності реагування на комплекс загроз та їх узгоджену реалізацію і спрямовуватися на забезпечення стійкості функціонування системи життєдіяльності суспільства, національної економіки та держави. Це завдання не може бути забезпечене лише заходами посилення фізичної охорони окремих об'єктів.

Функції та послуги, якими об'єкти та системи критичної інфраструктури забезпечують суспільство та державу, мають лежати в ос-

нові визначення предмета діяльності національної системи захисту. Такий підхід вимагає прийняття відповідного законодавства, яке б відобразило нові принципи державної політики щодо захисту критичної інфраструктури, врегулювало питання державно-приватного

партнерства (розподіл відповідальності між державою та приватним сектором), забезпечило координацію дій відомчих систем захисту та реагування на окремі типи загроз у єдиній, скоординованій системі захисту критичної інфраструктури.

### Список використаної літератури

1. *Указ президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 68 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»* : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/)
2. *Frank G. Hoffman*. Hybrid vs compound war [Електронний ресурс] // *Armed Forces Journal*. — 2009. — October 1. — Режим доступу : <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>
3. *Горбулін В.П.* «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В.П. Горбулін // *Стратегічні пріоритети*. — 2014. — № 4. — С. 5–12.
4. *Горбулін В.П.* The «Hybrid warfare» ontology / В.П. Горбулін // *Стратегічні пріоритети*. Серія «Філософія». — 2016. — № 1. — С. 4–13.
5. *Гончар М.* Гібридна війна Кремля проти України і ЄС: енергетичний компонент / Гончар М., Чубик А., Іщук О. // *Дзеркало тижня. Україна*. — 2014. — 23 жовтня. — № 39.
6. *Гибрессия* Путина. Невоенные аспекты войн нового поколения [Електронний ресурс] / за ред. М. Гончара ; ЦГ «Стратегія XXI» — 2016. — 62 с. — Режим доступу : [http://geostrategy.org.ua/images/HybreSSION\\_finversion.pdf](http://geostrategy.org.ua/images/HybreSSION_finversion.pdf)
7. *Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні* : зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад / Упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов ; за заг. ред. О.М. Суходолі. — К. : НІСД, 2016. — 176 с.
8. *Суходоля О.М.* Проблеми захисту енергетичної інфраструктури в умовах гібридної війни [Електронний ресурс] / О.М. Суходоля. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1891/>
9. *Суходоля О.М.* Енергетична інфраструктура: інструментальний вимір ведення війн нового покоління / О.М. Суходоля // *Невоєнний вимір війн нового покоління. Енергетичний компонент* : матер. міжнар. конф. — К. : НІСД, ЦГ «Стратегія XXI», 2016. — С. 42–52.
10. *Германия назвала подрыв украинских ЛЭП преступным актом* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dw.com/ru/a-18868997?maca=rus-tco-dw>
11. *Прес-реліз за результатами засідання РНБО*. 20.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rnbo.gov.ua/news/2203.html>
12. *Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/937-2015-%D0%BF>
13. *Бірюков Д.С.* Про доцільність та особливості визначення критичної інфраструктури в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / Д.С. Бірюков. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/>
14. *Бобро Д.Г.* Удосконалення методології ранжування об'єктів критичної інфраструктури та їх віднесення до критичної інфраструктури : аналітична записка [Електронний ресурс] / Д.Г. Бобро. — Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/krutuchna\\_infra-a7636.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/krutuchna_infra-a7636.pdf)
15. *Securing Energy Infrastructure Act would adopt “retro” approach to safeguard against 21st century threat* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.king.senate.gov/newsroom/press-releases/king-risch-heinrich-collins-introduce-legislation-to-protect-electric-grid-from-cyber-attacks>
16. *Utilities Seek to Stockpile Essential Parts for Disasters* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.wsj.com/articles/utilities-seek-to-stockpile-essential-parts-for-disasters-1460076194#livefyre-comment>

### References

1. *Ukaz Presidenta Rossiskoi Federatsii ot 31.12.2015 №68 «O Strategii natsionalnoi bezopasnosti Rossiskoi Federatsii»* [The Order of President of Russia Federation of 31.12.2015 №68 “On the National Security Strategy of Russian Federation”]. — Retrieved from [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/) [in Russian].
2. *Hoffman, Frank G.* (2009). Hybrid vs compound war. *Armed Forces Journal*, October 1. — Retrieved from <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/> [in English].
3. *Horbulyan, V.* (2014). «Hibrydna viyna» yak kluchovyi instrument rosiskoi geostarategii revanshu [“Hybrid war” as a key instrument of Russian geostrategy revenge]. *Stratehichni priorytety — Strategic Priorities*, 4, 5–12 [in Ukrainian].

4. *Horbulin, V.* (2016). The «Hybrid warfare» ontology. *Stratehichni priorytety. Seria "Philosophia" – Strategic Priorities. Vol. "Philosophy"*, 1, 4–13 [in Ukrainian].
5. *Honchar, M., Chubyck, A., Ishchuk, O.* (23 October, 2014). Hibrydna viyna Kremlia proty Ukrainy ta EU: energetychnyi component [Kremlin's Hybrid war against Ukraine and EU: energy component]. *Dzerkalo tyzhnia – The Mirror Weekly*, 39,, [in Ukrainian].
6. *Honchar, M.* (Ed.). (2016). Gibressia Putina: nevoenni aspekty viyn novogo pokolinnia [Putin's Gibression: Non-military aspects of the new generation of warfare]. SGC "Strategy XXI". Retrieved from [http://geostrategy.org.ua/images/Hybression\\_finversion.pdf](http://geostrategy.org.ua/images/Hybression_finversion.pdf) [in Russian].
7. *Sukhodolia, O., Biriukov, D., Kondratov, S.* (Eds.). (2015). Zelena knyha z pytan zahystu krytychnoi infrastruktury [The Green Book on Critical Infrastructure Protection]. Kyiv: NISS. [in Ukrainian].
8. *Sukhodolia, O.* (n.d.) Problemy zahystu energetychnoi infrastruktury v umovah hibrydnoi viyny [Problems of energy infrastructure in a hybrid war condition]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1891/> [in Ukrainian].
9. *Sukhodolia, O.* (2016). Energetychna infrastruktura: instrumentalniy vymir vedennia viyn novogo pokolinnia [Energy infrastructure: instrumental dimension of driving a new generation of warfare]. In *Nevoennyi vymir viyn novogo pokolinnia: energetychnyi component – Non-military Dimension wars of new generation. The energy component.* – Kyiv: NISS, SGS "Strategy XXI" [in Ukrainian].
10. *Germania* nazvala podryv ukrainckikh LEP prestupnym aktom [Germany called undermining Ukrainian LEP criminal act] (n.d.). Retrieved from <http://www.dw.com/ru/a-18868997?maca=rus-tco-dw> [in Russian].
11. Press-reliz za rezultatamy zasidannia RNBO. (2015). [Press release after the meeting of the NSDC]. Retrieved from <http://www.rnbo.gov.ua/news/2203.html> [in Ukrainian].
12. *Postanova* Cabinety Ministriv Ukrainy vid 11.11.2015 № 937 "Pytannia zabezpechennia ohorony obektiv derzhavnoi na inshykh form vlasnosti [The Resolution of the Cabinet Ministers of Ukraine of 11.11.2015 № 937 "The issue of protection of state and other forms of property objects"]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/937-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. *Biriukov, D.* (n.d.) Pro dotsilnist ta osoblyvosti vyznachennia krytychnoi infrastruktury [On the feasibility and features of the critical infrastructure in Ukraine]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/> [in Ukrainian].
14. *Bobro, D.* (n.d.) Udoskonalennia metodologii ranzhyvannia obektiv krytychnoi infrastruktury ta vidnesennia ikh do krytychnoi infrastruktury [Improving of ranking methodology of critical infrastructure objects and their assignment to critical infrastructure]. Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/krutuchna\\_infra-a7636.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/krutuchna_infra-a7636.pdf) [in Ukrainian].
15. *Securing* Energy Infrastructure Act would adopt "retro" approach to safeguard against 21st century threat (n.d.) Retrieved from: <http://www.king.senate.gov/newsroom/press-releases/king-risch-heinrich-collins-introduce-legislation-to-protect-electric-grid-from-cyber-attacks> [in English].
16. *Utilities* Seek to Stockpile Essential Parts for Disasters (n.d.) Retrieved from: <http://www.wsj.com/articles/utilities-seek-to-stockpile-essential-parts-for-disasters-1460076194#livefyre-comment> [in English].

# МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ РІВНЯ КРИТИЧНОСТІ ОБ'ЄКТІВ ІНФРАСТРУКТУРИ

Бобро Дмитро Геннадійович

*У статті* проаналізовано сучасні методологічні підходи до оцінки критичності об'єктів інфраструктури. Продемонстровано, що, зважаючи на невизначеність, зокрема неточність та неповноту інформації, необхідної для коректної оцінки загроз та ризиків критичній інфраструктурі, багатовимірність та незіставність можливих наслідків, необхідність урахування численних взаємозв'язків та взаємозалежностей об'єктів критичної інфраструктури, універсальність оцінки критичності може забезпечити застосування методів нечіткої логіки та експертних оцінок. Запропонована трирівнева ієрархічна модель критеріїв визначення критичності інфраструктури та надані пропозиції щодо подальших кроків з розбудови в Україні державної системи захисту критичної інфраструктури. Наведено приклад визначення критичності об'єктів інфраструктури, який ґрунтується на використанні методів експертних оцінок та нечіткої логіки.

**Ключові слова:** критична інфраструктура, загроза, вразливість, ризик, стійкість, надзвичайна ситуація, тероризм, нечітка логіка.

Bobro Dmytro

## METHODOLOGY OF ESTIMATION OF INFRASTRUCTURE OBJECTS CRITICALITY LEVEL

*The modern* methodological approaches are analyzed for the estimation of criticality of infrastructure objects. It is rotined that because of vaguenesses, in particular, inaccuracy and incompleteness of information, that are necessary for the correct estimation of threats and risks to the critical infrastructure, because of multidimensionallness and uncomparableness of possible consequences, because of necessity to account numerous relationship and interdependencies of critical infrastructure objects, universality of estimation of criticality can provide application of methods of fuzzy logic and expert estimations. The 3-level hierarchical criteria model of criticality determination of infrastructure objects is offered. Suggestions are given to concerning further steps to build in Ukraine the state system of critical infrastructure protection. The example how to determinate the criticality of infrastructure objects was cite an instance, that based on the use of methods of expert estimations and fuzzy logic.

**Keywords:** critical infrastructure, threat, vulnerability, risk, resilience, emergency situation, terrorism, fuzzy logic.

## Проблеми забезпечення безпеки критичної інфраструктури

Світові тенденції до посилення негативних процесів природного та техногенного характеру, зростання терористичних загроз, кількості та витонченості кібератак, драматичні події на

сході та півдні України 2014–2016 років актуалізували для країни питання захисту інфраструктури, життєво важливої для безпеки людини, суспільства і держави, яка в світовій практиці визначається як критична.

У країнах світу, які для гарантування національної безпеки використовують поняття «критична інфраструктура» (*дали* – KI), розуміють під нею

об'єкти і системи, настільки важливі для забезпечення життєдіяльності людей і держави, що дестабілізація їхньої роботи, не кажучи вже про колапс, призведе до тяжких негативних або навіть катастрофічних наслідків. При цьому особливу небезпеку становлять каскадні ефекти, коли порушення в роботі одного об'єкта КІ призводять до порушень у роботі інших об'єктів і систем унаслідок їх взаємозалежності («ефект доміно») [1]. З іншого боку, до КІ відносять і особливо небезпечні виробництва, аварії на яких, викликані будь-якими причинами (природними або техногенними надзвичайними ситуаціями, кризовими ситуаціями, пов'язаними зі зловмисними діями), також можуть обернутися катастрофічними наслідками.

Спираючись на досвід ЄС, США, країн – членів НАТО, в Національному інституті стратегічних досліджень у 2015 р. підготовлена Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні [2]. У цьому документі систематизовано підходи до визначення поняття «критична інфраструктура», що розуміється як «системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки». Визначені основні групи загроз КІ (техногенні аварії та технічні збої, викликані, зокрема, людськими помилками; природні лиха та небезпечні природні явища; зловмисні дії), подані пропозиції щодо переліку секторів КІ (галузей господарства, державних органів та систем) і основних принципів, на яких має здійснюватися подальша розбудова в Україні системи захисту критичної інфраструктури. Метою цієї системи має стати гарантування спроможності критичної інфраструктури виконувати та, у разі переривання, в найкоротші терміни відновлювати функції із життєзабезпечення людей, суспільства, бізнесу і держави.

Слід зазначити, що у провідних країнах світу розуміють необхідність забезпечення захисту критичної інфраструктури від усіх видів загроз (*all hazards approach*). Водночас усвідомлення неможливості забезпечити однаково високий рівень захисту всієї критичної інфраструктури від усіх можливих загроз призвело до розвитку підходу, зосередженого на вибіркового захисті конкретного об'єкта КІ від обмеженого набору відомих та відносно прогнозованих загроз, надаючи пріоритет тій або іншій інфраструктурі залежно від ступеня її «критичності», головною мірою якої є ризик [3].

Є різні підходи до визначення ризику. Узагальнений підхід до оцінки ризиків КІ вміщує:

- ідентифікацію та класифікацію загроз, оцінку ймовірності (чи, точніше, частоти) кожної загрози;

- оцінку вразливостей до кожного типу подій/атак (що з урахуванням частоти загрози визначає ймовірність нанесення шкоди);

- оцінку наслідків (для різних сценаріїв розвитку подій).

Питання захисту критичної інфраструктури за останні роки розглядалося у низці робіт, зокрема, А.О. Мороза, О.М. Євдіна, В.А. Заславського, В.Ф. Гречанінова, В.В. Бегуна, С.І. Кондратова, Д.С. Бірюкова, О.М. Суходолі. Більшість цих робіт так чи інакше стосувалася запровадження в управління безпекою ризик-орієнтованого підходу, що, безумовно, слід вважати кроком уперед у розбудові в Україні сучасної системи забезпечення національної безпеки. Хоча зазначений ризик-орієнтований підхід і використовується в управлінні техногенно-екологічною безпекою, слід зазначити, що кількісно оцінити та адекватно зіставити ризики КІ не завжди можливо. Це пов'язано як із невизначеністю, зокрема, неточністю та неповнотою інформації, необхідної для коректної оцінки частоти загроз (найбільше пов'язано із невизначеністю терористичних загроз), так і з багатовимірністю та незіставністю можливих наслідків [4]. Окрім того, ключовою особливістю оцінки ризиків для КІ є необхідність урахування численних взаємозв'язків та взаємозалежностей [5], які можуть бути як очевидними (функціональна залежність), так і розмитими (наприклад, коли інформаційний стан однієї системи визначає функціональний стан іншої). Зазначене потребує застосування інших методів, зокрема, методів нечіткої логіки та експертних оцінок [6].

З іншого боку, коли йдеться про захист КІ, постає питання не лише «від чого захищатись», але й «що захищати»: об'єкт чи функцію? Слід зазначити, що захист цих елементів КІ має відмінності, оскільки щодо об'єктів він спрямований передусім на зниження рівня загроз та вразливості об'єктів, мінімізацію наслідків, а щодо функцій – на безперервність їх надання та швидше відновлення у разі переривання. В цьому аспекті у пригоді можуть стати сучасні технології управління кризовими ситуаціями, побудовані на концепції управління безперервністю бізнесу [6, 7].

**Мета статті** – опрацювання підходів до визначення міри «критичності» об'єктів інфраструктури та

можливості забезпечення адекватного захисту КІ від усіх видів загроз, надання пропозицій щодо подальшої розбудови системи захисту КІ в Україні.

## Визначення параметрів (критеріїв) оцінки критичності елементів інфраструктури

Параметри оцінки рівня критичності мають різну природу та характеризують вплив кризової ситуації на об'єкті КІ (її наслідки) з різних боків. Вони можуть бути представлені в якісному або кількісному вигляді [6].

Для визначення множини параметрів оцінки рівня критичності розглянемо фактори та характеристики, які згадані у Зеленій книзі [2], використовуються в РФ [1, 8], Ізраїлі [1] та США [9, 10].

Так, при визначенні потенційних елементів КІ Зелена книга [2] з урахуванням Директиви 2008/114/ЄС визначає необхідність аналізу таких характеристик:

- масштаб (географічне охоплення території, для якої втрата елемента критичної інфраструктури викликає значну шкоду);

- взаємозв'язок між елементами критичної інфраструктури;

- тривалість впливу (як саме і коли проявлятимуться шкода, пов'язана із втратою чи відмовою, виходом з ладу або порушенням функціонування об'єктів критичної інфраструктури);

- вразливість об'єкта до впливу небезпечних чинників;

- важкість можливих наслідків за показниками в таких основних групах:

- економічна безпека (вплив на ВВП, розмір економічних втрат, як прямих, так і непрямих, частки продукції на ринку, чисельності зайнятих співробітників, податкових надходжень до бюджету);

- безпека життєдіяльності та здоров'я населення (число постраждалих, загиблих, осіб, які отримали серйозні травми, а також чисельність евакуйованого населення, забезпечення роботи аварійно-рятувальних служб, екстреної допомоги населенню);

- внутрішньополітична й державна безпека (втрата впевненості в дієздатності влади, авторитету держави, порушення управління державою);

- обороноздатність (зниження боєздатності збройних сил, розголошення таємної інформації);

- екологічна безпека (вплив на навколишнє природне середовище).

Схожий набір параметрів використовують і в РФ [8]:

- значущість об'єкта для економіки держави:

- вартість річного випуску товарної продукції (млн руб.);

- загальна чисельність виробничого персоналу (тис. осіб);

- балансова вартість основних виробничих фондів (млн руб.);

- частка основної продукції об'єкта в продукції того самого виду, що випускається в державі (%);

- завдання шкоди престижу держави:

- порушення керованості держави або регіону;

- нанесення шкоди авторитету держави, у тому числі на міжнародній арені;

- розкриття державних секретів, конфіденційної науково-технічної та комерційної інформації;

- порушення боєготовності та боєздатності Збройних Сил;

- порушення стабільності фінансової та банківської систем;

- можливі загрози населенню та територіям:

- великомасштабне знищення національних ресурсів (природних, сільськогосподарських, продовольчих, виробничих, інформаційних);

- територія зараження (забруднення) у разі аварії на об'єкті;

- чисельність населення, яке може постраждати у разі надзвичайної ситуації на об'єкті;

- порушення систем забезпечення життєдіяльності міст та населених пунктів;

- масові порушення правопорядку;

- зупинка безперервних виробництв;

- аварії та катастрофи регіонального масштабу.

В Ізраїлі при ідентифікації об'єктів КІ враховуються три критерії [1]:

- символічна (ідеологічна, історична або культурна) значущість об'єктів;

- залежність основних процесів життєзабезпечення суспільства від інфраструктури;

- наявність складних взаємозв'язків та залежностей між об'єктами інфраструктури.

Цікаво, що об'єкти культурної спадщини Ізраїлю (музеї, архіви, культові споруди та інші пам'ятки) віднесені до об'єктів, які повинні бути захищені в першу чергу.

При визначенні потенційних елементів КІ у США використовують схожі характеристики [9]:

- масштаб;
- взаємовплив елементів інфраструктури;
- тривалість впливу;
- час на відновлення;
- важкість можливих наслідків у таких основних групах:
  - економіка;
  - фінанси;
  - навколишнє середовище;
  - безпека життєдіяльності та здоров'я людей;
  - технологічне середовище.

Окрім того, враховується символічна значущість об'єктів, шкода національній обороні та можливі вторинні проблеми для національної безпеки.

Так, у США в загальнонаціональну базу для аналізу критичності внесено приблизно 33 тис. об'єктів інфраструктури, з яких близько 2 тис. віднесено до критичної інфраструктури [9]. Ці об'єкти розділені на три категорії: життєво важливі (АЕС, великі гідропоруди та ГЕС, сховища стратегічних запасів нафти та газу, небезпечні хімічні та нафтохімічні виробництва, сховища ядерних матеріалів та боєприпасів); вкрай важливі (великі системи енергозабезпечення, метрополітен, мережі водопостачання та каналізації, магістральні трубопроводи); важливі (морські порти, очисні споруди, магістральні автомобільні та залізничні дороги, великі аеропорти, центри зв'язку тощо). Загалом, при оцінці критичності об'єктів у США її ступінь зазвичай ділиться на три категорії: високий, середній, низький.

Слід зазначити, що в США також використовують ризик-орієнтовані підходи до управління безпекою, зокрема, ризики КІ оцінюються на основі експертних оцінок за п'ятибальною шкалою від низького рівня до катастрофічного. Схожий підхід використовується й для визначення п'яти ступенів готовності: червоний (вищий), помаранчевий (високий), жовтий (підвищений), голубий (можливий) та зелений (низький) [9, 10].

Як приклад використання методу експертних оцінок можна навести підхід для ранжування об'єктів військово-промислового комплексу

США – модель визначення пріоритетності об'єктів ВПК (*The Asset Prioritization Model*) [10]. Усі об'єкти оцінюються за 16-ма факторами, яким присвоєні вагові коефіцієнти від 16 до 1, з діапазоном оцінок «важливості» об'єкта від 1 до 3 (інколи 5), та за якими розраховується сумарний індекс «ризикованості» об'єкта. Ці фактори враховують вплив на великосерійні програми виробництва, бойові можливості (значущість продукції), фінансові можливості компанії, економічну живучість, можливості відновлення, кількість населення, що проживає поряд, супутні втрати від ураження хімічними, біологічними, радіаційними та вибуховими речовинами, які використовувалися при атаці, тощо. Цікаво, що у 2007 р. найкритичнішими визнані об'єкти, на яких виконуються великосерійні програми виробництва для ВПК, тоді як раніше такими об'єктами вважалися ті, що мають найбільший вплив на сучасні бойові можливості.

Враховуючи вищенаведене, можна запропонувати таку ієрархічну модель критеріїв визначення критичності інфраструктури (табл. 1).

Слід зазначити, що коректно оцінити кількісно більшість наведених вище параметрів українською складно, а то й неможливо. Використання ж методів експертної оцінки (оцінки поточного рівня параметра шляхом віднесення до певної підгрупи значень показника цього параметра), суб'єктивність рішень, невизначеність чітких критичних значень показників та різноманітність шкал для їх оцінювання вимагають використання апарату нечіткої логіки.

---

## Приклад використання методів нечіткої логіки для визначення рівня критичності об'єкта/функції інфраструктури

---

### 1. Визначення параметрів оцінки критичності

Множина параметрів оцінки критичності об'єктів/функцій інфраструктури сформована на основі параметрів ієрархічної моделі критеріїв, наведених у табл. 1. Експертами для аналізу використана множина з 16 параметрів II рівня.



Таблиця 1. Ієрархічна модель критеріїв визначення критичності інфраструктури

І рівень	ІІ рівень	ІІІ рівень
Взаємозв'язок між елементами критичної інфраструктури	Каскадні ефекти	Зменшення обсягу функцій залежних систем
		Настання важких негативних екологічних, економічних, соціально-політичних наслідків
		Унеможливлення ліквідації наслідків кризової ситуації (роботи аварійно-рятувальних служб, надання екстреної допомоги населенню тощо)
	Взаємозамінність (диверсифікованість)	Можливість постачання послуг/ресурсів з інших джерел (іншими шляхами)
	Резервування	Наявність резервних виробництв/ресурсів
Масштаб впливу	Територіальне поширення	Локальне, район, регіон, вся територія держави, глобальне
	Масштаб інциденту в організаційному аспекті	На рівні процесу, підприємства, галузі економіки, загальний для держави або групи держав
Часовий ефект впливу	Час, через який з'являються негативні наслідки	Негайно, через кілька годин, діб, тижнів, місяців
	Тривалість впливу	До кількох годин, діб, тижнів, місяців, років
	Час на відновлення	Кілька годин, діб, тижнів, місяців, років
Важкість можливих наслідків	Шкода здоров'ю і життю людей	Кількість постраждалих, травмованих, загинув, евакуйованих
	Ступінь порушення нормальних умов життєдіяльності людей	Енергопостачання
		Водопостачання
		Каналізація та вивезення сміття
		Постачання товарів першої необхідності (продуктів харчування, засобів гігієни тощо)
		Послуги з охорони здоров'я
		Транспортне сполучення
	Економічна шкода	Вплив на ВВП
		Розмір економічних втрат, як прямих, так і непрямих
		Чисельність персоналу та населення, що пов'язано з діяльністю об'єкта
		Частка продукції об'єкта в загальнодержавному її випуску/споживанні
	Ступінь порушення безперервності надання функцій із забезпечення виробничої діяльності стратегічних підприємств	Зупинка безперервних виробництв
		Частка продукції об'єкта в загальнодержавному її випуску/споживанні
	Ступінь впливу на фінансову та банківську систему	Частка об'єкта в загальнодержавному обсязі банківських чи фінансових послуг
	Екологічна шкода	Вплив на населення (забрудненість повітря, води, продуктів харчування тощо)
		Вплив на навколишнє природне середовище
Соціально-політична шкода	Нанесення шкоди авторитету держави	Рівень панічних, протестних та антидержавних настроїв
		Суспільна тривога, втрата впевненості в дієздатності влади, розбрат
		Символічна значимість об'єктів (історичні та культурні цінності)
	Ступінь впливу на безпеку держави та обороноздатність	Порушення керованості держави або регіону
		Масові порушення правопорядку
		Зниження боєготовності та боєздатності збройних сил
		Вплив на бойові можливості (значущість продукції/послуг)
		Розкриття державних секретів, конфіденційної науково-технічної та комерційної інформації

## 2. Визначення ваги параметрів

Для кожного з параметрів за методом експертної оцінки Дельфі визначена вага (значимість) параметру від 0 до 100% (від 0 до 1,0); при цьому сума ваги всіх параметрів дорівнює 100% (1,0).

Так, одними з найвагоміших параметрів експерти цілком очікувано визнали каскадні ефекти, шкоду здоров'ю і життю людей, ступінь порушення нормальних умов життєдіяльності людей, ступінь впливу на безпеку держави та обороноздатність.

## 3. Визначення значень параметрів

За методом експертної оцінки Дельфі оцінювався потенційний вплив об'єкта на безпеку за кожним параметром. Визначені нечіткі значення параметрів оцінюваного об'єкта інфраструктури (нафтобаза у м. Васильків Київської обл.). Використана лінгвістична зміна з п'яти термів: несуттєвий (голубий), незначний (зелений), значущий (жовтий), значний (помаранчевий) та критичний (червоний).

Так, експертами «червоні» оцінки були виставлені об'єкту за можливу шкоду здоров'ю і життю людей та потенційну екологічну шкоду, а, наприклад, вплив об'єкта на ступінь порушення безперервності надання функцій із забезпечення виробничої діяльності стратегічних підприємств був оцінений на рівні несуттєвого.

Примітка: слід зазначити, що при використанні цієї методики визначення *ваги* параметрів оцінки критичності потрібно робити лише у разі змін множини цих параметрів чи змін у соціально-політичній ситуації в країні, коли, наприклад, через зміни безпекової ситуації зростає вага оборонних заходів. Водночас зміни на об'єкті, зокрема зміни корпоративних зв'язків, як і зміни ситуації в регіоні чи країні, вимагають переоцінки *значень* параметрів.

## 4. Візуалізація результату

Для візуалізації рівня критичності оцінюваного об'єкта побудована «пелюсткова» діаграма, де ширина «пелюстки» відповідає вазі (значущості) параметра, а його нечітке значення для цього об'єкта визначено експертами із використанням вищезгаданої лінгвістичної зміни з п'яти термів. Було обчислене значення агрегованого (інте-

грального) показника критичності (відповідає площі пелюсткової діаграми), проведена його нормалізація (представлено у діапазоні 0-1,0).

Результат оцінки критичності оцінюваного об'єкта наведено на рис. 1. Об'єкт за критичністю віднесений до 2-ї групи КІ – «вкрай важливий» (детальніше далі).

## 5. Ранжування об'єктів критичної інфраструктури

Ранжування всіх інфраструктурних об'єктів проведемо за обчисленими значеннями нормованого агрегованого (інтегрального) показника. Приклад такого ранжування, проведеного для мирного часу та особливого періоду (тобто двох рівнів загроз), наведено на рис. 2.

Для лінгвістичного розпізнання рівня критичності об'єкта інфраструктури за термами життєво важливий, вкрай важливий, важливий використано таку шкалу:

■ *перша група*: життєво важливі об'єкти КІ – нормований коефіцієнт критичності понад 0,8. Це великі об'єкти інфраструктури загальнодержавного значення, які мають розгалужені зв'язки та значний вплив на іншу інфраструктуру, заходи з відновлення яких вимагають значних ресурсів та часу. На таких об'єктах з використанням державних сил та ресурсів має бути створена адекватна загрозам система фізичного захисту (наприклад, АЕС, нафтопереробні заводи, великі гідропорути тощо). Відповідальність за захист цієї КІ мають консолідовано нести держава та оператори (власники) з чітким регламентуванням відносин та взаємодії;

■ *друга група*: вкрай важливі об'єкти КІ – нормований коефіцієнт критичності від 0,5 до 0,8. На таких об'єктах потрібно реалізувати як заходи з фізичного захисту, так і передбачити можливість швидшого відновлення функцій за допомогою диверсифікації та резервів (наприклад, великі нафтобази, підземні сховища газу, електричні підстанції, мостові переходи, великі елеватори, джерела питної води тощо). Відповідальність за захист цієї КІ мають нести оператори (власники) та держава на основі державно-приватного партнерства при жорсткому контролі з боку держави за дотриманням вимог та правил з безпеки.

■ *третья група*: важливі об'єкти КІ – нормований коефіцієнт критичності від 0,1 до 0,5. Основним шляхом захисту такої інфраструктури є забезпечення швидшого відновлення функцій

Рис.1. Приклад оцінки критичності об'єкта інфраструктури

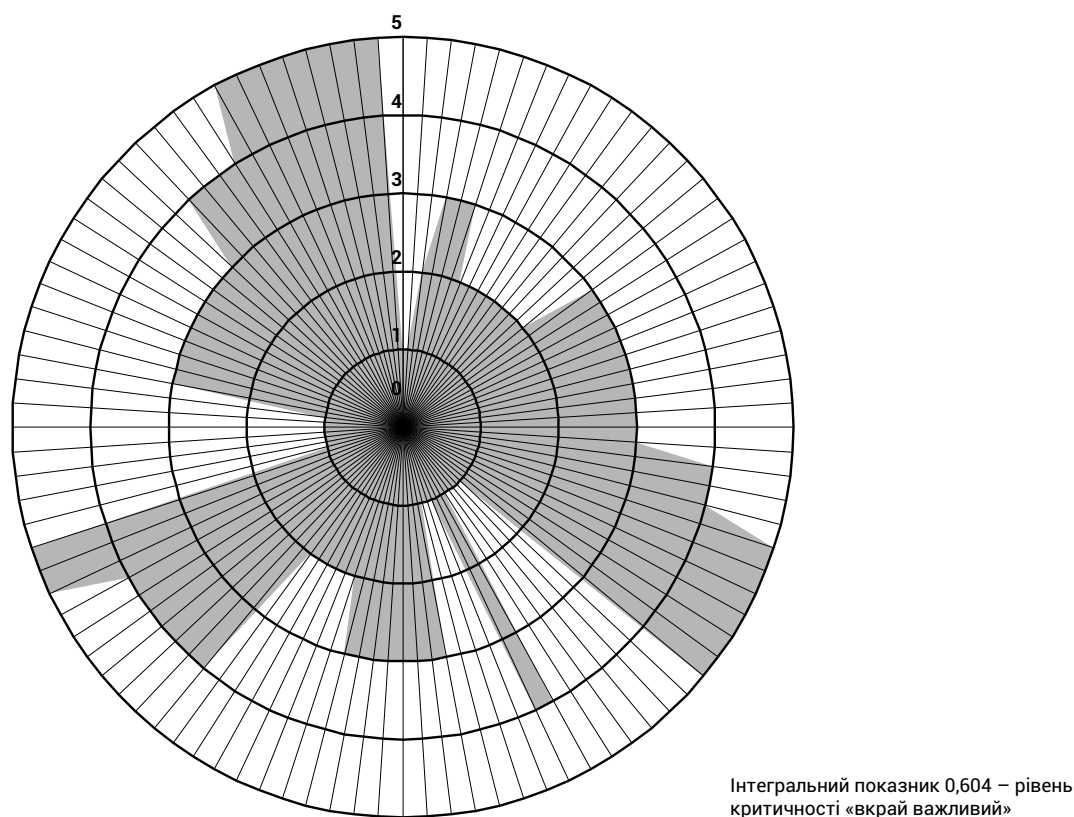
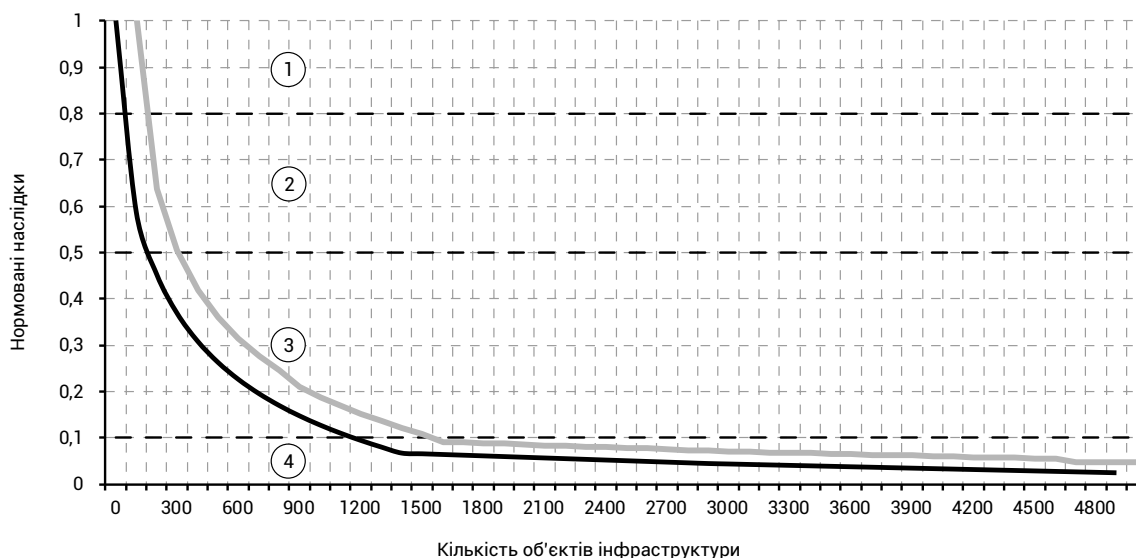


Рис.2. Розподіл об'єктів інфраструктури за групами «критичності»



завдяки диверсифікації та резервів (наприклад, теплові електростанції, автомагістралі тощо). Відповідальність за захист цієї КІ повинні нести оператори (власники), а держава має забезпечити наявність умов для диверсифікації та резервування;

■ *четверта група:* об'єкти, що мають нормоване значення агрегованого (інтегрального) показника менше 0,1, до критичної інфраструктури не відносяться; безпосередній захист цих об'єктів є відповідальністю суто оператора (власника).

Слід зазначити, що прийняті у цьому прикладі граничні показники критичності (0,1, 0,5 та 0,8) визначені експертами попередньо та мають бути уточнені за результатами оцінки основної частини інфраструктурних об'єктів, зокрема відповідно до спроможності держави.

## Проблематика дальшої розбудови державної системи захисту критичної інфраструктури

Враховуючи досвід провідних країн світу, а також роботи українських фахівців щодо захисту КІ [1, 2, 11], можна виділити *такі напрями подальшої розбудови в Україні державної системи захисту критичної інфраструктури*:

1. Розробка та регулярний перегляд нормативної бази, зокрема, прийняття Закону України про захист критичної інфраструктури, визначення головного державного координаційного органу у цій сфері (наприклад, у США — це Департамент (міністерство) внутрішньої безпеки (*The Department of Homeland Security* (МВБ), до складу якого увійшли 22 федеральних агентства та відомства із загальною чисельністю близько 170 тис. чол. [9]).

2. Розробка та впровадження єдиних методологічних підходів, на основі яких мають бути сформований перелік КІ, проводиться ранжування об'єктів за рівнем їх «критичності», розроблятися плани попередження загроз та реагування, оцінюватися їх ефективність (наприклад, у США цим опікується Національний центр аналізу та імітаційного моделювання інфраструктури МВБ).

3. Підготовка кваліфікованих кадрів у сфері захисту КІ.

4. Організація обміну інформацією та кращими практиками.

5. Розвиток державно-приватного партнерства.

## Висновки та рекомендації

Фактично до сьогодні під захистом критичної інфраструктури розумілося або забезпечення

охорони (фізичної безпеки), чим займаються певні служби і відомчі підрозділи, або захист від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру (сфера діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій). Над глобальнішими питаннями, пов'язаними із забезпеченням стійкості об'єктів КІ щодо будь-яких загроз і можливості на державному рівні забезпечити виконання функцій із життєзабезпечення людей, суспільства, бізнесу і держави у разі реалізації цих загроз, на системному рівні не працює жодне відомство.

У рекомендаціях Зеленої книги [2] говориться про необхідність розробки Закону України про захист критичної інфраструктури, в якому, зокрема, мають бути визначені суб'єкти та структура системи захисту критичної інфраструктури. При цьому для подальшої розбудови системи необхідно мати апарат, який координуватиме розробку правових, організаційних, методологічних, технологічних та інших інструментів захисту КІ, проводитиме оперативний аналіз наявних загроз і ризиків, розроблятиме рекомендації керівництву держави щодо режимів функціонування системи захисту КІ залежно від рівня загроз і правового стану.

З огляду на комплексність питання, це означає, що необхідно створити Національний центр з питань захисту критичної інфраструктури та мережу галузевих (територіальних) ситуаційних центрів, фахівці яких на єдиній методологічній основі мають оцінювати загрози та ризики КІ, формувати перелік та проводити ранжування об'єктів інфраструктури за їх критичністю, розробляти плани реагування та оцінювати ефективність їх виконання. На першому етапі роботи Національний центр має сформулювати перелік об'єктів критичної інфраструктури державного рівня (групи 1 та 2), відповідальність за захист яких лежить, у т.ч., і на державі, а відповідні галузеві (функціональні) центри за тією самою методологією та під методичним керівництвом Національного центру — сформулювати перелік об'єктів КІ для груп 3 та 4, відповідальність за захист яких покладено на операторів (власників) цих об'єктів.

## Список використаних джерел

1. Бірюков Д.С. Про доцільність та особливості визначення критичної інфраструктури в Україні : Аналітична записка. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/>
2. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад / Упоряд. Д.С. Бірюков, С.І Кондратов ; за заг. ред. О.М. Суходолі. — К. : НІСД, 2016. — 176 с.

3. *Risk assessment methodologies for critical infrastructure protection. Part I: a state of the art* / G.Giannopoulos, R.Filippini, M. Schimmer. – Luxembourg: Joint Research Centre of Institute for the Protection and Security of the Citizen, 2012. – 70 p.
4. Бобро Д.Г. Визначення критеріїв оцінки та загрози критичній інфраструктурі / Д.Г. Бобро // Стратегічні пріоритети. – Серія «Економіка». – 2015. – № 4 (37). – С. 83-93. – Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/10-1457002140.pdf>
5. Lewis T.G., Critical infrastructure protection in homeland security: defending a networked nation. – John Wiley & Sons, Inc., 2006. – 474 p.
6. Корченко А.О. Метод оцінки рівня критичності для систем управління кризовими ситуаціями / А.О. Корченко, В.А. Козачок, А.І. Гізун // Захист інформації. – 2015. – Т. 17, № 1. – С. 86-98. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zi\\_2015\\_17\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zi_2015_17_1_14)
7. Гізун А.І. Сучасні підходи до захисту інформаційних ресурсів для забезпечення безперервності бізнесу / А.І. Гізун, В.О. Гнатюк, О.П. Дуксенко, А.О. Корченко // Матеріали X Міжнародної науково-технічної конференції «АВІА-2011». – К.: НАУ, 2011. – Т. 1. – С. 2.5-2.9. – Режим доступу: [http://avia.nau.edu.ua/doc/2011/2/avia2011\\_2\\_2.pdf](http://avia.nau.edu.ua/doc/2011/2/avia2011_2_2.pdf)
8. *Методика отнесения объектов государственной и не государственной собственности к критически важным для национальной безопасности Российской Федерации*: Нормативный документ МЧС России. – Режим доступу: <http://central.mchs.ru/upload/site4/files/bea08465669b520c2603f73058fe188a.pdf>
9. Цыгичко В.Н. Обеспечение безопасности критических инфраструктур в США (аналитический обзор) / В.Н. Цыгичко, Г.Л. Смолян, Д.С. Черешкин // Труды ИСА РАН. – 2006. – Т. 27.
10. Баранник А. Организация обеспечения безопасности критической инфраструктуры в США / А. Баранник, С. Клементьев, Зарубежное военное обозрение. – 2009. – № 8. – С. 3-10.
11. Суходоля О.М. Пріоритети формування державної політики захисту критичної енергетичної інфраструктури України / О.М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 2. – С. 91-101.

## References

1. Biriukov, D.S. Pro dotcilnist ta osoblyvosti vyznachennia krytychnoi infrastruktury v Ukraini. Analitychna zapyska [About expedience and features of determination of critical infrastructure in Ukraine. Analytical Report]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1026/> [in Ukrainian].
2. Sukhodolia, O., Biriukov, D., Kondratov, S. (Eds.) (2015). Zelena knyha z pytan zahystu krytychnoi infrastruktury v Ukraini [The Green Book on Critical Infrastructure Protection]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
3. *Risk assessment methodologies for critical infrastructure protection. Part I: a state of the art* / G.Giannopoulos, R.Filippini, M. Schimmer. – Luxembourg: Joint Research Centre of Institute for the Protection and Security of the Citizen, 2012. – 70 p.
4. Bobro, D.G. (2015). Vyznachennia kryteriiv otsinky ta zahrozy krytychnii infrastrukturi. [Definition of Evaluation Criteria and Threats to Critical Infrastructure] *Stratehichni priorytety, Serii «Ekononika» – Strategic Priorities, Economics series*, 4 (37), 83-93. Retrieved from <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/10-1457002140.pdf> [in Ukrainian].
5. Lewis T.G. Critical infrastructure protection in homeland security: defending a networked nation. – John Wiley & Sons, Inc., 2006. – 474 p.
6. Korchenko, A.O., Kozachok, V. A., Hizun, A. I. (2015). Metod otsinky rivnia krytychnosti dlia system upravlinnia kryzovymy sytuatsiiami [Method of estimation of criticality level for crisis situation control systems]. *Zakhyst informatsii – Protection of Information*, Vol. 17, 1, 86-98. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zi\\_2015\\_17\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zi_2015_17_1_14) [in Ukrainian].
7. Hizun A.I., Hnatiuk, V.O., Duksenko, O.P., Korchenko, A.O. (2011). Suchasni pidkhody do zakhystu informatsiinykh resursiv dlia zabezpechennia bezperervnosti biznesu [Modern approaches for information resources protection to provide business continuity]. Materialy X Mizhnarodnoi naukovo-tekhnichnoi konferentsii «AVIA-2011» – Materials of the X International scientific and technical conference «AVIA-2011». Kiev, National Aviation University, Vol. 1, 2.5-2.9. Retrieved from [http://avia.nau.edu.ua/doc/2011/2/avia2011\\_2\\_2.pdf](http://avia.nau.edu.ua/doc/2011/2/avia2011_2_2.pdf) [in Ukrainian].
8. *Metodika otneseniya obektov gosudarstvennoy i ne gosudarstvennoy sobstvennosti k kriticheski vazhnyim dlya natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii*. Normativnyiyy dokument MChS Rossii [Method of taking state and not state objects to critically important objects for national security of Russian Federation. Normative document of Ministry of emergency situations of Russia.] (n.d.). central.mchs.ru. Retrieved from <http://central.mchs.ru/upload/site4/files/bea08465669b520c2603f73058fe188a.pdf> [in Russian].
9. Tsygichko, V.N., Smolyan, G.L., Chereshkin D.S. (2006). Obespecheniye bezopasnosti kriticheskikh infrastruktur v SShA (analiticheskiy obzor) [Providing of critical infrastructure security in the USA (Analytical review).]. *Trudy ISA RAN – Proceedings of Institute of System Analyses of Russian Academy of Science*. Vol. 27. [in Russian].
10. Barannik, A., Klementyev, S. (2009). Organizatsiya obespecheniya bezopasnosti kriticheskoy infrastruktury v SShA [Organization of providing of critical infrastructure security in the USA]. *Zarubezhnoye voyennoye obozreniye – Foreign military review*, 8, 3-10 [in Russian].
11. Sukhodolia, O (2015). Priorytety phormuvannia derzhavnoi polityky zakhysty krytychoi infrastruktury Ukrainy [The priorities of the state policy of Ukraine on critical energy infrastructure protection]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, 2, 91-101 [in Ukrainian].

## ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

УДК 304.42:172.4(477)''2014''

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ  
В УМОВАХ ГІБРИДНОГО МИРУ ТА ВІЙНИ

Дубов Дмитро Володимирович,  
доктор політичних наук, старший науковий співробітник

*У статті зазначається*, що сучасні пріоритети державної інформаційної політики не відповідають викликам сьогодення, а подекуди — взагалі не є предметом саме державної інформаційної політики (в частині питань, які стосуються стратегій розвитку інформаційного суспільства). Мета статті — запропонувати новий перелік пріоритетних напрямів державної інформаційної політики, з огляду на ті виклики та загрози, які постали перед українською державою.

Окреслюються найбільш актуальні питання інформаційного простору Української держави — формування «сірої зони» права в частині відповідей на гібридну агресію в інформаційному просторі; синергія зусиль держави та недержавного сектору як довгострокової концепції розвитку спроможностей української держави; переосмислення функціонування журналістики в Україні; стратегія формування спеціальної інформаційної політики держави щодо окупованих та звільнених територій; подальший розвиток медіа-освіти; глибинне реформування системи інформаційного позиціонування України на міжнародній арені; реформа внутрішньої комунікативної діяльності держави та розвиток системи стратегічних комунікацій.

**Ключові слова:** державна інформаційна політика, гібридна війна, пріоритети, геополітичний злам.

Dmitro Dubov

## STATE INFORMATION POLICY IN UKRAINE IN TERMS HYBRID PEACE AND WAR

*The article states* that the current priorities of the state information policy do not meet today's challenges, and sometimes — in general are not subject of the state information policy (for example — issues relating to information society development strategies). The aim of the article — to propose a new list of priority directions for state information policy, based on the challenges and threats facing the Ukrainian state.

Outlines the most urgent questions of Ukrainian information space of the state — forming a «gray area» of the law in hybrid responses to aggression in the information space; synergy of efforts of state and non-state actors as a long-term capacity building Ukrainian state; rethinking of journalism in Ukraine; strategy of forming special information policy for the occupied and lib-

erated areas; further development of media education; depth reform of the system of Ukraine's information positioning on the international arena; reform of internal state communication and development of strategic communications.

**Keywords:** state information policy, hybrid warfare, priorities, geopolitical scrapped.

*...Ми кажемо, що світ зсунувся з місця.  
Це як відплив на морі... хвиля, що відступає,  
залишає по собі лише уламки катастрофи...  
уламки, які іноді виглядають як карта.*  
С.Кінг. Темна вежа. Загублена земля

2014 рік став своєрідним переломним моментом для всієї системи світопорядку. Агресія Російської Федерації проти нашої країни у формі гібридної війни зачепила не лише Україну — це стало тим невеличким камінцем, який зірвав лавину геополітичних трансформацій, причини яких, здебільшого, куди більш складні та системні, ніж порушення світового порядку одним із гравців. Але світ дійсно «зсунувся» — він не змінився кардинально, однак традиційні правила в ньому перестають працювати, класичні рішення не дають бажаного ефекту, а наслідки тих чи інших дій відлунюються неодноточними наслідками. Як слушно відзначив В.П. Горбулін, «прояви «гібридних війн», подобається нам чи ні, породжують формування нового «гібридного світу» або точніше — «гібридного світоустрою» [3].

Гібридний метод агресії, який застосовує Росія не лише до України, але й до демократичних держав загалом, поступово знищує зрозумілий нам світопорядок, і значною мірою ми спостерігаємо, як ця «хвиля» залишає нам його «уламки». Системна дискредитація міжнародного права, поновлення проблеми кордонів (і перетворення міграційних процесів на зброю), знищення довіри до медіасистеми, новий після «холодної війни» виток пропаганди — лише невелика частина тих процесів, які формуються та підтримуються Російською Федерацією. При цьому чинні правові рамки функціонування держав часто не дають їм можливості прореагувати на нові виклики, адже це тягне за собою кризу демократичних цінностей. Однак у цих умовах сподівань на повернення до зрозумілої нам норми більше немає. Реальність змінилась — світ зсунувся.

Цього зсуву було досягнуто за рахунок ключової особливості суті гібридного методу агресії — «гібридна війна здатна знекровлювати свою жертву за допомогою міриад атак, що здійснюються

нижче суб'єктивного порога конфлікту» [8]. Однак якщо людина може суб'єктивно переоцінити ці самі «пороги конфлікту», то для держави такі критерії вже визначені — міжнародним правом, національним правом, міжнародними традиціями застосування права. Вийти за їх межі — поставити себе поза міжнародними правилами.

Власне, це і зробила Росія, яка, з одного боку, вийшла за ці межі, а з іншого — активно їх обходить. І хоча можна дискутувати, вдасться чи ні іншим міжнародним гравцям повернути її до «норми», проте ми цілком погоджуємось із В.П. Горбуліним, який зазначає, що де-факто немає ніякого «відхилення від норми» — є новий тип світового порядку із новою нормою. І в цій новій нормі держави (особливо сусіди агресора) дедалі більше змушені сподіватися на власні сили та власні спроможності відповісти на агресію.

У цьому новому світі, де формальна складова — немов та «хвиля» — усе ще закриває від нас «уламки» старого світопорядку, Україна шукає себе і механізми свого захисту. 2014 рік цілком можна вважати початком нової історії України. І тим більше — нової історії планування державної політики. З початком гібридної агресії значна кількість сфер державної політики із напіввіртуальних перетворились на цілком реальні, адже від їх ефективності залежало питання виживання країни, забезпечення її незалежності. Безумовно, передусім це стосується секторів безпекового, економічного, зовнішньополітичного.

Однак не лише. Чи не вперше за весь час існування України «державна інформаційна політика» перетворилась із квазісутності на реальність, важливість якої стала зрозуміла кожному громадянину. Інформаційна складова гібридної агресії виявилась не менш потужною за військову та економічну, і навіть в умовах відносного військового затишшя РФ продовжує свої деструк-

тивні інформаційні операції проти України, намагаючись провокувати соціальну нестабільність, здійснюючи інформаційно-психологічні впливи на особовий склад ЗСУ, здійснюючи кібератаки проти важливих інфраструктурних об'єктів. При цьому важливо пам'ятати, що, крім власне безпекових аспектів державної інформаційної політики, є і конструктивний порядок денний. Власне, повертаючись до епіграфа статті, маємо розуміти, що «уламки», які ми бачимо, дійсно формують «карту» тих змін, котрих потребує сьогодні державна інформаційна політика України, що має відповідати новому світоустрою та новим викликам.

**Мета статті** — запропонувати нові пріоритетні напрями державної інформаційної політики, зважаючи на ті виклики та загрози, які постали перед Українською державою.

Сьогодні Закон України «Про інформацію» [5] дає вичерпний перелік основних напрямів державної інформаційної політики:

- 1) забезпечення доступу кожного до інформації;
- 2) забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- 3) створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- 4) забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 5) створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- 6) постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- 7) забезпечення інформаційної безпеки України;
- 8) сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Усі ці пріоритети були цілком виправдані для етапу мирного розвитку молоді держави, якою і була Україна, коли в 1992 році цей закон ухвалювався. Водночас показово, що окремі пріоритети цієї самої «державної інформаційної політики» дійшли без змін і до останніх редакцій зазначеного закону в 2016 році (у сучасному вигляді ці пріоритети були зафіксовані в редакції закону від 2011 року).

Сьогоднішні виклики змушують нас більш уважно розглянути, а що сьогодні, власне, є

пріоритетами державної інформаційної політики і чи всі з цих «пріоритетів» взагалі повинні відноситися саме до «державної інформаційної політики».

Яскравий приклад останнього — розбудова інформаційного суспільства. Надважливе завдання для будь-якої держави, однак чи можна сказати, що це — лише один з пріоритетів державної інформаційної політики? При тому, що це питання охоплює ґрунтовну трансформацію економічної політики, підходу до науки та наукових розробок, освіти тощо.

Вочевидь, варто визнати, що навіть така широка сфера, як «державна інформаційна політика», не може охопити істотно більше питання — розбудову інформаційного суспільства. Однак навіть якщо йдеться про проблеми розвитку саме інформаційного суспільства, то тут ми маємо чимало проблем, які системно не вирішуються. Передусім — системну проблему щодо відповідної законодавчої бази: всі три ключові для розвитку інформаційного суспільства документи (Закон України «Про Національну програму інформатизації», Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства на 2007–2015 роки» та Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства») застаріли й ніколи повноцінно не працювали (крім невеликого періоду щодо Національної програми інформатизації). До того ж ці документи жодним чином не синхронізовані із цілями аналогічних програм/документів ЄС, у них відсутні конкретні пріоритети, на які держава має робити акцент. Багато в чому це є наслідком відсутності системної роботи із здійснення форсайтних досліджень, а отже, відсутності й візії майбутнього України.

Сьогодні ми маємо певні здобутки у розвитку електронного урядування (наприклад, згідно з останнім дослідженням ООН щодо впровадження електронного урядування Україна за період з 2014 по 2016 роки поліпшила свої позиції, зайнявши 62-те місце у рейтингу, а за показником е-участі за цей же період ми взагалі піднялись із 77-ї позиції на 32-гу [2]) та у практиці більш відкритого урядування (через збільшення використання відкритих даних). Однак такі сфери, як робототехніка, адитивні технології, сучасні дослідження нових матеріалів перебувають на периферії уваги держави. Водночас чітко розуміння, що, для чого і коли нам потрібно (особливо з *emerging technologies*,



тобто технологій, які кардинально змінюють порядок денний), — це одна з основ нашого інноваційного розвитку.

А між тим, навіть не враховуючи глобального контексту функціонування інформаційного простору та нових реалій роботи глобалізованих медіа, ми стикаємось з дійсно важливим та складним викликом, відповідь на який дати (в межах чинного розуміння «інформаційного права») складно (якщо взагалі можливо). Адже агресор намагається уникнути потрапляння під дію прямих обмежувальних норм, переводячи протистояння у «сіру зону» права [11]. Фактично ж — виносить боротьбу «за межі» офіційного правового поля. Яскравий приклад — висвітлення тих чи інших подій з різними акцентами та формулюваннями. Часто неможливо провести чітку лінію між тим, що є законним, а що ні. На рівні суб'єктивного сприйняття громадян певні позиції можуть видаватись однозначно антидержавними, однак держава просто не має можливості відреагувати, оскільки обмежена своїми міжнародними нормативно-правовими зобов'язаннями (в т.ч. — щодо захисту свободи слова).

У цьому контексті варто принципово інакше поглянути на традиційну сьогодні для України дискусію про те, що «недержавний сектор робить за державу її роботу». Варто однозначно визнати: недержавні структури (і навіть окремі лідери суспільної думки) докладали і докладають чимало зусиль для захисту інтересів держави. Однак відсутність реакції держави пояснюється наведеними вже вище причинами: часто держава (та її структури) просто не в змозі робити те саме, що роблять недержавні організації.

Яскравий приклад — функціонування *OSINT*-команд, які збирають та поширюють інформацію про агресора, його сили, їх особовий склад та багато іншого. Бюрократичні процедури навряд чи можуть дозволити хоча б одній із держструктур бути так само оперативними (та використувувати як джерела інформації повідомлення в соціальних мережах). Інший приклад — функціонування патріотичних хакерських груп (наприклад, «*FalconsFlame*», «*Trinity*», «*Pyx8*», «*КіберХунта*» чи «*Кібервійська*»). Вочевидь здійснювані ними зломи електронних поштових скриньок або інших інформаційних ресурсів осіб, пов'язаних із сепаратистсько-терористичною діяльністю на сході України (чи тих, з ким

вони взаємодіють на контрольованих територіях), можуть трактуватися досить не однозначно з точки зору чинного Кримінального кодексу України, де ціла низка статей вказує на те, що такі зломи трактуються як карні злочини. Однак суспільна користь від такої діяльності та її важливість для забезпечення інтересів держави залишаються досить значними. Звісно, займатися такою діяльністю державні органи не могли б.

Ще один приклад — ресурс «Миротворець» [10]. Його діяльність повсякчас ставиться під сумнів з точки зору чинного законодавства (в т.ч. Закону України «Про захист персональних даних» [6]), однак при цьому він здійснює важливу контрпропагандистську діяльність, а до певної міри — веде довготривалу деструктивну кампанію щодо психологічного стану членів незаконних озброєних формувань на сході України. Знов-таки держава прямо не може вдаватись до таких дій (а якщо і вдається, то в межах таємних операцій), у той час як недержавні структури мають істотно більшу свободу діяльності (подеколи балансуючи на межі законодавчої норми).

При цьому в межах чинного законодавства держава де-факто має реагувати на таку діяльність, навіть незважаючи на те, що діяльність цих структур часом ефективніша за дії держави. Вочевидь, такий стан не може тривати довго, оскільки створюється стратегічно небезпечний прецедент — фрагментарність застосування правових норм на території держави, що суперечить самій концепції правової держави. Тобто ця проблема дійсно потребує свого вирішення, і в осяжній перспективі.

Інша проблема, яка також чекає свого вирішення, — якою взагалі має бути українська журналістика? До 2014 року серед української журналістської спільноти панував певний консенсус: усі роки незалежності українська преса (так чи інакше) обстоювала впровадження найбільш комфортної для неї лібертаріанської моделі преси. Два роки війни істотно скорегували цю ситуацію. Формується дедалі потужніше крило журналістів, які вважають, що журналіст насамперед має бути громадянином країни (а отже, її інтереси мають бути для нього основним пріоритетом), а вже потім — професіоналом.

Умовно, стрімко зростає частка прихильників моделі соціальної відповідальності преси. Крім того, на боці останніх виступають і «нові лідери думок» — популярні блогери, чий вплив на про-

цеси стає дедалі помітнішим. Слід розуміти, що взагалі формується виразний тренд заміни класичної журналістики «народною», «блогерною». До речі, блогери слушно ставлять питання: коли журналісти більше не мають монополії на постачання інформації суспільству, то чи можуть вони вимагати до себе особливого ставлення (в т.ч. правового)? [7].

Нарешті, існує макропитання: якою має бути державна інформаційна політика щодо окупованих (а подекуди — і звільнених) територій. Вочевидь особливості ситуації на цих територіях роблять малоперспективним ставлення до них як до «частини єдиного інформаційного простору держави» (якого насправді також не існує). Дедалі більше експертів погоджуються, що для цих територій має бути розроблена м'яка версія державної інформаційної політики (у формі спеціальних режимів мовлення, особливого правового режиму функціонування інформаційного простору), що майже не пов'язана із загальною державною інформаційною політикою, однак при цьому стратегічно спрямована на досягнення цілей, визначених ключовими безпековими документами.

Щоправда, тут є і свої застереження, бо в такому випадку ми спрямовано сегментуємо внутрішній інформаційний простір, юридично закріплюючи його фактичну розірваність. Однак раціонально слід виходити з того, що ця територія ще довгий час перебуватиме полем інформаційно-психологічного протиборства України та Росії, і відповідно до цього мають формуватися пріоритети нової державної інформаційної політики.

Безумовно, активні заходи протидії ворожим інформаційним операціям неможливі без масштабних програм медіа-освіти (і цифрової освіти як її складової) в Україні. Сьогодні ми є лише на початкових етапах цього процесу. Окремі пілотні проекти, запущені на базі шкіл та ВНЗ, або спроби неурядових структур займатись цим питанням більш прискіпливо є важливими, але недостатніми. Дійсно масштабне охоплення можливе лише в тому випадку, коли це стане одним із пріоритетів державної політики.

Окремим важливим напрямом є глибинне реформування системи інформаційного позиціонування України на міжнародній арені. Слід визнати, що, незважаючи на всі реформи (швидше — спроби реформ) цієї сфери, ми до

останнього часу маємо справу з тією ж радянською моделлю зовнішньополітичного інформування. Наскільки вона малоефективна, нам переконливо доводить та ж Російська Федерація, яка, незважаючи на загальне враження реконструювання аналогічної моделі в РФ, провела досить серйозну її реформу. Зовнішня інформаційна політика цієї країни стала більш динамічною (завдяки створенню чисельних «неурядових фондів» або взаємодії із західними експертами), більш сучасною та активніше залучає функціональні спроможності спеціальних служб.

Слід визнати, що Росія має більші фінансові можливості для просування цього напрямку, що, однак, не означає, що це — єдина причина успіху «нової кремлівської пропаганди» [1]. Москва ефективно послуговується наявною міжнародною інформаційною інфраструктурою, розуміє, яким чином ця інфраструктура функціонує, як потрібно працювати із новими медіа (а коли не розуміє, — пробує, відшукуючи нові можливості).

Істотна відмінність між українським зовнішнім інформуванням і російським полягає навіть не у різних матеріально-технічних вихідних позиціях. Росії вдалося віднайти найбільш важливе для ефективної інформаційної діяльності — чіткий та зрозумілий наратив, розповідь, яка не дисонує із внутрішніми стереотипними чи культурними установками мешканців демократичних країн. При цьому їхній наратив має ефективну систему сегментування не лише для населення різних країн, але й у межах однієї країни для різних цільових аудиторій. Це саме те, чого часто не вистачає українському інформаційному позиціонуванню у світі.

І хоча закиди щодо «забюрократизованості» цього процесу часто є справедливими, наприклад [4], варто розуміти, що ця діяльність також підпорядкована чітким процедурам та правилам функціонування державних структур, у т.ч. у сфері фінансової дисципліни. Відповідно, для того щоб змінити ситуацію у цій сфері, необхідно значно більше, ніж створити телеканал для іномовлення або платформу іномовлення, — потрібна ґрунтовна реформа всього спектра елементів, які впливають на вирішення цього важливого для Української держави завдання, зокрема порядку виділення та розподілу відповідних коштів. Слід розуміти, що цей процес не буде швидким, а отже, масш-

табна реформа всієї системи «іномовлення» може і має бути одним із пріоритетів оновленої державної інформаційної політики.

Зовнішній комунікативний вимір тісно пов'язаний із внутрішнім. Назріла реформа внутрішньої комунікативної діяльності держави. Результати урядового комунікативного аудиту, який у 2015 році провела *Communication Reform Group*, свідчить, що і сьогодні уряд ставиться до питань ефективного комунікування із суспільством за залишковим принципом, при тому що відбулася досить стрімка зміна готовності (і бажання) українських громадян сприймати інформацію і бути свідомими того, що і для чого робить уряд. Багато в чому різноманітні негативні мему (на кшталт «зрада») стають результатом саме відсутності цілісної та зрозумілої урядової комунікативної політики. Як наслідок — громадяни часто не розуміють, чи відбуваються в країні якісь реформи, навіть ухвалюються ті чи інші закони, для чого здійснюються ті чи інші кроки.

Більше того, відсутність адекватної вимогам часу чіткої та зрозумілої комунікативної політики уряду створює «комунікативну лакуну», яку заповнюють інформаційні «вкидання» агресора, спрямовані на дестабілізацію українського суспільства. І почасти така діяльність є успішною, формуючи основу для суспільного невдоволення діями влади. Таким чином, ефективна урядова комунікативна політика є безпосереднім елементом захисту держави і від інформаційної агресії.

Останнім важливим питанням є концептуальна трансформація системи управління комунікативними спроможностями держави в інтересах забезпечення її національних інтересів. На сьогодні така координація є ситуативною та несистемною, хоча і частково врегульованою окремими нормативно-правовими документами. Спроби створити урядового координатора (в особі Міністерства інформаційної політики України) слід вважати лише обмежено вдалими. Станом на кінець 2016 року міністерство зосередилося лише на окремих (хоча і важливих) напрямках державної інформаційної політики. Це, зокрема, відновлення спроможностей ведення мовлення (теле- та радіо-) на окуповані та звільнені території, окремі акції на підтримку механізмів публічної дипломатії, заходи зі створення (точніше, реформування) українського іномовлення, окремі програми, спрямовані на

поліпшення якості інформаційної роботи Міністерства оборони України та реформи урядових комунікацій (проект якої вже було розроблено [9]). Однак більшість цих заходів є або половинчастими за ефектом, або так і не виконуються. При цьому міністерство так і не змогло вплинути на, власне, переоцінку пріоритетів державної інформаційної політики, натомість пропонуючи проектний підхід до вирішення завдань, на противагу необхідності вирішувати проблеми комплексно.

Крім того, вочевидь МІП не спроможне (через об'єктивні та суб'єктивні причини) здійснювати стратегічну координацію комунікативних можливостей держави, хоча може це робити на оперативно-тактичному рівні.

Однак важливість саме комплексного управління комунікативними спроможностями держави сьогодні набуває особливого значення. Світовий досвід акцентує увагу на тому, що така координація (особливо коли це стосується державного сектора) можлива в межах розвитку концепції стратегічних комунікацій і створення їх повноцінної системи на національному рівні. Сьогодні Україна здійснює низку практичних кроків у цьому напрямі, однак процес все ще в активній фазі реалізації. Хоча навіть після повноцінної побудови системи стратегічних комунікацій в Україні проблема їх перманентного вдосконалення та адаптації до все нових інформаційних викликів має постійно залишатись у фокусі загальнодержавної інформаційної політики.

Таким чином, сьогодні державна інформаційна політика потребує ґрунтовного перегляду, передусім у частині пріоритетів. Більше того, стрімка зміна воєнно-політичної ситуації навколо України та у світі загалом свідчить про те, що навряд чи такі пріоритети мають бути жорстко визначені саме на рівні законів, — це швидше питання документів рівня доктрин чи стратегій, які можуть більш оперативно коригуватися у випадку подальших радикальних змін зовнішньої та внутрішньополітичної ситуації. Крім того, слід відмовитись від традиційної практики визначення таких пріоритетів через занадто узагальнені категорії, коли не завжди зрозуміло, що насправді має бути віднесено до них на рівні практичної реалізації.

Вочевидь, сьогодні такі напіваабстрактні категорії, як «постійне оновлення, збагачення та збе-

рігання національних інформаційних ресурсів» чи «забезпечення доступу кожного до інформації», мають бути замінені більш практичними та актуальними пріоритетами/цілями довгострокового характеру, досягнення яких дійсно спричинить якісні зміни в інформаційному просторі держави. Умовно ми можемо говорити про:

1) адаптацію законодавства, що регулює інформаційну сферу та інформаційні відносини до реалій гібридного протистояння;

2) вироблення нової моделі функціонування медіа-середовища, яке б відповідало чинному етапу розвитку українського суспільства;

3) створення дієвої спеціальної державної інформаційної політики щодо окупованих територій та лінії розмежування;

4) розвиток медіа- та цифрової освіти на всіх рівнях;

5) реформування системи інформаційного позиціонування України на міжнародній арені в напрямі її більшої гнучкості та ефективності;

6) проведення реформи внутрішньої комунікативної діяльності держави та реформи урядових комунікацій;

7) розвиток потенціалу стратегічних комунікацій як механізму протидії деструктивній інформаційній діяльності щодо України.

Навряд чи цей перелік є вичерпним (оскільки майже не включає позитивістського порядку денного для державної інформаційної політики, пов'язаного із розвитком бібліотечної та архівної справи, підтримкою медіавиробництва та багатьма іншими аспектами), однак він більше прив'язаний як до реальних викликів, що постали перед Українською державою сьогодні, так і до можливості їх виконання на практиці. Безумовно, ці напрями потребуватимуть подальших ґрунтовних опрацювань, дискусій, діалогу практиків та теоретиків, однак принаймні означено вектор, в якому ці дискусії мають спрямовуватись.

Сьогодні ми не можемо собі дозволити функціонувати у логіці «старого світу», ігноруючи реальність гібридного протистояння, яке дедалі більше впливає (і впливатиме) на всі сфери життєдіяльності суспільства включно з інформаційною політикою держави. Відповідно, актуальним завданням найближчого часу буде — зважаючи на епіграф — побачити під «хвилями» не лише «уламки» старого світу, а й сприйняти їх як карту наших дій на стратегічну перспективу.

### Список використаних джерел

1. *Putin's invasion of Ukraine and the propaganda that threatens Europe* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.hsdl.org/?view&did=767496>
2. *United Nations e-Government survey* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : 2016 <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>
3. *Горбулин В.П.* Замысловатая неопределенность нового миропорядка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gazeta.zn.ua/internal/zamyslovataya-neopredelennost-novogo-miroporyadka-.html>
4. *Гусаров В.* Гибридные рычаги информационной агрессии России или Как Украине не проиграть информационную войну? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sprotyv.info/ru/news/kyiv/gibridnye-rychagi-informacionnoy-agressii-rossii-ili-kak-ukraine-ne-proigrat>
5. *Закон України «Про інформацію»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
6. *Закон України «Про захист персональних даних»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
7. *Золотухін Д.* #jesuismediaputain [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://detector.media/infospace/article/118723/2016-09-13-jesuismediaputain/>
8. *Кенедей П.* Дейвид. Как избежать «смерти от тысячи порезов»: ответ Запада на гибридную угрозу со стороны России [Електронний ресурс] // per Concordiam. — Режим доступу : [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F\\_Publications/perConcordiam/pC\\_V7\\_SpecialEdition\\_ru.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F_Publications/perConcordiam/pC_V7_SpecialEdition_ru.pdf)
9. *Концепція реформи урядових комунікацій* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mip.gov.ua/documents/56.html>
10. *Центр исследования признаков преступлений против национальной безопасности Украины, мира, безопасности человечества и международного правопорядка «Миротворец»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://psb4ukr.org/>
11. *Чи можуть допомогти пропозиції The European Values у протидії російській пропаганді?* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/chi\\_mozhut\\_dopomogti\\_propozitsii\\_the\\_european\\_values\\_u\\_protidii\\_rosiyskii\\_propagandi/](http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/chi_mozhut_dopomogti_propozitsii_the_european_values_u_protidii_rosiyskii_propagandi/)

## References

1. *Putin's invasion of Ukraine and the propaganda that threatens Europe*. Retrieved from <https://www.hsdl.org/?view&did=767496> [in English].
2. *United Nations*-Government survey 2016. Retrieved from <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf> [in English].
3. *Horbulyn, V.P.* Zamyсловataya neopredelennost' novoho myroporyadka [The intricate uncertainties of the new world order]. Retrieved from <http://gazeta.zn.ua/internal/zamyсловataya-neopredelennost-novogo-miroporyadka-.html> [in Russian].
4. *Husarov, V.* Hybrydnye rychagi informatsyonnoy ahressyy Rossyy ili Kak Ukrainy ne proihrat' ynformatsyonnyuyu voynu? [Hybrid leverage information aggression of Russia or How the Ukraine not to lose the information war?]. Retrieved from <http://sportyv.info/ru/news/kyev/gibrydnye-rychagi-informacionnoy-agressii-rossii-ili-kak-ukraine-ne-proigrat> [in Russian].
5. *Zakon Ukrainy* «Pro informatsiiu» [The Law of Ukraine “On information”]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].
6. *Zakon Ukrainy* «Pro zakhyst personalnykh danykh» [The Law of Ukraine “On protection of personal data”]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> [in Ukrainian].
7. *Zolotukhin, D.* #jesuismediaputain. Retrieved from <http://detector.media/infospace/article/118723/2016-09-13-jesuismediaputain/> [in Ukrainian].
8. *Kenedey, P.* Deyvyd. Kak izbezhat' «smerti ot tysjachi porezov»: otvet Zapada na gibridnuju ugrozu so storony Rossii. *Per Concordiam*. Retrieved from: [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F\\_Publications/perConcordiam/pC\\_V7\\_SpecialEdition\\_ru.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F_Publications/perConcordiam/pC_V7_SpecialEdition_ru.pdf) [in Russian].
9. *Kontseptsiya* reformy uryadovykh komunikatsiy [The concept of the reform of government communications]. Retrieved from <http://mip.gov.ua/documents/56.html> [in Ukrainian].
10. *Centr* issledovaniya priznakov prestuplenij protiv nacional'noj bezopasnosti Ukrainy, mira, bezopasnosti chelovechestva i mezhdunarodnogo pravoporyadka «Mirotvorec» [Center for the study of signs of crimes against national security of Ukraine, peace and security of mankind and international legal order “Peacemaker”]. Retrieved from <https://psb4ukr.org/> [in Russian].
11. *Chy mozhut* dopomohy propozyitsiyi The European Values u protydiy rosiyskiy propahandi? [How can help suggestions The European Values to counter Russian propaganda?]. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/chi\\_mozhut\\_dopomogti\\_propozitsii\\_the\\_european\\_values\\_u\\_protidii\\_rosiyskiy\\_propagandi/](http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/chi_mozhut_dopomogti_propozitsii_the_european_values_u_protidii_rosiyskiy_propagandi/) [in Ukrainian].

# СИСТЕМА КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ ЄС В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ



**Конах Вікторія Костянтинівна,**  
*кандидат політичних наук*

*Проаналізовано систему* керівних концептуальних документів Європейського Союзу в інформаційній сфері. Визначено, що в ЄС процес формування системи таких документів здійснюється в кілька етапів за принципом: «Зелена книга» та/чи «Біла книга» → Стратегія → Програма → План. З'ясовано, що основними напрямками політики ЄС в інформаційній сфері є: розвиток інформаційного суспільства, розвиток офіційної комунікації, забезпечення інформаційної безпеки країн ЄС та громадян, розвиток спільного європейського інформаційного простору.

В Україні як керівний документ найвищого рівня в інформаційній сфері запропоновано прийняти Доктрину державної інформаційної політики, в її розвиток документи наступного рівня: Концепцію розвитку національного і медіа-простору та Концепцію розвитку офіційної (стратегічної) комунікації, а також програми та плани.

**Ключові слова:** концептуальні документи, інформаційна сфера, інформаційна політика ЄС.

**Konakh Viktoriya**

## THE SYSTEM OF THE CONCEPTUAL EU'S DOCUMENTS IN THE INFORMATION SPHERE AS AN EXAMPLE FOR UKRAINE

*In the article* it is analyzed the system of the conceptual EU's documents in the information sphere. It is determined that in the EU the process of forming such documents comes true in a few stages, on the principle: "Green Paper" and / or "White Paper" → Strategy → Program → Plan. It was found that the main areas of EU policy in the information sphere are: the development of the information society, the development of official communications, the providing of the information security of the EU and its citizens, the development of a common European information space.

It is offered in Ukraine in the quality of the highest level document in the information sphere to accept the Doctrine of state information policy and development the next level documents: the Concept of the development the national media-space and the Concept of the development of official (strategic) communications and also programs and plans.

**Keywords:** the conceptual documents, the information sphere, the information policy of the EU.

Будь-яка регулююча діяльність держави у тій чи іншій сфері суспільних відносин потребує осмисленого перспективного бачення її розвитку, визначення завдань, цілей та механізмів їх імплементації. Доктрини, концепції, основні засади, стратегії, програми, проекти та плани — це ті керівні документи, які закладають основу для розвитку тих чи інших сфер державного регулювання.

При цьому не лише держави, а й міжнародні організації, задля провадження узгодженої учасниками міжнародного співтовариства регулюючої діяльності інститутів влади, приймають відповідні керівні документи, які визначають їх політику на тому чи іншому напрямі. Зокрема, інформаційна політика Європейського Союзу (ЄС) відображається саме в таких документах.

Оскільки Україна визначила як головний стратегічний пріоритет зовнішньополітичної діяльності інтеграцію до ЄС, необхідно вивчити його досвід щодо формування керівних концептуальних документів в інформаційній сфері в цілому та медіа-сфері зокрема. З огляду на зазначене, метою цієї статті є аналіз структури керівних концептуальних документів ЄС в інформаційній сфері та розроблення пропозицій щодо вдосконалення системи керівних документів державної інформаційної політики в Україні.

Незважаючи на те, що на офіційному рівні в ЄС немає загальноприйнятого тлумачення терміна «інформаційна політика ЄС», її формування та реалізація на сьогодні є об'єктивним процесом, який відображається на рівні розроблення відповідних керівних документів. Тому термін «інформаційна політика ЄС» у цій статті розглядається не як самостійне поняття, а крізь призму українських підходів до розуміння інформаційної політики держави, а саме, це регулююча діяльність різних інституційних суб'єктів співтовариства зі створення, збереження, обробки, демонстрації, передачі та захисту інформації у всіх її видах — офіційної, науково-освітньої, ділової, розважальної тощо.

Керівні документи, що регулюють інформаційну сферу в ЄС, можна умовно розділити на чотири основні напрями:

■ *розвиток інформаційного суспільства (розроблення та використання новітніх ІКТ та упровадження заснованих на них формах діяльності — Е-уряд, Е-банкінг, електронний документообіг тощо).*

До пріоритетних завдань цього напрямку віднесено забезпечення сталого доступу до електронного простору, нових інфраструктур та сервісів, коаліції здобуття цифрових навичок та роботи, прискорення розвитку сектору хмарних технологій тощо;

■ *розвиток офіційної комунікативної діяльності (інформування громадськості про процеси в ЄС, формування позитивного іміджу ЄС тощо) наразі і «стратегічних комунікацій».*

Нині розвиток цього напрямку передбачає не лише формування позитивного іміджу ЄС та інформування громадськості про діяльність його інституцій, а передусім формування діалогу між владними інституціями та суспільством, залучення пересічних громадян до широкомасштаб-

них обговорень з тими, хто приймає політичні рішення, а також зі ЗМІ;

■ *забезпечення інформаційної безпеки країн ЄС та їхніх громадян (захист інформаційного суверенітету, забезпечення інформаційних прав та свобод громадян, визначення режимів функціонування інформації тощо).*

Нині до пріоритетних завдань на цьому напрямі віднесено: розвиток співробітництва між країнами-членами та ідентифікація нових ризиків у сфері інформаційної безпеки і формування довіри, підвищення здатності європейських електронних мереж протистояти зовнішнім впливам, захист основних прав громадян, свободи вираження думки, персональних даних і приватного життя.

■ *розвиток спільного європейського медіа-простору (питання, пов'язані з діяльністю масмедіа, в тому числі конвергентних медіа, сприяння розвитку кіносфери, підтримки функціонування бібліотек тощо).*

Розвиток цього напрямку передбачає: забезпечення плюралізму масмедіа, в тому числі конвергентних медіа, встановлення прозорості щодо приватної власності в медіа-індустрії та запобігання її монополізації, захист дітей від шкідливого контенту; забезпечення отримання достовірних та незаангажованих новин та належного рекламування; унеможливлення використання масмедіа з метою вчинення тероризму, насильства, популяризації злочинності; захист та пропагування місцевої культури, а також культурних, моральних, соціальних та релігійних цінностей тощо.

Усі ці напрями інформаційної політики відображаються у низці керівних документів ЄС концептуального характеру та відповідних нормативно-правових документах. Слід відзначити, що зазвичай процес формування інформаційної політики на певному напрямі відбувається в кілька етапів. Спочатку на розгляд та обговорення виносять спеціальні документи Європейської Комісії — так звані «Зелені книги» (*Green Papers*) та/чи «Білі книги» (*White Papers*). «Зелені книги» мають ініціювати громадське обговорення та розпочати процес консультацій на європейському рівні з певної тематики. Потім висновки дебатів, узагальнені у формі практичних пропозицій, публікують в офіційній «Білій книзі». Наступним етапом постає розроблення відповідних *стратегій* — документів, спрямованих на концентроване відображення спільної

політики країн ЄС та координацію співпраці на певному напрямі. Такі документи зазвичай ухвалюють у формі *резольцій* Європейського Парламенту (*European Parliament*) чи Європейської Ради (*European Council*) або *повідомлень* Європейської Комісії (*European Commission*).

Хоча формально стратегії не є джерелами права (адже резолюції чи повідомлення, якими вони ухвалюються, належать до так званого «м'якого права»), проте з огляду на їх регулюючий вплив, а також на те, що документи вищого рівня часто приймають у їх розвиток, ці акти також мають зобов'язальний характер. Зокрема, у розвиток стратегій приймають *програми та плани*, які зазвичай уводяться в дію відповідними *рішеннями* Європейського Парламенту та Європейської Ради. В подальшому деталізація напрямів інформаційної політики ЄС закріплюється та уточнюється у відповідних нормативно-правових актах вторинного права, що мають обов'язковий характер, — директивах, регламентах тощо.

Оскільки з 90-х років XX ст. пріоритетним напрямом Європейського Союзу в інформаційній сфері було визначено *побудову інформаційного суспільства*, це зумовило появу великої кількості нормативно-правових актів ЄС, присвячених цьому питанню. Зокрема, одним з перших актів ЄС щодо розвитку інформаційного суспільства стала **Біла Книга «Зростання, конкурентоспроможність, зайнятість. Виклики та стратегії XXI століття»** (*Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*), затверджена як Резолюція Європейської Ради у 1993 р. у Брюсселі. В ній визначалися: важливість ідеології інформаційної цивілізації, ефективність промислового розвитку на основі нових комунікаційних технологій, підвищення якості життя населення європейських країн, підкреслювалася важливість державного контролю в комунікаційній сфері (передусім над супермагістралями) з урахуванням переваг приватного сектору [1].

Подальші засади інформаційної політики ЄС були концептуально сформульовані у 1994 р. у доповіді **«Європа і глобальне інформаційне суспільство: рекомендації для Європейської Ради ЄС»** (*Report on Europe and the Global Information Society: Recommendations of the High-level Group on the Information Society to the Corfu European Council*), відомій у науковій літературі як доповідь Мартіна Бангеманна), яку за формальними ознаками варто віднести до так званих «Білих

книг». Основна ідея цього документа полягла в зміні традиційних підходів й оцінок міжнародного співробітництва та світової конкуренції: від геополітики, яка визначає міжнародне становище країни за географічними ознаками, природними ресурсами, кліматичними умовами, політико-економічними чинниками, до технологічної політики, а місце кожної держави у світовій ієрархії — залежно від упровадження нових наукових досягнень і високих технологій в усі сфери життєдіяльності суспільства.

Мета реалізації доктрини — створення інформаційного суспільства на основі процесу європейської інтеграції для забезпечення економічної стабільності країн Європи, нових (інформаційних) виробництв; розв'язання соціальних проблем (зайнятості населення через створення нових робочих місць); надання можливостей для вільного доступу до глобальних мереж із метою освіти, охорони здоров'я та адміністративного управління. При цьому наголошується на економічному зростанні саме європейської промисловості за умови інтенсифікації розвитку високих технологій, на поширенні пропаганди ідей інформаційного суспільства та послуг у національних спільнотах [2].

У тому самому 1994 р. у розвиток рекомендацій, закріплених у вищезазначеному документі, Європейська Комісія розробила та прийняла наступний програмний документ — **«Шлях Європи до інформаційного суспільства. План дій»** (*Europe's Way to the Information Society. An Action Plan*), де було визначено принципи діяльності ЄС у галузі інформації і комунікації: необхідність формування суспільної думки і підготовки європейської спільноти до усвідомлення реалій інформаційного суспільства; створення концепції європейської інформаційної політики та європейського інформаційного права; забезпечення вільного доступу до інформаційних послуг з широким спектром використання; упровадження багатомовності в інформаційній і комунікаційній діяльності, збереженні національної культурної самобутності та ідентичності тощо [3].

Згодом прийнято низку програм та планів. Зокрема, у травні 2000 р. Європейська Комісія прийняла план дій **«Електронна Європа 2002»** (*eEurope 2002*), у червні 2002-го — план дій **«Електронна Європа 2005: Інформаційне суспільство для всіх»** (*The eEurope 2005 action plan: an information society for everyone*), а в



червні 2005-го — план дій «i2010» — «Європейське інформаційне суспільство для зростання та працевлаштування» (*i2010 — A European Information Society for growth and employment*).

Надалі, своє відображення інформаційна політика ЄС щодо побудови інформаційного суспільства знайшла в документі «Європа 2020: стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання» (*Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*), затверджену Європейською Радою у 2010 р. У цьому документі серед семи стратегічних напрямів в окрему програму виокремлено «Цифровий порядок денний» (*Digital Agenda for Europe*), згідно з яким країни ЄС до 2020 р. повинні забезпечити: модернізацію державних послуг у режимі онлайн; діяльність електронного уряду; комп'ютеризацію освітньої сфери; надання медичного обслуговування в електронній формі; створення динамічнішого середовища для розвитку електронного бізнесу [4].

У розвиток вищезазначених керівних документів інформаційної політики стратегічно-концептуального характеру, ЄС прийняв низку нормативно-правових актів обов'язкового характеру (директив, регламентів), увага яких акцентується на вужчих проблемах та завданнях. Зокрема, побудову інформаційного суспільства регулюють такі документи Європейського Парламенту і Європейської Ради: Директива 2000/31/ЄС «Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку» від 8 червня 2000 р., Директива 2009/110/ЄС 2000/31/ЄС «Про започаткування та ведення діяльності установ по роботі з електронними грошима та пруденційний нагляд за ними» від 16 вересня 2009 р., Директива 98/34/ЄС «Про процедуру надання інформації в галузі технічних стандартів і регламентів, а також правил надання послуг в інформаційному суспільстві» від 22 червня 1998 р. тощо.

У керівних документах ЄС приділяється увага і комунікативній сфері. Зокрема, у липні 2001 р. Європейська Комісія ухвалила процес передачі інформації в межах співпраці щодо діяльності, яка стосується інформаційної та комунікативної політики. Вона закликала інституції ЄС та держави-члени об'єднати зусилля для врегулювання інформаційно-комунікативної політики. Вперше було визнано важливу роль, яку відіграють держави-члени в поширенні інформації про ЄС. У березні 2002 р. Європейський парламент

схвалив доповідь, яка закликала до поліпшення інформаційної політики ЄС та розвитку всебічної комунікативної стратегії.

У липні 2002 р. Комісія поінформувала про нову стратегію інформаційно-комунікативної політики, а з 2004 р. прийняла низку документів: **Інформаційну та комунікативну Стратегію**, (*Information and Communication Strategy*, 2004), **План дій Комісії з покращення комунікації ЄС** (*Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission*, 2005), **План «Ді» для демократії, діалогу та дебатів** (*Plan D for democracy, dialogue and debate: Plan D: COM*, 2005), **Білу книгу з Європейської комунікативної політики** (*White Paper on a European Communication Policy*, 2006), стратегію «**Комунікація з Європою в партнерстві**», 2007 р. (*Communicating Europe in Partnership*, 2007) та ін. Головна мета цих документів — залучення громадян до широкомасштабних обговорень з питань Європейського Союзу, поступове сприяння поліпшенню комунікативної діяльності між інституціями ЄС та громадянами, а також гарантування ефективної комунікативної взаємодії в межах комісії завдяки сучасному та більш професійному підходу в усіх департаментах.

Упродовж останніх десятиріч ЄС відіграє суттєву роль у регулюванні розвитку медіапростору в Європі. Проте на відміну від Ради Європи (РЄ) та Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), які регулюють насамперед забезпечення в медіа-сфері демократичних стандартів — свободи слова, захисту прав журналістів тощо, головний аспект діяльності ЄС у цій сфері полягає в регулюванні ринкових процесів та формуванні загальноєвропейського інформаційного простору.

Стратегічні засади та правові норми ЄС на цьому напрямі спрямовані на: створення передумов функціонування вільного та плюралістичного ринку в Європі та перешкоджання негативним наслідкам процесів виробництва та обміну, які можуть виникнути через концентрацію масмедіа; створення рівних умов для функціонування традиційних і новітніх масмедіа та доступу до них громадян, зокрема через впровадження універсальної програмної послуги (*must-carry*). Цим та іншим проблемам присвячені «**Зелена книга про конвергенцію секторів телекомунікацій, засобів масової інформації та інформаційних технологій та наслідків для регулювання**» (*Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information*

technology sectors and the implications for regulation, 1997), «Зелена книга про онлайнове поширення аудіовізуальних творів в Європейському Союзі: можливості і виклики для єдиного цифрового ринку» (*Green paper on the online distribution of audiovisual works in the European Union: opportunities and challenges towards a digital single market*, 2011), «Зелена книга. Підготовка до повної конвергенції аудіовізуального світу: зростання, створення і цінність» (*Green paper. Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values*, 2013).

Визначені в цих документах завдання та цілі знайшли подальший розвиток у **Стратегії цифрових свобод у зовнішній політиці ЄС** (*A Digital Freedom Strategy in EU Foreign Policy: Draft Report. Committee on Foreign Affairs*, 2012), в «**Аудіовізуальній політиці: подальші кроки**» (*Audiovisual Policy: Next Steps*, 1998) та інших. Конкретні кроки з реалізації визначених у цих стратегіях завдань затверджені у відповідних планах, серед яких: **Програма дій сприяння розвитку європейської аудіовізуальної галузі — МЕДІА 1991—1995** (*Action programme to promote the development of the European audiovisual industry (Media)*, 1991—1995), **Програма заохочення розвитку, розповсюдження та реклами аудіовізуальних робіт — МЕДІА II** (*The programme encouraging the development and distribution of European audiovisual works (Media II — Development and distribution)*, 1996—2000), **Програма співдружності з досягнення доступності, зручності і придатності у використанні цифрового контенту в Європі** (*Community programme to make digital content in Europe more accessible, usable and exploitable*, 2005) тощо.

Варто зазначити, що керівні документи ЄС в інформаційній сфері (стратегії, програми, плани) не є незмінними, в їх розвиток можуть прийматися нові документи, які уточнюють чи доповнюють попередні, з огляду на появу нових умов чи викликів на певному напрямі. Зокрема, у сфері забезпечення інформаційної безпеки, у розвиток прийнятої в ЄС у 2006 р. «**Стратегії для безпечного інформаційного суспільства — Діалог, співпраця та розширення прав і можливостей**» (*A strategy for a Secure Information Society — Dialogue, partnership and empowerment*, 2006), Європейська Комісія у 2013 р. запропонувала новий документ — «**Стратегію кібербезпеки Європейського Союзу: відкритий, надійний і безпечний кіберпростір**» (*Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, 2013). А у сфе-

рі офіційної комунікації вона змінила «**Інформаційну та комунікативну стратегію**» (*Information and Communication Strategy*, 2004) на стратегію «**Комунікація з Європою в партнерстві**», 2007 р. (*Communicating Europe in Partnership*, 2007).

Пріоритети, визначені у керівних документах ЄС, як правило, знаходять відображення у відповідних керівних документах країн — членів ЄС. Так, у сфері інформаційної безпеки більшість країн — членів ЄС прийняла власні національні стратегії: Естонія — у 2008 р. «**Естонську стратегію з кібернетичної безпеки**» (*Estonian Cyber Security Strategy*), Німеччина — у 2011 р. «**Стратегію кібернетичної безпеки Німеччини**» (*Cyber Security Strategy for Germany*), Великобританія — у 2009 р. «**Стратегію кібернетичної безпеки Сполученого Королівства Великобританії**» (*Cyber Security Strategy of the United Kingdom*), Бельгія — у 2014 р. «**Бельгійську стратегію кібернетичної безпеки**» (*Belgian Cyber Security Strategy*), Італія — у 2013 р. «**Національні стратегічні рамки з забезпечення безпеки кіберпростору**» (*National strategic framework for cyberspace security*), Угорщина — у 2013 р. «**Національну стратегію кібернетичної безпеки**» (*National Cyber Security Strategy*), Австрія — у 2013 р. «**Австрійську стратегію кібернетичної безпеки**» (*Austrian Cyber Security Strategy*), Румунія — у 2011 р. «**Стратегію кібернетичної безпеки Румунії**» (*Cyber Security Strategy in Romania*).

При цьому приймають не лише загальнодержавні керівні документи, а й відповідні документи для окремих регіонів і навіть міст. До прикладу, у Швеції розроблено «**Стратегію комунікації міста Стокгольма**», яка передбачає, що ця діяльність повинна бути спланованою, продуманою, правдивою, адаптованою для всіх цільових груп, здійснюватися всіма працівниками муніципалітету та підлягати моніторингу. Також у Стратегії визначено три пріоритетні цілі щодо внутрішніх комунікацій: мешканці мають відчувати, що внутрішні комунікативні заходи сприяють здоровому робочому клімату та надають доступ до інформації, необхідної для виконання своєї роботи; громадяни мають відчувати, що власна діяльність є частиною чогось цілісного та всі види діяльності сприяють поліпшенню якості життя в Стокгольмі; жителі мають відчувати долученість до розвитку міста [5].

У розвиток стратегій європейські країни приймають відповідні плани та програми. Так, у Франції у сфері розвитку інформаційного су-

спільства прийнято та реалізовано низку програм, розрахованих на два–три роки: «Програма дій з переходу Франції в інформаційне суспільство» (*Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information 1998*), «Електронний уряд 2004/2007» (*Administration Electronique, 2004/2007*), «Цифрова Франція 2012» (*France numérique 2012. Plan de développement de l'économie numérique*), а також «Цифрова Франція 2020» (*France Numérique 2020: bilan et perspectives*).

У Великобританії у сфері комунікативної політики впродовж останніх чотирьох років щорічно приймають урядові комунікативні плани, які забезпечують чітку спрямованість урядового зв'язку на рік. Зокрема, в **Урядовому комунікативному плані** (*Government Communications Plan*) на 2015–2016 рр. викладено основні комунікативні кампанії для нового уряду. Також він визначає чотири основні наративи якими має керуватися уряд при провадженні комунікативної політики: «на боці трудящих» (*on the side of working people*), «поширення надії і можливості» (*spreading hope and opportunity*), «побудуємо країну разом» (*bringing the country together*), «забезпечення місця Великобританії в світі» (*Britain in the world*) [6].

В Україні, як свідчить аналіз, з-поміж керівних концептуальних документів державної політики, що визначають діяльність органів влади в інформаційній сфері, нині домінують програми («Національна програма інформатизації») та плани («Про затвердження плану заходів з підтримки розвитку індустрії програмної продукції на 2015 рік», «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів»); концепції та основні засади, що регулюють питання, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями («Концепція розвитку електронного урядування в Україні», «Концепція розвитку телекомунікацій в Україні», «Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»). На стратегічному рівні визначено напрями розвитку інформаційного суспільства («Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні») та кібернетичної безпеки («Стратегія кібербезпеки України»), але в доктринах не затверджено жодного з напрямів<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> У 2009 р. в Україні затверджено Доктрину інформаційної безпеки, проте з огляду на виникнення нових викликів та загроз в інформаційній сфері, зокрема зумовлених веденням інформаційної війни РФ проти України, її скасовано Указом Президента України від 28.04.2015 р. № 504/2014.

Слід зазначити, що з посиленням інформаційно-психологічного впливу як одного з потужних засобів ведення гібридної війни РФ проти України впродовж 2014–2016 рр. нове керівництво ініціювало розробку кількох керівних документів державної політики спрямованих на посилення захисту та розвитку національного медіапростору нашої держави.

Зокрема, розроблено та у березні 2016 р. затверджено **«Стратегію кібербезпеки України»**, метою якої «є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави» [7]. Стратегія визначає комплекс заходів, пріоритетів та напрямів забезпечення кібербезпеки України. Зокрема для цього у ст. 4.1. передбачено такі пріоритети та напрями: розроблення й оперативну адаптацію державної політики, спрямованої на розвиток кіберпростору та досягнення сумісності з відповідними стандартами ЄС та НАТО; формування конкурентного середовища у сфері електронних комунікацій, надання послуг із захисту інформації та кіберзахисту; залучення експертного потенціалу наукових установ, професійних та громадських об'єднань до підготовки проектів концептуальних документів у цій сфері; підвищення цифрової грамотності громадян та культури безпекового поведіння в кіберпросторі; розвиток міжнародного співробітництва та підтримку міжнародних ініціатив у сфері кібербезпеки, в тому числі поглиблення співпраці України з ЄС та НАТО тощо [7].

Експертна рада при Міністерстві інформаційної політики України розробила новий проект Доктрини інформаційної безпеки України та проект Концепції інформаційної безпеки України. Так, проект Доктрини уточнив та доповнив певні положення попередньої редакції документа. Серед реальних та потенційних загроз інформаційній безпеці України в медіапросторі проект додатково визначає:

■ у зовнішньополітичній сфері – низький рівень інтегрованості нашої країни у світовий інформаційний простір та використання інформаційного простору для втручання у її внутрішні справи;

■ у сфері державної безпеки – спроби втручання у внутрішні справи держави з використанням соціальних мереж, поширення у національному сегменті кіберпростору культури насильства, жорстокості, етнічної, релігійної та расової нетерпимості; поширення негативного інформаційного впливу на свідомість людини і

громадянина, який може змінювати психічний стан, психологічні та фізіологічні характеристики, керувати свободою вибору;

■ *у воєнній сфері* — використання інформаційного простору для підготовки та здійснення збройної агресії проти України; здійснення негативного інформаційного впливу на населення України з метою дискредитації воєнно-політичного керівництва держави, підбурювання громадян до перешкоджання діяльності військовим частинам, погіршення іміджу військової служби тощо;

■ *у внутрішньополітичній сфері* — втручання в редакційну політику з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власників засобів масової інформації, впливових громадських та політичних діячів і бізнесменів;

■ *в економічній сфері* — наявність тенденцій до концентрації власності і монополізації сегментів вітчизняного інформаційного ринку; поширення у світовому інформаційному просторі недостовірної та упередженої інформації, що знижує інвестиційну привабливість України;

■ *у соціальній та гуманітарній сферах* — руйнування системи суспільних цінностей, негативні зміни їх цільових настанов, шкідливий вплив інформації на психічне та фізичне здоров'я особи; недостатній рівень захисту неповнолітніх від негативного інформаційного впливу [8].

Серед заходів захисту національного медіапростору новий проект Доктрини інформаційної безпеки, порівняно з попередньою редакцією, запропонував такі: поширення у світовому інформаційному просторі об'єктивної інформації про Україну, а також інформації, що створює позитивний імідж нашої держави; спростування у світовому інформаційному просторі дезінформації та руйнування нав'язаних світовій спільноті негативних стереотипів щодо України; забезпечення єдності, системності та координації дій органів державної влади і регулювання для гарантування інформаційної безпеки України; посилення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо попередження проявів сепаратизму; недопущення цензури, інших дій, спрямованих на перешкоджання здійсненню професійної діяльності журналістів; підвищення якості національного культурного та інформаційного продукту; розвиток нових медіа, в тому числі в мережі Інтернет; забезпечення розвитку та підвищення ефективності використання об'єктів інформаційно-комунікаційної інфраструктури, а також розвитку новітніх мультимедійних технологій [8].

У свою чергу, проект Концепції інформаційної безпеки України надає визначення низки термінів, які дотепер не застосовувалися у нашому законодавстві, зокрема [9]: інформаційний суверенітет України, національний інформаційний простір, стратегічний контент тощо.

Також ст. 8 проекту Концепції розділяє загрози інформаційній безпеці України з огляду на технологічний та комунікативний характер походження.

Так, загрози комунікативного характеру в сфері реалізації потреб людини і громадянина, суспільства та держави щодо продукування, споживання, розповсюдження та розвитку національного стратегічного контенту та інформації відповідно до проекту полягають у: 1) зовнішніх негативних інформаційних впливах на свідомість людини та спільноти через засоби масової інформації, а також мережу Інтернет, шляхом поширення у національному медіа-просторі інформації, що може призвести до розпалювання міжрелігійної, міжетнічної та міжнаціональної ворожнечі, ненависті за етнічною, мовною, релігійною та іншими ознаками, повалення конституційного ладу чи порушення територіальної цілісності держави та інших деструктивних дій; 2) інформаційних впливах на населення України, у тому числі на особовий склад військових формувань, мобілізаційний резерв, з метою послаблення їх готовності до оборони держави та погіршення іміджу військової служби; 3) поширенні суб'єктами інформаційної діяльності викривленої, недостовірної та упередженої інформації, яка може дестабілізувати суспільно-політичну ситуацію, завдати шкоди національним інтересам чи сформувати негативний імідж України; 4) загрозі свободі слова та маніпулюванні суспільною свідомістю, через монополізацію медіа-простору окремими власниками та втручання в редакційну політику належних їм масмедіа; 5) створенні, розповсюдженні, передачі та зберіганні інформації з метою підтримки, супроводження чи активізації злочинної та терористичної діяльності [9].

Згідно з п. 3 ст. 10 проекту Концепції, «формування, реалізацію та координацію державної інформаційної політики, а також забезпечення інформаційного суверенітету України здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади відповідно до покладених на нього функцій». Завданнями цього органу є «розробка концептуальних документів у сфері сталого розвитку інформаційного простору

та контроль за їх виконанням у системі органів виконавчої влади; координація діяльності центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення сталого розвитку інформаційного простору України; участь у формуванні та реалізації стратегій, програм та планів, якими визначаються цільові настанови, принципи і напрями реалізації положень цієї Концепції; підготовка нормативних документів <...>, а також координація та контроль діяльності підрозділів центральних органів виконавчої влади, що здійснюють комунікацію з громадськістю» [9].

Таким чином, у новій редакції Доктрини та проєкті Концепції оновлено, з огляду на нові загрози та виклики, основні принципи та засади забезпечення інформаційної безпеки національного медіапростору України.

Слід зауважити, що не зважаючи на те, що на думку експертного середовища Концепція та Доктрина містять певні недоліки, вони мають потенціал стати визначальними документами в системі національної безпеки України, бо закладають основи для подальшої державної політики в цій сфері. Проте, незважаючи на важливість цих документів, вони досі не затверджені, що унеможливує реалізацію цілісної та узгодженої державної політики із захисту національного медіапростору. Відтак необхідно ухвалити ці документи в короткостроковій перспективі.

Слід звернути увагу, що донині не прийнято й документів вищого рівня (доктрин, стратегій тощо) щодо розвитку національного медіа-простору та офіційної комунікативної політики (стратегічних комунікацій). Така ситуація зумовлена передусім тим, що за часів незалежності державна політика України в інформаційній сфері була спрямована насамперед на створення науково-технічного, технологічного підґрунтя та інфраструктури для переходу країни до інформаційного суспільства.

Послідовні, але не результативні спроби розробити та прийняти відповідний документ з питань гуманітарних аспектів інформаційної політики були у 2001, 2008 та 2009 роках. Однак жоден із проєктів Концепції державної/національної інформаційної політики так і не був прийнятий, тому в Україні немає чинного документа, який на загальнодержавному рівні визначав би основні пріоритети, напрями, засади, принципи та шляхи реалізації державної інформаційної політики.

Варто зауважити, що проблеми з розробкою та затвердженням такої Концепції пов'язані з кількома основними чинниками: по-перше, відсутністю консенсусу між основними політичними силами щодо її ухвалення; по-друге, з відсутністю усталеної системи ієрархії керівних документів державної політики; по-третє, професійне середовище та громадськість мають сумніви в її необхідності.

Проте, розроблення та затвердження єдиного керівного концептуального документа все ж потрібне. Така необхідність зумовлена фрагментарним характером наявних концепцій, стратегій тощо в інформаційній сфері, їх спрямованістю передусім на створення науково-технічної та технологічної бази переходу України до інформаційного суспільства, зокрема завдяки розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури та новітніх інформаційних технологій. Тим часом, державна інформаційна політика не може зводитися до кількох, хоч і важливих напрямків, бо, відповідно до ст. 3 Закону України «Про інформацію», основні її напрями включають і «створення інформаційних систем і мереж інформації, розвитку електронного урядування», і «сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входження України до світового інформаційного простору» [10].

Таким чином, актуальним залишається створення та затвердження єдиного керівного концептуального документа на означеному напрямі, який охоплював би дві глобальні складові державного управління інформаційною сферою:

■ *інформаційно-технологічну* — пов'язану з рішеннями щодо створення технологічної бази переходу України до інформаційного суспільства, розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема нових видів та типів мереж зв'язку та передачі інформації, забезпечення населення цифровим сигналом телерадіомовлення, вироблення та використання ІКТ та упровадження заснованих на них формах діяльності тощо;

■ *інформаційно-змістовну* — пов'язану з діяльністю масмедіа (зокрема в мережі Інтернет), вирішенням проблем соціальної та правової відповідальності масмедіа перед суспільством, забезпеченням інформаційних прав і свобод громадян, наповненням вітчизняного і світового простору позитивною інформацією про Україну, забезпечення інформаційно-комунікаційної політики, процесів інформування громадськості, формування іміджу, брендингу тощо.

На сучасному етапі наукові дослідження пропонують різні підходи до побудови ієрархії керівних документів державної політики. Оскільки в Україні як керівний концептуальний документ найвищого рівня з питань інформаційної безпеки пропонується затвердити нову редакцію *Доктрини інформаційної безпеки України*, у розвиток якої мають бути підготовлені та затверджені документи наступного рівня. Відповідна ієрархія керівних документів державної політики може бути такою: доктрина → концепція → стратегія → програма → план [докладніше див.: 11].

Саме у *Доктрині державної інформаційної політики* мають бути відображені мета, керівні принципи, основні пріоритети та напрями, шляхи реалізації державної інформаційної політики, а також наведене визначення самого терміна «інформаційна політика держави», з урахуванням головних особливостей сучасного етапу розвитку української державності. Доктрина державної інформаційної політики для її практичної реалізації повинна мати нормативний характер. Водночас вона не повинна стати «мертвою буквою закону», а навпаки, має постійно розвиватися.

Наступним етапом формування системи керівних концептуальних документів в інформаційній сфері має стати деталізація *Доктрини державної інформаційної політики* (за прикладом «Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні», «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» тощо) в таких документах:

■ *Концепція розвитку національного медіа-простору* (щодо діяльності традиційних та новітніх масмедіа, Інтернету, інформаційних агентств, бібліотек, архівів книговидавництва, телекомунікацій тощо);

■ *Концепція розвитку офіційної (стратегічної) комунікації* (щодо розвитку відповідного інституційного складника, процесів інформування громадськості, формування іміджу, брендингу, стратегічного нарративу тощо).

У свою чергу, практичні кроки щодо імплементації цих концепцій мають відобразитися в ґрунтовно підготовлених державних програмах. Зокрема, необхідно розробити окремі програми захисту та розвитку інформаційного простору для України, а також окупованих територій.

## Висновки

В ЄС процес формування концептуальних керівних документів в інформаційній сфері здійснюється в кілька етапів: «Зелена книга» та/чи «Біла книга» → стратегія → програма → план. Такий підхід дає можливість керівництву ЄС сформувати збалансоване та перспективне бачення функціонування та розвитку інформаційної сфери, а також в послідовному порядку визначити стратегічні пріоритети, тактичні завдання та механізми їх імплементації.

В Україні на сучасному етапі інформаційна сфера досі залишається позбавленою цілісної системи регулювання, а дії органів державної влади на цьому напрямі мають спорадичний чи, у кращому випадку, тактичний характер. Як наслідок, в національному інформаційному просторі України спостерігається низка негативних явищ, що стоять на заваді як розвитку суб'єктів ринку, так і забезпеченню інформаційних прав та свобод громадян, а подекуди й створюють загрози національній безпеці України.

З огляду на сучасні виклики та загрози в інформаційній сфері, що пов'язані, зокрема, з проведенням РФ гібридної війни проти України, актуальним залишається питання ухвалення Доктрини інформаційної безпеки України та Концепції інформаційної безпеки України, а також розробки доктринальних основ державної інформаційної політики в цілому та концептуальних засад розвитку національного медіа-простору та офіційних (стратегічних) комунікацій. Практичні кроки щодо імплементації цих концепцій мають відобразитися в державних програмах та планах.

## Список використаних джерел

1. *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper. Bulletin of the European Communities.* – COM(93) 700. 2 December 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth\\_wp\\_com\\_93\\_700\\_part\\_s\\_a\\_b.pdf](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_part_s_a_b.pdf) [in English].
2. *Report on Europe and the Global Information Society: Recommendations of the High-level Group on the Information Society to the Corfu European Council. (Bangemann group) // Growth, competitiveness and employment White Paper follow-up.* – Bulletin of the European Union Supplement 2/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://aei.pitt.edu/1199/1/info\\_society\\_bangeman\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf)

3. *European Commission*: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what\\_we\\_do/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_en.htm)
4. *Digital Agenda for Europe*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2010)245 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/action-108-green-paper-converged-audiovisual-world>
5. *Стратегія комунікації міста Стокгольм* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/uploads/attach-584-794753967.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-584-794753967.pdf)
6. *Government Communications Plan*. – HM Government. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/08/GCS-Government-Communications-Plan-1516.pdf>
7. *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.01.2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України»* : Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>
8. *Проект Доктрини інформаційної безпеки України від 2014 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=113319&cat\\_id=61025](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113319&cat_id=61025)
9. *Проект Концепції інформаційної безпеки України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mip.gov.ua/done\\_img/d/30-project\\_08\\_06\\_15.pdf](http://mip.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf)
10. *Про інформацію* : Закон України в редакції від 21.05.2015 № 2657-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
11. *Баровська А.В.* Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної політики): Аналітична доповідь / А.В. Баровська. – НІСД. – 2011 р. – 46 с.

## References

1. *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century*. White Paper. Bulletin of the European Communities. COM(93) 700. – 2 December 1993. – Retrieved from [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth\\_wp\\_com\\_93\\_700\\_part\\_s\\_a\\_b.pdf](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_part_s_a_b.pdf) [in English].
2. *Report on Europe and the Global Information Society: Recommendations of the High-level Group on the Information Society to the Corfu European Council*. (Bangemann group). Growth, competitiveness and employment White Paper follow-up. – *Bulletin of the European Union Supplement 2/94*. – Retrieved from [http://aei.pitt.edu/1199/1/info\\_society\\_bangeman\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf) [in English].
3. *European Commission*: official website. *www.ec.europa.eu* Retrieved from [http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what\\_we\\_do/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_en.htm) [in English].
4. *Digital Agenda for Europe*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2010)245 final. – Retrieved from <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/action-108-green-paper-converged-audiovisual-world> [in English]
5. *Stratehiya komunikatsii mista Stockholm* [Communication strategy Stockholm]. – Retrieved from [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/uploads/attach-584-794753967.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-584-794753967.pdf) [in Ukrainian].
6. *Government Communications Plan*. HM Government (2015). Retrieved from <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/08/GCS-Government-Communications-Plan-1516.pdf> [in English].
7. *Pro rishennya Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27.01.2016 r. «Pro Stratehiyu kiberbezpeky Ukrainy»*: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.03.2016 roku №96/2016. [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated 27.01.2016. «On the Cybersecurity Strategy of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated 15.03.2016 p. №96 / 2016]. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836> [in Ukrainian].
8. *Proekt Doktryny informatsiynoi bezpeky Ukrainy vid 2014 roku* [The draft Doctrine of the Information Security of Ukraine in 2014]. Retrieved from [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=113319&cat\\_id=61025](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113319&cat_id=61025) [in Ukrainian].
9. *Proekt Kontseptsii informatsiynoi bezpeky Ukrainy* [The Draft Concept of the Information Security of Ukraine]. Retrieved from [http://mip.gov.ua/done\\_img/d/30-project\\_08\\_06\\_15.pdf](http://mip.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf) [in Ukrainian]
10. *Pro informatsiyu*: Zakon Ukrainy v redaktsii vid 21.05.2015, №2657-XII. [About information: Law of Ukraine in edition of 21.05.2015, № 2657-XII] – Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].
11. *Barovska, A.V.* (2011). Optyimizatsia struktury kerivnykh dokumentiv derzhavnoyi polityky (na prykladi informatsiynoi polityky) [Optimization of the regulations of public policy (the example of informational policy)] Analytical Report]. NISD [in Ukrainian].

## СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 314.7(4):(477)“2014-2016”

### МІГРАЦІЙНА КРИЗА В ЄВРОПІ: ПОШУКИ ШЛЯХІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Малиновська Олена Анатоліївна,  
доктор наук з державного управління

*У статті* подано огляд основних характеристик міграційної кризи, з якою стикнулися країни ЄС в 2014–2016 рр., а також ініціатив щодо її подолання та результатів їх імплементації.

Зазначено, що міграційна криза в Європі впливає на умови міграції українців. Оскільки Україна безпосередньо межує з ЄС, масове прибуття біженців може стосуватися і її. Вимоги з боку ЄС до спроможності України регулювати міграційні процеси, як однієї з умов євроінтеграції, закономірно зростають.

Стурбованість викликає активізація трудової міграції з України, передусім молоді, спеціалістів, а також збільшення числа українців — порушників правил в'їзду та перебування в країнах ЄС. З іншого боку, чисельність виявлених на території України нелегальних мігрантів також зростає. Посилення контролю на середземноморських кордонах ЄС обумовлює ризик переорієнтації частини нелегального міграційного потоку на маршрут територією України. Враховуючи складну соціально-економічну ситуацію навіть незначне збільшення чисельності шукачів притулку може перетворитися для країни на серйозну проблему. У зв'язку з цим необхідно розробити перспективні заходи реагування на виклики кризи. Варто посилити увагу до вдосконалення міграційної політики та законодавства України, що видається необхідним і з міркувань національної безпеки, і в контексті євроінтеграції.

**Ключові слова:** міграційна криза, міграційна політика, міграційна ситуація в Україні.

Malynovska Olena

#### MIGRATION CRISIS IN EUROPE: THE SEARCH FOR SOLUTIONS AND THE CONSEQUENCES FOR UKRAINE

*The article* describes the main characteristics of the migration crisis, which took place in EU countries in 2014–2016, as well as initiatives to overcome it and the results of their implementation.

It is indicated that the migratory crisis in Europe has an impact on the conditions of migration of Ukrainian population. Since Ukraine directly borders with the EU, the massive arrival of refugees may also apply to Ukraine. The requirements of the EU to Ukraine's ability to manage migration, as one of the conditions of European integration, increase.



Labour migration growth, especial of young people, professionals, as well as increasing number of Ukrainians offending the rules of entry and residence in the EU, disturb. On the other hand, the number of irregular migrants detected in the territory of Ukraine, has also increased. Improving of control on the EU's Mediterranean borders leads to the risk of re-orientation of the illegal migration flow to the route through the territory of Ukraine. Given the difficult socio-economic situation, even a slight increase in the number of asylum seekers may become a serious problem for the country. In this connection it is necessary to develop innovative activities to respond to crisis calls. It's required to pay more attention to improving of migration policy and legislation of Ukraine. It seems necessary both for national security reasons, and in the context of European integration.

**Keywords:** migration crisis, migration policy, migration situation in Ukraine.

За масовим прибуттям мігрантів з Близького Сходу та Африки до Європи міцно закріпилася назва «міграційна криза». Проте ця криза комплексна. По-перше, криза гуманітарна, що відзначається загибеллю та стражданнями тисяч людей. По-друге, криза управління – і кордоном, і наданням притулку. По-третє, за висловом президента Європарламенту Мартіна Шульца, це криза солідарності, оскільки віднайти спільне для ЄС рішення щодо масового припливу біженців, яке б дало змогу більш рівномірно розподілити навантаження на окремі країни, виявилось вкрай складно.

Як наслідок, міграційна криза загрожує фундаментальним здобуткам Євросоюзу, передусім зоні вільного пересування (до відновлення контролю на внутрішніх кордонах ЄС вдавалися Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина, Швеція). В умовах кризи активізуються крайні політичні сили (наприклад, у Франції ультра правий Народний фронт отримав у першому турі місцевих виборів у грудні 2015 р. 28 % голосів), відбувається радикалізація настроїв частини населення (в 2015 р. в Німеччині було зафіксовано 747 нападів на житла прибульців, у т.ч. 222 – із завданням тілесних ушкоджень [1]). Імміграція, за даними Євробарометра, перетворилася на найбільш болючу проблему для європейців, залишивши позаду економічні труднощі та безробіття [2].

Найближче сусідство, висока інтенсивність міграції українців до Європи, орієнтація країни на інтеграцію до ЄС обумовлюють вплив європейської міграційної кризи на Україну. По-перше, вона позначається на умовах міграції українців до Європи. По-друге, внаслідок безпосереднього сусідства з ЄС, масове прибуття біженців може торкнутися й України. По-третє, вимоги з боку ЄС до спроможності країни регулювати міграційні процеси як однієї з умов євроінтеграції закономірно зростають.

За цих обставин вивчення європейської міграційної кризи та шляхів її розв'язання, впливу ситуації, що склалася, на Україну, видається актуальним і для подальшого удосконалення міграційної політики держави, і для поглиблення співпраці між Україною та ЄС у сфері міграції.

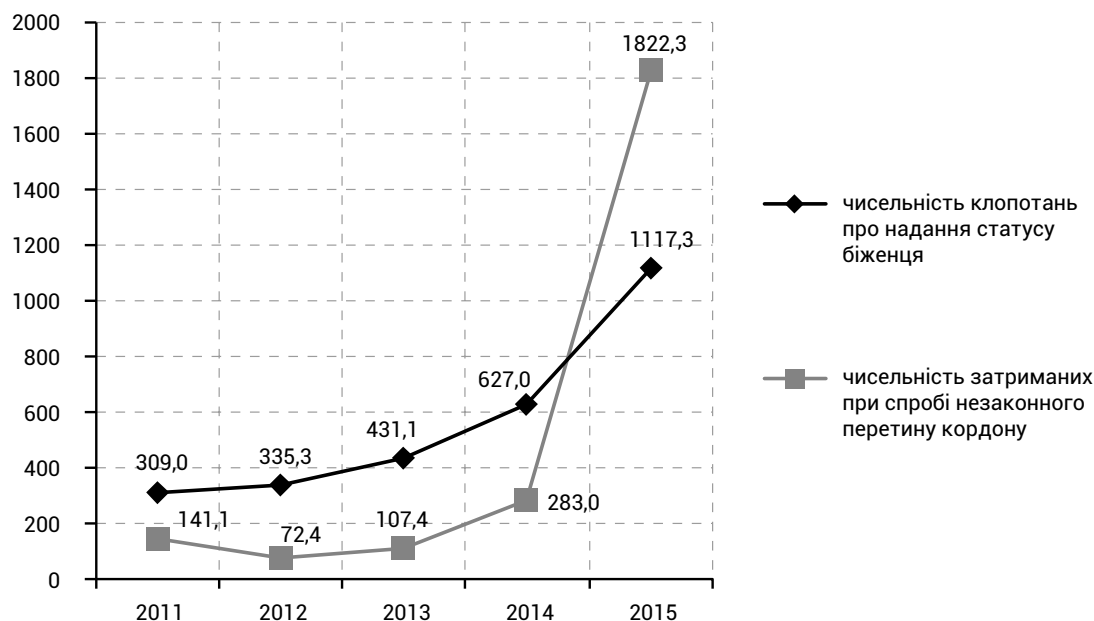
Цьому питанню присвячено численні публікації аналітичного характеру, що готувалися міжнародними організаціями, науковими центрами, міграцієзнавцями та політологами. Серед них – роботи й українських авторів, зокрема, А. Солодько та А. Фетісова аналізували статистичні характеристики та політичні аспекти кризи Г. Луцишин сконцентрувалася на питаннях загострення міжнаціональних відносин. Проте відповідних робіт іще замало. Передусім бракує вивчення наслідків міграційної кризи та трансформації міграційної політики ЄС для України. Тому метою цієї статті є спроба розглянути кризу управління міграціями в Європі через призму українських міграційних реалій.

**Характеристики кризи.** Упродовж останніх двох років обсяги нелегальної імміграції до ЄС, як і кількість шукачів притулку, швидко зростали (рис.1).

За даними *Frontex*, агенції з охорони зовнішніх кордонів ЄС, у 2015 р. 33 % затриманих становили сирійці, 16 % – громадяни Афганістану, 6 % – Іраку. Серед африканців лідували вихідці з Нігерії та Еритреї [3].

Переважає більшість іммігрантів діставалися Європи морем. Найінтенсивнішим був східно-середземноморський маршрут з Туреччини до Греції, яким прибували сирійці та вихідці з інших близькосхідних країн. Довший і небезпечніший центрально-середземноморський маршрут пролягав з Північної Африки до Італії. Більшість прибулих до Греції продовжували свою подорож суходолом через країни Західних Балкан, щоб дістатися Ні-

Рис. 1. Кількість затримань при спробі нелегального перетину кордону та поданих клопотань про притулок у 28 країнах ЄС, тис. осіб



Джерело: Eurostat, Frontex

меччини чи Швеції, які зарекомендували себе як найбільш дружні до біженців. За кількістю затримань цей маршрут не на багато поступався східно-середземноморському (рис.2).

Підраховано, що впродовж 2000–2015 рр. на Середземному морі загинули 26 тис. мігрантів, або 2 % від загальної кількості тих, хто намагався дістатися Європи [4]. Лише у 2015 р. загинули 3750 осіб, у т.ч. 800 на шляху з Туреччини до Греції, більшість – переправляючись із Північної Африки до Італії.

Частина мігрантів керується економічними причинами і прагне знайти в Європі краще життя. Проте більшість становлять біженці, які змушені шукати міжнародного захисту. Основним джерелом вимушеної міграції є наразі Сирія: 6,6 млн сирійців перетворилися на внутрішніх переміщених осіб, 4,6 млн – залишили країну. Вони рятувалися в Туреччині, Лівані, Йорданії, Іраку, Єгипті. Проте безнадійність перебування в цих країнах спонукає тисячі людей рухатися до Європи. Ця ж причина штовхає на небезпечні морські мандрівки африканських біженців, які накопичуються в таборах на півночі Африки.

Чисельність поданих в ЄС в 2015 р. клопотань про притулок сягнула 1,1 млн, що майже вдвічі більше, ніж 2014 р., і в три рази більше, ніж

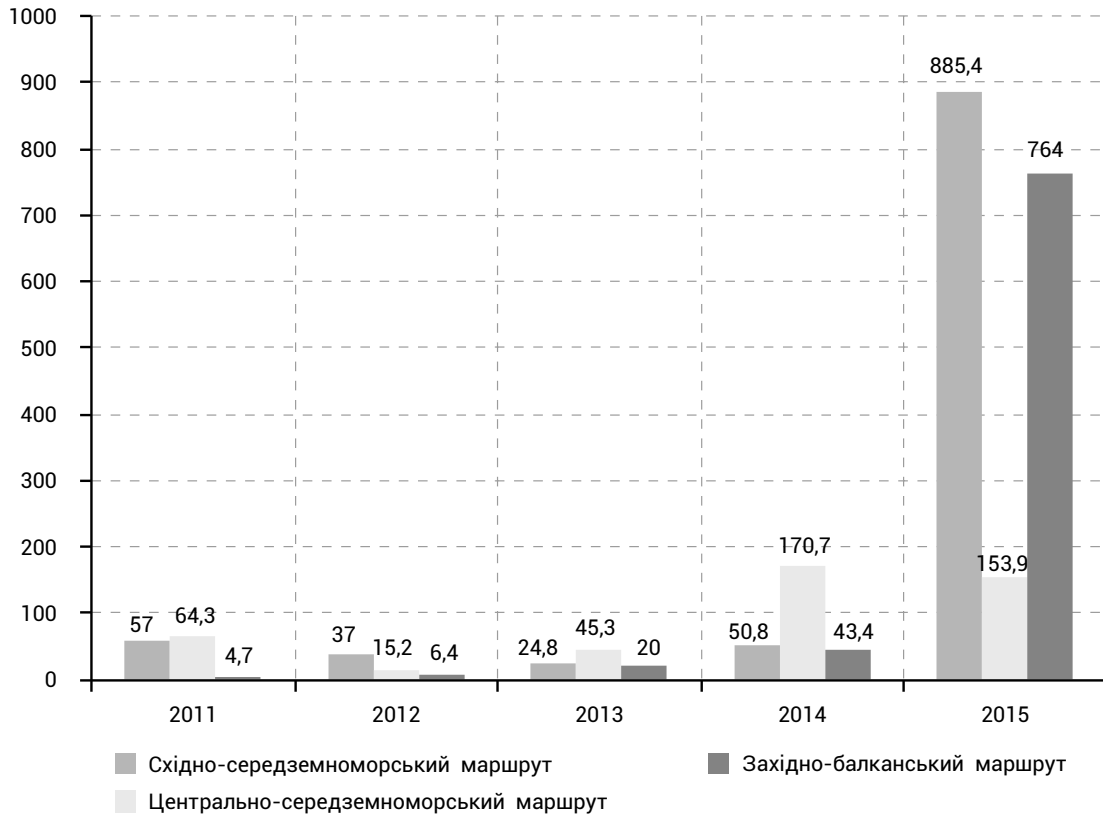
2013 р. (рис. 1). Заявники переважно є громадянами Сирії, а також Афганістану та Іраку. До списку найбільших постачальників шукачів притулку потрапили також Албанія, Косово та Сербія. Замикає десятку Україна (рис.3).

У 2015 р. 292,5 тис. осіб отримали притулок. Серед рішень, прийнятих за заявами сирійців, понад 97 % були позитивними. Так само високим був відсоток позитивних рішень за заявами громадян Іраку (87,7 %), Еритреї (85,9 %), Афганістану (67,5 %). Водночас частка позитивних рішень за клопотаннями європейців невисока і становить для громадян Албанії та Косова приблизно 2,5 %, для громадян Сербії та України – менше 2 %.

Найбільше клопотань про притулок було подано в Німеччині (476 тис.) та Угорщині (177 тис.), яка зазнала найбільшого навантаження, якщо оцінювати його як кількість поданих заяв у розрахунку на 100 тис. населення, – 1799. На другому місці Швеція – 1667 заяв на 100 тис. населення. Значно нижче середнього для ЄС (260 шукачів притулку на 100 тис. населення) цей показник був у країнах Центральної Європи: в Польщі – 32, Чехії – 14, Словаччині – 6.

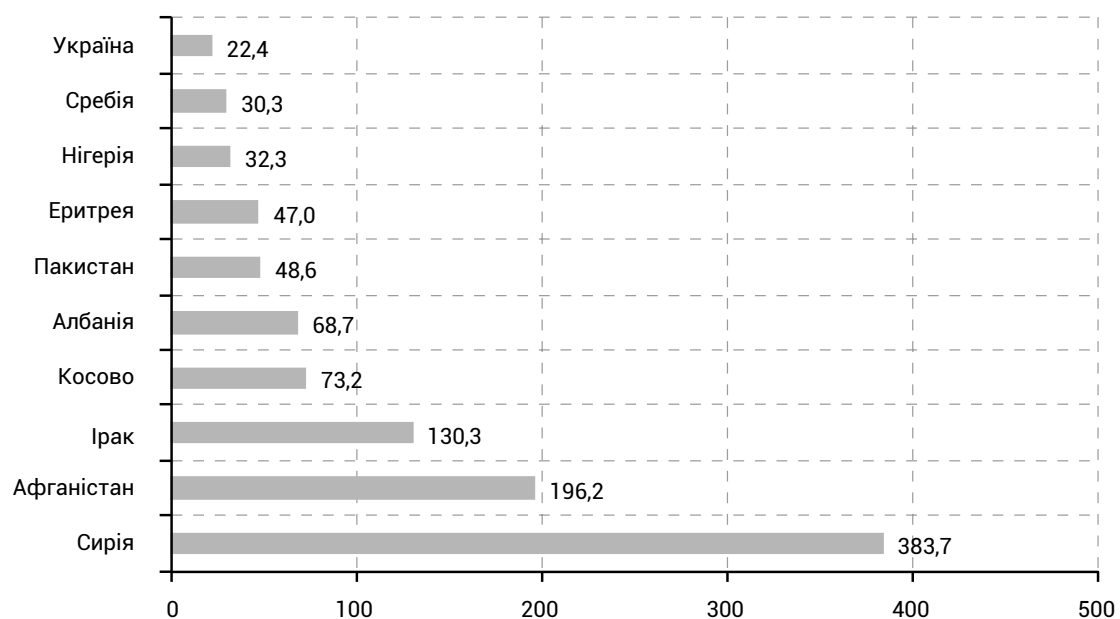
**Заходи з протидії кризі.** У квітні 2014 р. під час виборчої кампанії нинішній голова Єврокомісії

Рис. 2. Кількість затримань при спробі порушення кордону на основних маршрутах нелегальної міграції до ЄС, тис. осіб



Джерело: Eurostat, Frontex

Рис.3. Розподіл за громадянством осіб, які в 2015 р. клопоталися про притулок у країнах ЄС, тис.



Джерело: Eurostat

Жан-Клод Юнкер оприлюднив своє бачення розв'язання міграційної кризи, сформулювавши п'ять пріоритетів, серед яких: 1) створення єдиної європейської системи притулку, що знеохотить біженців мандрувати Європою у пошуках кращих умов; 2) активізація допомоги країнам-членам, які відчувають найбільші труднощі у зв'язку з масовим прибуттям біженців; 3) співпраця з країнами походження та надання їм допомоги з метою впливу на корені кризи; 4) розширення можливостей для керованої й організованої легальної міграції в Європу; 5) зміцнення охорони зовнішнього кордону ЄС і боротьба із злочинними угрупованнями, що займаються нелегальним переправленням мігрантів [5]. Подальша деталізація цих пріоритетів знайшла відображення в документах, підготовлених новим складом Єврокомісії, що почала виконувати свої обов'язки в листопаді 2014 р.

У квітні 2015 р. міністри закордонних та внутрішніх справ країн-членів підтримали запропонований Єврокомісією План дій, що складався з 10 пунктів і передбачав: 1) активізацію патрульних операцій у Середземному морі; 2) знищення суден, що використовуються для незаконного переправлення мігрантів; 3) скоординовану роботу європейських правоохоронних відомств з викриття переправників; 4) відрядження до Італії та Греції спеціалістів для надання допомоги місцевим фахівцям в опрацюванні клопотань біженців; 5) реєстрацію та зняття відбитків пальців усіх мігрантів; 6) розроблення механізму переміщення мігрантів у разі виникнення критичних ситуацій; 7) підготовку пропозицій щодо добровільного переселення біженців з числа найбільш вразливих до ЄС; 8) розробку механізму швидкого видворення нелегальних мігрантів; 9) співпрацю з транзитними країнами; 10) відправку до країн міграційного ризику офіцерів зв'язку з метою збору інформації щодо міграційної ситуації.

13 травня 2015 р. Єврокомісія оприлюднила послання «Європейський порядок денний з міграції» [6], де визначалися необхідні заходи як для припинення неконтрольованого припливу мігрантів та трагедій на морі, так і покращення всієї системи управління міграційними процесами.

У найближчій перспективі передбачались: активізація операцій на морі; ухвалення загальноєвропейської схеми переселень біженців; розбудова мережі пунктів прийому біженців, у першу чергу в Греції та Італії.

План на більш тривалу перспективу мав бути розбудований за чотирма напрямками: зменшення мотивів до нерегульованої міграції; удосконалення управління кордоном; формування чіткої спільної політики ЄС щодо притулку; нова політика щодо легальної міграції з метою збереження привабливості Європи для економічних мігрантів та максимізації вигод від міграції для країн-членів.

Заходи з реалізації цих планів містилися в спеціальних імплементаційних пакетах, перший з яких, від 27 травня 2015 р., передбачав потроєння обсягів фінансування операцій на морі, забезпечення процедур реєстрації мігрантів і зняття відбитків пальців. Пропонувалося також упродовж двох років переселити до Європи з таборів, що перебувають під патронатом УВКБ ООН в Туреччині, Лівії та Йорданії, 22,5 тис. біженців, які потребують захисту. Найбільше дискусій викликала пропозиція про переселення 40 тис. біженців з Греції та Італії. Проти розподілу шукачів притулку згідно з визначеними квотами виступили Чехія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Польща.

Другий імплементаційний пакет з'явився 9 вересня 2015 р. У ньому йшлося про: необхідність термінового переселити 120 тис. біженців з Італії та Греції (на додачу до 40 тис., про які було заявлено в травні), розподіл яких по країнах-членах мав би відбуватися залежно від чисельності населення, величини ВВП, кількості раніше поданих клопотань про притулок, рівня безробіття; запровадження постійно діючого механізму переселення з-поза меж ЄС; формування списку безпечних країн, вихідцям з яких притулок не надається; план дій щодо повернення на батьківщину мігрантів, яким у притулку відмовлено; пропозицію щодо утворення фонду для надання допомоги африканським країнам походження мігрантів.

Третій імплементаційний пакет, від 15 грудня 2015 р., стосувався утворення європейських прикордонних сил та берегової оборони.

Значно було збільшено бюджет, спрямований на врегулювання міграційної кризи. Витрати ЄС на відповідні заходи у 2015–2016 рр. сягнуть 10 млрд євро [7].

Наступний крок полягав у спільних акціях із третіми країнами, яких торкнулася криза. У жовтні 2015 р. відбулася зустріч з лідерами країн

Західних Балкан, де було схвалено план з регулювання потоку біженців через їх територію. У листопаді глави держав ЄС зустрічалися з африканськими лідерами.

Ключовим партнером у протидії міграційній кризі є Туреччина, де перебувають до 3 млн сирійських біженців, і звідки пролягає найінтенсивніший маршрут переправлення до Європи. ЄС уклав угоду з Туреччиною щодо припинення нелегальної міграції та надання допомоги сирійським біженцям і турецьким громадам, які їх приймають. Усі новоприбулі нелегальні мігранти мають бути повернуті до Туреччини. Водночас ЄС зобов'язується на кожного повернутого нелегала організувати переселення до Європи одного сирійського біженця, який уже отримав тимчасовий притулок в Туреччині. На допомогу Туреччині спрямовано 3 млрд євро.

**Підсумки і подальші перспективи.** Уряди низки країн-членів, преса, експерти критикували європейські структури за повільне і малоефективне розв'язання проблем, пов'язаних з міграційною кризою, звинувачували їх у низькій компетентності та короткозорості, у прийнятті ситуативних рішень, відсутності стратегічного підходу. Разом з тим, завдяки запровадженню заходів на морі було врятовано 250 тис. осіб. Затримано 71 організатора переправлення, зруйновано 129 плавзасобів, які ними використовувалися. Неврегульоване прибуття мігрантів до Європи вдалося загальмувати. Чисельність мігрантів, зафіксованих в Італії, скоротилася у квітні 2016 р. порівняно з березнем на 13 %, а порівняно з квітнем 2015 р. — удвічі. Прибуття нелегалів до Греції у квітні поточного року порівняно з березнем зменшилася на 90 %. Якщо раніше через Егейське море переправлялися щоденно в середньому 1740 осіб, то в травні-червні 2016 р. — 47 [8].

Однак про кардинальну зміну ситуації говорити зарано. Причини кризи не зникли. У безпосередній близькості до ЄС продовжуються конфлікти, зокрема в Сирії. Країни першого притулку не в змозі забезпечити належний прийом біженців. Якщо в 2014 р. за межею бідності перебували 50 % сирійських біженців в Туреччині, Йорданії, Лівані, то в 2015 р. — уже 70 % [4].

Повільно відбувається реалізація антикризових заходів усередині Євросоюзу. Разом з тим,

створено 6 пунктів для біженців в Італії і 5 — у Греції, в їх роботі беруть участь міжнародні команди, допомагаючи місцевій владі. На квітень 2016 р. досягнуто рівень стовідсоткової реєстрації мігрантів, що включає дактилоскопію, проти 8 % у Греції і 36 % в Італії у вересні 2015 р. Хоча результати реалізації схем переміщення шукачів притулку та переселення біженців із таборів з-поза меж ЄС доволі скромні, однак їх обсяги збільшуються. Станом на липень 2016 р. з Греції переміщено 2213, а з Італії — 843 шукача притулку, переселено з-поза меж Європи 8268 осіб, у т.ч. з Туреччини — 802 [9].

У січні 2016 р. Єврокомісія опублікувала доповідь щодо відповідей на виклики кризи та пріоритетів діяльності на 2016 р., де міститься висновок про невідворотність продовження міграційної кризи і необхідність у зв'язку з цим рішуче змінювати всю систему міграційного менеджменту в Європі [10]. Завдання, зокрема, полягають у стабілізації ситуації в країнах, які відчувають найбільший тиск нелегальної міграції; забезпеченні функціонування механізму повернення осіб, яким відмовлено в наданні статусу біженця, на батьківщину; подальшій розробці та розвитку схеми переміщення (країни, які наполягають, що внаслідок особливих обставин не можуть прийняти біженців, будуть зобов'язані сплачувати у європейські фонди 0,002 % від ВВП).

У планах на 2016 рік є також відновлення нормального функціонування Шенгенської зони, тобто відміна прикордонного контролю країнами, які тимчасово його відновили. Адже Шенген має не лише політичне та світоглядне значення для ЄС, а й цілком прагматичне. Було підраховано, що адміністративні витрати на відновлення контролю на внутрішніх кордонах становитимуть від 0,6 до 5,8 млрд євро. Водночас можливі збитки транспортних перевезень сягнуть 1,7–7,5 млрд на рік, туристичної галузі — 10–20 млрд [11].

У квітні 2016 р. своїм черговим посланням Єврокомісія започаткувала дискусію щодо глибокої реформи сфери притулку та міграційної політики загалом [12]. Невдовзі було оприлюднено низку конкретних пропозицій. Зокрема, запропоновано запровадити єдину для ЄС систему притулку, гармонізувати процедури, скоротивши строки визначення статусу, встановити стандарти захисту водночас із жорсткими заходами проти зловживань. Буде ухвалено єдиний

для країн-членів список безпечних країн, вихідцям з яких притулок не надається. Зазнає змін система визначення країни, відповідальної за прийняття біженця, якою зазвичай була країна в'їзду. Пропонується визначати спроможність приймати біженців відповідно до чисельності населення та величини ВВП. Якщо кількість шукачів притулку перевищуватиме 150 % допустимої, автоматично запускатиметься механізм переміщення їх до інших країн ЄС.

Значну увагу приділено удосконаленню інструментів легальної міграції, яка розглядається як дієвий засіб протидії міграції нерегульованій. Адже додаткові людські ресурси необхідні Європі для запобігання дефіциту працівників і розвитку економіки. За прогнозами, до 2060 р. активне населення ЄС зменшиться на 10 %, або на 50 млн осіб, частка пенсіонерів зросте з 17,1 % до 30 %. Важливо, що вже сьогодні є підстави для висновку про позитивний вплив припливу біженців на економіку Європи. Так, за оцінками, додаткові громадські витрати забезпечили 0,2 % зростання ВВП. У середньостроковій перспективі цей ефект буде більшим за рахунок збільшення пропозиції робочої сили [13].

Серед механізмів легальної міграції йдеться про: застосування схем добровільного переселення з-поза меж ЄС осіб, які потребують міжнародного захисту; розробку механізму допуску на територію ЄС з гуманітарних міркувань; застосування приватного спонсорства переїзду біженців; спрощення процедур об'єднання сімей, імміграції підприємців, студентів, сезонних робітників.

Єврокомісією запропоновано суттєві зміни до законодавства ЄС, яке регулює імміграцію висококваліфікованих спеціалістів. Зокрема, якщо нині умовою отримання так званої «блакитної картки» є заробітна платня, вдвічі вища за середню для країни, надалі буде достатньо 1,4. Для випускників вишів та представників дефіцитних професій – навіть 80 % середньої. Вимогу щодо тривалості трудового контракту пропонується зменшити з 12 до 6 місяців. Клопотатися про «блакитну картку» зможуть також і біженці, а подавати клопотання буде можливе не лише з-за кордону, а й перебуваючи на території ЄС.

Важливим напрямом міграційної політики ЄС на перспективу є комплексна діяльність з по-

передження виникнення гуманітарних криз та їх щонайшвидшого розв'язання. Крім надання дієвої допомоги країнам походження мігрантів, планується всіляко розвивати співпрацю з країнами транзиту.

**Наслідки європейської міграційної кризи для України** особливо відчутні передусім тому, що криза збіглася в часі із значною активізацією трудової міграції українців за кордон, викликану суттєвим погіршенням соціально-економічної ситуації в країні. Вона загрожує відчутними втратами населення, передусім молоді, кваліфікованих працівників, що тим більше вірогідно у світлі політики ЄС із захоплення прибуття цих категорій іммігрантів. З другого боку, активізація міграції українців турбує європейців, які побоюються подальшого ускладнення міграційної ситуації, зокрема у світлі отримання Україною безвізового режиму.

Чисельність поїздок українців до ЄС помітно зросла і становила в 2015 р. 12,5 млн проти 10,5 млн в 2014 р. В умовах стрімкого зuboжіння населення метою виїздів до Європи є переважно заробіток. Опитування, проведене навесні 2015 року компанією *GfK*-Україна на замовлення Міжнародної організації з міграції, показало, що 8 % українців планують найближчим часом знайти роботу за кордоном або вже її знайшли. За даними 2011 р. таких було 6 % [14].

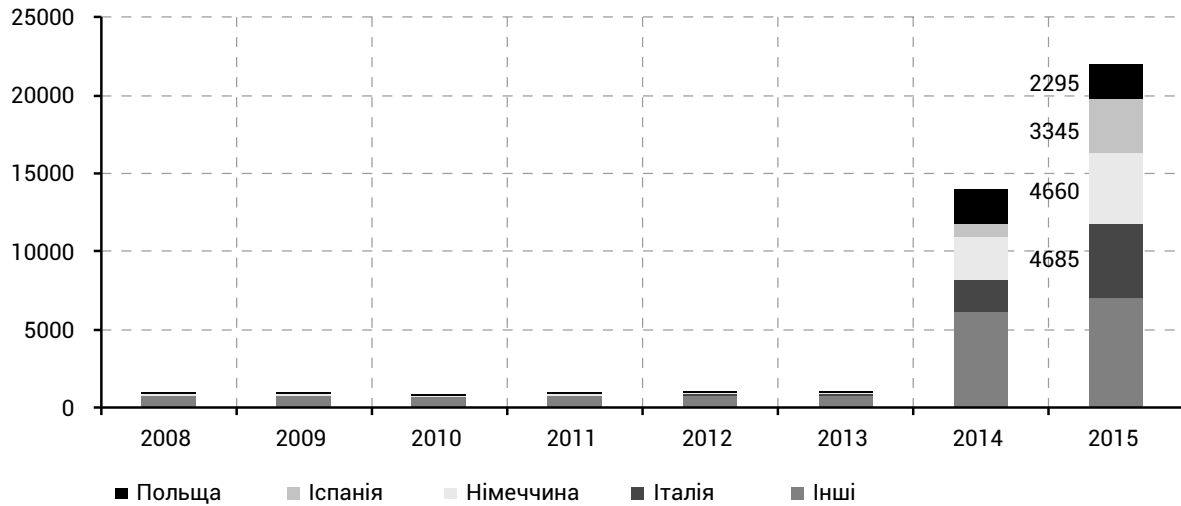
Найбільше непокоїть той факт, що все частіше працевлаштування за кордоном відбувається нелегально. Якщо за даними обстеження населення з питань трудової міграції, здійсненого Державною службою статистики 2012 р., питома вага мігрантів без належного статусу становила 20,4 % [15], то, за даними згаданого дослідження компанії *GfK*-Україна 2015 р., без оформлення трудових відносин працювали 41 % мігрантів.

Збільшення порушень правил в'їзду та перебування в ЄС з боку українців засвідчують дані *Frontex*:

- у 2015 р. чисельність затриманих на кордонах ЄС громадян України становила 17096 осіб проти 12 472 у 2013 р.;

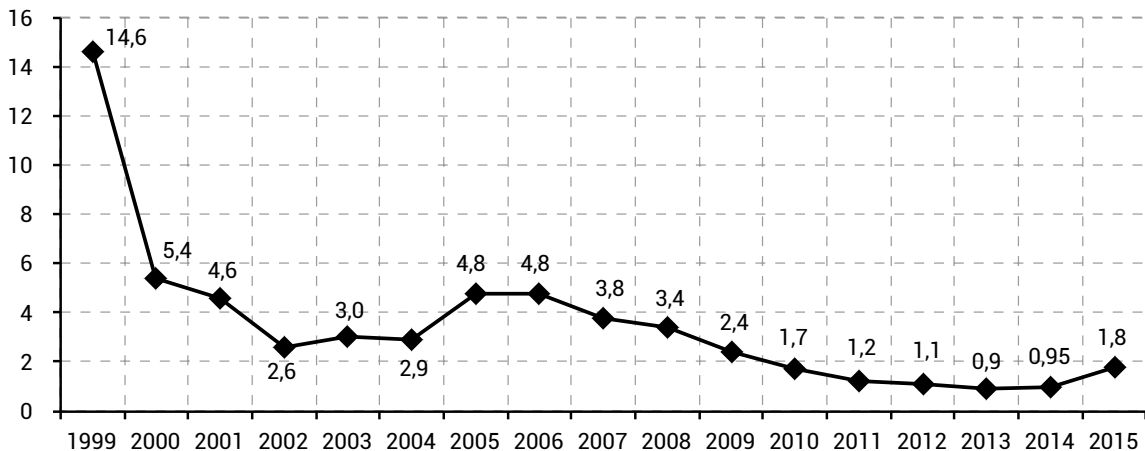
- чисельність українців, що не мали підстав для перебування на території ЄС і були виявлені правоохоронними органами, становила 22,6 тис. осіб проти 15,8 тис. у 2014 р.;

Рис. 4. Кількість клопотань про притулок, поданих громадянами України в країнах ЄС



Джерело: Eurostat

Рис. 5. Чисельність нелегальних мігрантів, затриманих за незаконне перетинання державного кордону, тис. осіб



Джерело: Державна прикордонна служба України

■ 15 тис. громадян України було видворено з території ЄС (8,6 % всіх витворених), що у понад 2 рази більше, ніж 2013 р.

■ упродовж 2015 р. було відмовлено у в'їзді 25,3 тис. українців, що на 50 % більше, ніж 2014 р. Вони становили п'яту частину всіх не пропущених на територію Євросоюзу громадян третіх країн [3, 16].

Варто зазначити також, що громадянами України було подано 22,4 тис. клопотань про притулок, або ж на третину більше, ніж 2014 р., у понад 20 разів більше, ніж в 2013 р. (рис.4).

І хоча кількість поданих українцями заяв становила лише 1,7% усіх клопотань про притулок в Європі, деякі європейські політики, зокрема депутати-праворадикали польського Сейму, пропонували навіть збудувати на українсько-польському кордоні захисну стіну, щоб убезпечитися від «української навали».

Занепокоєння Європи виявляється і у візовій практиці. Якщо у 2013 р. українцям було оформлено понад 1,5 млн шенгенських віз, то у 2014 р. — 1,35 млн, а у 2015 р. — 1,19 млн. Частково це наслідок збільшення частки багато-

разових віз. Проте має значення, безумовно, й збільшення кількості відмов: 1,85% у 2013 р. і 3,4% в 2015 р. [17].

Нелегальна міграція іноземців в Україну також зросла. Донедавна ситуація на кордоні з Україною вважалася європейськими інституціями стабільною і контрольованою. Проте, за даними Державної прикордонної служби, кількість спроб нелегального перетину кордонів України в 2015 р. порівняно з 2014 р. збільшилася майже вдвічі (рис.5).

Зросла також і кількість поданих в Україні клопотань про надання статусу біженця, у т.ч. від громадян Сирії. В 2015 р. було подано 1,4 тис. заяв, проти 1,1 тис. в 2013 р.

Хоча чисельність нелегальних мігрантів, як і шукачів притулку, залишається незначною, оскільки Україна наразі не приваблива для мігрантів внаслідок економічної ситуації, війни, в умовах значного посилення контролю на середземноморських кордонах ЄС існує ризик переорієнтації частини нелегального міграційного потоку на східноєвропейський маршрут, який проходить через Україну. З одного боку, вірогідним є почастішання спроб проникнення нелегальних мігрантів в Україну з Туреччини через чорноморські порти, а з другого — не можна виключати можливість активізації потрапляння нелегалів через російсько-український кордон, зокрема, через його не контрольовану Україною ділянку. Враховуючи економічне становище України, доволі скромні наявні потужності для прийому біженців, навіть незначне збільшення обсягів прибуття шукачів притулку може перетворитися для країни на серйозну проблему.

Через це необхідно заздалегідь готуватися до можливих ускладнень, здійснювати постійний моніторинг міграційної ситуації. Варто розробити План термінових заходів на випадок раптового прибуття значної кількості шукачів притулку, де передбачити завдання, канали взаємодії різних відомств.

Для підготовки Плану, як і пропозицій щодо розв'язання більш загальних питань у сфері удосконалення міграційної політики, було б корисно створити постійно діючу міжвідомчу робочу групу, залучити до її діяльності не лише урядовців, а й експертів, представників громадянського суспільства.

Одним із завдань такої групи могло б стати остаточне доопрацювання проекту Стратегії міграційної політики України, вкрай необхідного для посилення уваги влади та суспільства до міграційних проблем документа, підготовка якого затягується.

Ще одним нагальним питанням, відповідь на яке слід шукати на міжвідомчій основі, є імплементація Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», що набув чинності 2016 р. Варто пам'ятати, що для України міграційна криза полягає не стільки у прибутті нелегальних мігрантів, скільки у неврегульованому становищі українських заробітчани за кордоном, з усіма негативними наслідками і для становища цих громадян, і для іміджу держави і перспектив її співпраці з європейськими країнами. Міжвідомча робоча група мала б запропонувати план заходів з реалізації Закону, особливу увагу приділити питанням запобігання нелегальній трудовій міграції, а також реінтеграції мігрантів, які повертаються на Батьківщину, як добровільно, так і в результаті депортації.

З огляду на посилену увагу Євросоюзу до сфери міграції, варто активізувати дипломатичні зусилля з упорядкування міграційних питань, важливих для України, на міжнародному рівні. Зокрема це питання соціального та пенсійного забезпечення українських трудових мігрантів, укладення та виконання відповідних угод. Варто ініціювати також пошуки схем і розроблення програм циркулярної трудової міграції, тобто такої, яка не призводить до втрат населення Україною і не створює проблем з облаштуванням переселенців для країн призначення.

Ще одним напрямом діяльності, активізація якого необхідна в умовах міграційної кризи в Європі, є запобігання нелегальній міграції в Україну, що має відбуватися одночасно із посиленням спроможності системи прийому біженців, забезпеченням ефективної інтеграції біженців в українське суспільство.

І, нарешті, резонансні події, що в суспільній свідомості пов'язуються з міграційною кризою, такі як терористичні акти в Європі, активізація праворадикалів, суперечки між країнами — членами ЄС аж до виходу з союзу, вимагають серйозної інформаційно-виховної роботи. Через масмедіа, соціальну рекламу, систему освіти необхідно доносити до населення об'єктивну інформацію про міграційну ситуацію в Європі та в Україні, її гуманітарну складову, формувати толерантне ставлення до мігрантів.



### Список використаної літератури

1. *Crepeau F., Purkey A.* Facilitating Mobility and Fostering Diversity: Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants. — CEPS paper № 92/ May 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ceps.eu/publications/facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect>
2. *Spring 2015 Standard Eurobarometer* : Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5451\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm)
3. *Frontex.* Annual risk analysis 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf)
4. *Fargues F.* 2015: The year mistook refugees for invaders /European University Institute. — Policy Brief. — 2015. — №12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy\\_brief/P.B.2015-12.pdf](http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy_brief/P.B.2015-12.pdf)
5. *Juncker J.-C.* My priorities [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://juncker.epp.eu/my-priorities>
6. A European Agenda on Migration. COM(2015) 240 final [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)
7. *Morozowski T.* The European Commission's response to the migrant crisis [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://pl.boell.org/en/2016/03/03/european-commissions-response-migrant-crisis>
8. *EU-Turkey statement: Progress report, June 2016 final* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
9. *Fifth Report on Relocation and Resettlement.* Brussels, 13.7.2016 COM (2016) 480 final [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/fifth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/fifth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)
10. *COM (2016) 85 final* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf)
11. *Managing the Refugee Crisis/* European Council, 17-18 March 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation_en.pdf)
12. *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe* Com(2016) 197 final [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards\\_a\\_reform\\_of\\_the\\_common\\_european\\_asylum\\_system\\_and\\_enhancing\\_legal\\_avenues\\_to\\_europe\\_-\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf)
13. *Scalia G.* European migrant crisis, last measures of the EU policy on migration [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mediterraneanaffairs.com/european-migrant-crisis-last-measures-of-the-eu-policy-on-migration/>
14. *Дослідження з питань міграції та торгівлі людьми: Україна, 2015* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://iom.org.ua/sites/default/files/pres\\_kit\\_gfk\\_iom2015\\_ua\\_fin\\_3\\_2.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/pres_kit_gfk_iom2015_ua_fin_3_2.pdf)
15. *Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні /МОП, Державна служба статистики України, Ін-т демографії та соціальних досліджень НАНУ.* — К., 2013.
16. *Frontex.* Eastern European Border Quarterly. Q 4, 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_Q4_2015.pdf)
17. *Schengen Visa statistics by third country — 2015* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-statistics-third-country-2015/>

### References

1. *Crepeau F., Purkey A.* Facilitating Mobility and Fostering Diversity: Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants. CEPS paper № 92. May 2016. Access mode : <https://www.ceps.eu/publications/facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect>
2. *Spring 2015 Standard Eurobarometer: Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle.* Access mode: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5451\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm)
3. *Frontex (2016).* Annual risk analysis. Access mode : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf);
4. *Fargues F. (2015).* 2015: The year mistook refugees for invaders. European University Institute. Policy Brief. 2015. No.12. Access mode : [http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy\\_brief/P.B.2015-12.pdf](http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy_brief/P.B.2015-12.pdf)
5. *Juncker J.-C.* My priorities. Access mode : <http://juncker.epp.eu/my-priorities>

6. *European Commission* (2015). An European Agenda on Migration. Access mode: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)
7. *Morożowski T.* The European Commission's response to the migrant crisis. Access mode: <https://pl.boell.org/en/2016/03/03/european-commissions-response-migrant-crisis>
8. *European Commission* (2016). EU-Turkey statement: Progress report, June 2016 final. Access mode: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
9. *European Commission* (2016). Fifth Report on Relocation and Resettlement. Access mode: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/fifth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/fifth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)
10. *COM (2016)*. 85 final. Access mode : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf)
11. *European Council* (2016). Managing the Refugee Crisis. Access mode : [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation_en.pdf)
12. *European Commission* (2016). Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe. Access mode : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards\\_a\\_reform\\_of\\_the\\_common\\_european\\_asylum\\_system\\_and\\_enhancing\\_legal\\_avenues\\_to\\_europe\\_-\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf)
13. *Scalia G.* European migrant crisis, last measures of the EU policy on migration. Access mode : <http://mediterraneanaffairs.com/european-migrant-crisis-last-measures-of-the-eu-policy-on-migration/>
14. *IOM (2015)*. Doslidzhennia z pytan mihratsii ta torhivli liudmy: Ukraina, 2015 [Research on Migration and Human Trafficking: Ukraine, 2015] Access mode : [http://iom.org.ua/sites/default/files/pres\\_kit\\_gfk\\_iom2015\\_ua\\_fin\\_3\\_2.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/pres_kit_gfk_iom2015_ua_fin_3_2.pdf) [in Ukrainian].
15. *ILO (2013)*. Report on the Methodology, Organization and Results of Modular Sample Survey on Labour Migration in Ukraine. Kyiv: ILO, State Statistics Service of Ukraine, Ptiukha Institute for Demography and Social Studies [in Ukrainian].
16. *Frontex (2015)*. Eastern European Border Quarterly. Q 4. Access mode : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_Q4_2015.pdf)
17. *Schengen* Visa statistics by third country (2015). Access mode: <http://www.schengenvisa.info.com/schengen-visa-statistics-third-country-2015/>

# ОГЛЯД ІСНУЮЧИХ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНКИ РІВНЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Коваль Олександр Пилипович,**

*доктор економічних наук, старший науковий співробітник*

*У сучасній* науці досі немає єдиної критеріальної основи для вимірювання соціальної безпеки. Почасти це пояснюється тим, що переважна більшість дослідників вивчають не явище в цілому, а його окремі частини. До того ж виділення критеріїв (а отже, й набір індикаторів) для оцінки соціальної безпеки прямо залежить від авторського трактування її сутності.

Наразі відсутня система індикаторів, які могли б використовуватися для адекватної та ефективної оцінки рівня соціальної безпеки як у традиційному, так і в альтернативному розумінні цього терміна, тоді як потреба в них є очевидною та безперечною з огляду на забезпечення сталого розвитку вітчизняного суспільства.

**Ключові слова:** соціальна безпека, соціальні загрози, індекси, індикатори.

**Koval Oleksandr**

## REVIEW OF EXISTING APPROACHES FOR EVALUATION OF SOCIAL SECURITY

*In modern* science, the single criteria base to measure social security still does not exist. This is partly due to the fact that the vast majority of researchers study the phenomenon not as a whole, but only its individual parts. Moreover, the selection criterion (and, therefore, a set of indicators) to assess social security depends on the author's interpretation of the essence.

Currently there is no system of indicators that could be used for adequate and effective assessment of the level of social security both in traditional and in alternative sense of the term, while the need for them is obvious and uncontroversial in view of the sustainable development of the national society.

**Keywords:** social security, social threats, indices, indicators.

Соціальна безпека є однією з актуальних проблем розвитку сучасного суспільства, позаяк від її стану залежить цілісність і стабільність функціонування та розвитку соціуму в цілому, забезпечення захисту життєво важливих інтересів його членів. Це якість соціальних відносин, що характеризується наданням будь-якому члену можливості реалізувати свій внутрішній потенціал, перебуваючи поза загрозою економічної, соціальної та фізичної деградації, навіть при зниженні рівня і якості життя.

Сучасна вітчизняна економічна наука не має в своєму розпорядженні необхідного методологічного апарату й інформаційних технологій для ре-

гулярного відстеження стану соціальної безпеки як окремих регіонів, так і в суспільства в цілому. Проте об'єктивна оцінка соціальної безпеки країни має велике значення для сталого розвитку, а, отже, потребує відповідного інструментарію.

Методика оцінки рівня соціальної безпеки викладена у нормативному документі Мінекономрозвитку [1]. Альтернативні системи індикаторів запропоновано Ю. Харазішвілі та Є. Дронь [2]. Аналогічній проблематиці присвячено доробок Л. Ільчука [3]. Соціальним індикаторам як інструментам визначення рівня економічної безпеки в соціальній сфері присвячено праці Т. Поснової [4]. Формалізувати оцін-

ку економічної безпеки соціально-економічних систем запропонувала І. Яремко [5].

**Метою статті** є інвентаризація наявного інструментарію та авторських підходів до оцінки рівня соціальної безпеки.

Термін «соціальна безпека» в розумінні дослідників зазвичай має два трактування: традиційне (відсутність загроз для соціуму) та альтернативне (відсутність загроз з боку соціуму).

Під соціальною безпекою у традиційному розумінні (соціальна безпека для соціуму) для цілей цієї статті будемо мати на увазі відсутність загроз здоров'ю та життю людини. Такий підхід можна умовно вважати традиційним, тому дослідників цього напрямку також умовно позначимо як «традиційників».

Під соціальною безпекою в альтернативному розумінні (соціальна безпека з боку соціуму) будемо мати на увазі відсутність загроз національній безпеці з боку власних громадян. Дослідників цього напрямку умовно позначимо як «альтернативників». (Детальніше обґрунтування цих визначень див. у статті Ковалю О. П. «Семантика та сутність терміну «соціальна безпека», Стратегічні пріоритети, № 2, 2016).

Складність підбору і вимірювання об'єктивних показників соціальної безпеки визначається такими особливостями:

- специфікою предмета дослідження, що має тривірневу ієрархічну структуру (особа, соціальна група, суспільство в цілому);
- певними складнощами формалізованого опису соціально-економічних процесів, що відбуваються в суспільстві;
- складністю отримання достовірної вихідної інформації;
- труднощами виміру окремих показників, що мають комплексний, узагальнений характер.

Згідно з методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [1], інтегральний індекс економічної безпеки складається з 9 середньозважених субіндексів (складових економічної безпеки), одним з яких є субіндекс соціальної безпеки, який містить 15 індикаторів. У контексті цього дослідження розіб'ємо їх на чотири групи під умовними назвами «індикатори соціальної безпеки», «індикатори якості життя», «індикатори гуманітарної безпеки» та «інші індикатори».

## **1. Індикатори соціальної безпеки:**

1.1. відношення середньомісячної номінальної заробітної плати до прожиткового мінімуму на одну працездатну особу;

1.2. відношення середнього розміру пенсії за віком до прожиткового мінімуму осіб, які втратили працездатність;

1.3. чисельність ВІЛ-інфікованих осіб з діагнозом, що встановлений уперше в житті, *осіб на 100 тис. осіб населення*;

1.4. чисельність хворих на активний туберкульоз із діагнозом, що встановлений уперше в житті, *осіб на 100 тис. осіб населення*;

1.5. обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я, *відсотків ВВП*.

1.6. рівень злочинності, *кількість злочинів на 100 тис. осіб населення*.

Наведені шість індикаторів, на перший погляд, у контексті цього дослідження з деякими обмовками можна віднести до індикаторів власне соціальної безпеки в традиційному розумінні, залишивши за дужками їх інформативність, тобто можливість практичного використання. Нижче ми повернемося до їх аналізу більш детально.

## **2. Індикатори якості життя:**

2.1. частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами на місяць, нижчими 75 відсотків медіанного рівня загальних доходів;

2.2. співвідношення загальних доходів 10 відсотків найбільш та найменш забезпеченого населення (децильний коефіцієнт фондів);

2.3. частка витрат на продовольчі товари в споживчих грошових витратах домогосподарств;

2.4. відношення середньомісячної заробітної плати, нарахованої в середньому за годину, у країнах ЄС-27 та в Україні;

2.5. відношення середньої вартості 1 кв. метра загальної площі житла до середньомісячної заробітної плати.

На нашу думку, цю групу з п'яти індикаторів навряд чи можна віднести до індикаторів соціальної безпеки чи то в традиційному, чи то в альтернативному сенсі. Перші два з них характеризують не загальний рівень життя населення, а ступінь майнового розшарування суспільства. Само по собі майнове розшарування має місце в будь-якому суспільстві, і його не можна однозначно охарактеризувати як позитивне чи негативне явище. Спеціалісти дослідили взаємозв'язок між економічною нерівністю в суспільстві та

соціально-економічними показниками в країні в цілому. З'ясувалося, що нормальна нерівність проявляє себе як позитивний фактор, а надмірна — як негативний. Зниження надмірної нерівності на 0,01 процентного пункту підвищує темп економічного зростання на 1,87 процентного пункту, а темп зростання обсягу інвестицій — у середньому на 3,6—3,8 процентного пункту [6]. Але в контексті соціальної безпеки нас має цікавити не майнове розшарування суспільства, а добробут найнезаможніших верств населення.

Індикатор 2.3. (частка витрат на харчування) є доволі цікавим та інформативним показником, але все ж таки не висвітлює ступінь загрози для життя та здоров'я людини, тобто соціальної безпеки ані в традиційному, ані в альтернативному розумінні.

Індикатор 2.4 (співвідношення заробітної плати в Україні та ЄС) взагалі є виключно індикативним, оскільки не враховує паритету купівельної спроможності.

Насамкінець індикатор 2.5 (вартість житла порівняно із заробітною платою) також не можна відносити до індикаторів соціальної безпеки, оскільки він не характеризує кількості повністю безпритульних у суспільстві, для яких існує реальна загроза здоров'ю та життю.

Загалом ця вельми цікава група індикаторів характеризує не соціальну безпеку в будь-якому із сенсів, а, швидше, загальну якість життя українців. Світовий досвід та концептуальні підходи до вимірювання цього показника наведено у доповіді Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України [7].

### 3. Індикатори гуманітарної безпеки:

3.1. обсяг видатків зведеного бюджету на освіту;

3.2. загальна чисельність учнів денних загальноосвітніх навчальних закладів, *відсотків до загальної чисельності постійного населення у віці 6 — 17 років.*

На нашу думку, цю пару індикаторів можна з повним правом віднести до гуманітарної безпеки, оскільки вони прямо не пов'язані не тільки зі здоров'ям та життям людини, але й з рівнем добробуту. Хоча загалом у сучасному індустріальному світі наявність чи відсутність освіти може певним чином вплинути на життєвий шлях людини, прямий зв'язок, принаймні, у сучасній Україні, відсутній. Тобто, стверджувати,

що освіта є чинником соціальної безпеки, буде явним перебільшенням як із традиційної, так і з альтернативної точки зору.

### 4. Інші індикатори:

4.1. сума не виплаченої заробітної плати станом на 1 січня (1 липня) до фонду оплати праці за грудень (червень) звітної року;

4.2. рівень зайнятості населення у віці 15 — 70 років, *відсотків населення відповідної вікової групи.*

Ця пара індикаторів взагалі випадає із загального контексту з кількох причин. Сума не виплаченої заробітної плати без додаткових уточнень може свідчити про що завгодно або взагалі не свідчити ні про що. Необхідна додаткова інформація про структуру підприємств (економічно активні, неактивні, в стадії санації, ліквідації), платіжний календар тощо.

Рівень зайнятості є важливим та загальновизнаним показником стану здоров'я національної економіки. Проте його вплив на соціальну безпеку в будь-якому трактуванні неможливо оцінити без аналізу стану соціального страхування (зокрема, від безробіття) та соціальної допомоги у країні в цілому.

Отже, ця пара індикаторів також непридатна для визначення рівня економічної безпеки з обох точок зору.

Тепер повернімося до аналізу індикаторів першої групи, яку ми умовно назвали індикаторами соціальної безпеки. Перші два індикатори (відношення заробітної плати та пенсії до прожиткового мінімуму) загалом характеризують рівень доходів населення. Це досить важливі загальноприйняті індикатори, але їх придатність для визначення ступеня соціальної безпеки в традиційному розумінні під певним сумнівом з таких причин. Насамперед, більш інформативним є не середньоарифметичний, а медіанний показник, який хоч якось віддзеркалює структуру майнової стратифікації населення. По-друге, якщо виходити з того, що соціальна безпека пов'язана зі здоров'ям та життям людини, дослідника насамперед має цікавити частка людей, що отримують доходи нижчі, ніж прожитковий мінімум. Зрозуміло, за умови, що прожитковий мінімум є реальним, тобто реально віддзеркалює можливості людини задовольняти мінімальні життєві потреби.

Натомість для «альтернативників» ці індикатори є досить прийнятними, позаяк загалом низький рівень життя може призвести до протестів, заворушень тощо.

Наступні два індикатори є неприйнятними як для «традиційників», так і для «альтернативників». Жодним чином не применшуючи небезпеки туберкульозу та ВІЛ-СНІД для здоров'я людини, все ж таки зазначимо, що не вони є найбільш розповсюдженою причиною захворювань та смерті людей. У цьому контексті сумніву пальму першості в Україні надійно утримують серцево-судинні та онкологічні захворювання. Туберкульоз посідає лише шосте місце [8].

П'ятий індикатор (обсяг видатків на медицину) також є неприйнятним для обох категорій дослідників, оскільки для людей важливим є не обсяг фінансування, а ефективність використання фінансів для охорони здоров'я.

Насамкінець, останній, шостий індикатор може задовольнити «альтернативників», оскільки загальний рівень злочинності може стати причиною конфліктів у державі. Втім, для «традиційників» його ефективність сумнівна, оскільки індикатор узагальнює всі види злочинів, в тому числі фінансові, посадові, шахрайство тощо, тобто такі, що, як правило, не несуть в собі загрози здоров'ю та життю людини.

Узагальнену придатність індикаторів соціальної безпеки згідно з нормативним документом наведено у таблиці.

Як видно з таблиці, з усієї множини індикаторів, затверджених Мінекономрозвитку, лише три придатні для реального обчислення рівня соціальної безпеки в альтернативному розумінні і лише один (і то умовно) в традиційному. Великою мірою це може бути пов'язане з нечітким розумінням сутності соціальної безпеки, оскільки Мінекономрозвитку визначає її як «стан розвитку держави, за якого держава здатна забезпечити гідний і якісний рівень життя населення незалежно від віку, статі, рівня доходів, сприяти розвитку людського капіталу як найважливішої складової економічного потенціалу країни».

На нашу думку, гідний, якісний рівень життя є значною мірою розмитою, невизначеною та суб'єктивною категорією, тобто такою, що не придатна для практичного використання в дер-

жавному управлінні. Але інтереси українського суспільства потребують саме максимально транспарентної оцінки явища з метою прийняття конкретних управлінських рішень у сфері соціальної політики, оскільки сильна соціальна політика формує передумови для соціальної стабільності.

Наразі систем індикаторів соціальної безпеки, альтернативних викладених у методиці Мінекономрозвитку, небагато, однак вони є. Так, Ю. Харазішвілі та Є. Дронь пропонують такий набір [2]:

- рівень використання праці (відношення оптимального попиту на працю до її пропозиції);
- рівень оплати праці у випуску;
- рівень тіньової заробітної плати до офіційної;
- рівень тіньової зайнятості до загальної зайнятості;
- рівень видатків на освіту до ВВП;
- рівень видатків на охорону здоров'я до ВВП;
- відношення середньої заробітної плати до прожиткового мінімуму;
- питома вага заробітної плати у структурі доходів населення;
- рівень пенсійних видатків до ВВП;
- рівень дефіциту ПФ до ВВП.

При цьому автори виходять з власного трактування соціальної безпеки як «стану соціальної сфери, при якому забезпечується високий і якісний рівень життя населення незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх загроз». Характерно, що Ю. Харазішвілі та Є. Дронь, так само, як і Мінекономрозвитку, вважають головним критерієм рівень життя населення. За такого трактування соціальної безпеки запропонована система індикаторів відповідає своєму призначенню, тобто дійсно віддзеркалює рівень життя населення.

Інший дослідник, Л. Ільчук, трактує соціальну безпеку як «стан захищеності соціальних інтересів і соціальних потреб особи, суспільства, держави від впливу на них внутрішніх і зовнішніх загроз в межах визначених граничних (порогових чи критичних) значень, які можуть становити загрозу національній безпеці країни» [3]. Відповідно, він пропонує власний набір з 19 індикаторів, згрупованих у п'ять блоків: соціально-трудова відносина, демографічний, соціальне розшарування, соціальний захист, безпека життя. Їх окремий аналіз приведе нас до тих самих висновків.

Таблиця. Придатність офіційних індикаторів для визначення рівня соціальної безпеки у традиційному та альтернативному розумінні

Умовна група індикаторів	Індикатор	Придатність для оцінки рівня соціальної безпеки	
		традиційне розуміння	альтернативне розуміння
соціальної безпеки	відношення середньомісячної номінальної заробітної плати до прожиткового мінімуму на одну працездатну особу	ні	так
	відношення середнього розміру пенсії за віком до прожиткового мінімуму осіб, які втратили працездатність	ні	так
	чисельність ВІЛ-інфікованих осіб з діагнозом, що встановлений уперше в житті, осіб на 100 тис. осіб населення	ні	ні
	чисельність хворих на активний туберкульоз із діагнозом, що встановлений уперше в житті, осіб на 100 тис. осіб населення	ні	ні
	обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я	ні	ні
	рівень злочинності (кількість злочинів на 100 тис. осіб населення)	так / ні	так
якості життя	частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими 75 відсотків медіанного рівня загальних доходів	ні	ні
	співвідношення загальних доходів 10 відсотків найбільш та найменш забезпеченого населення (децильний коефіцієнт фондів)	ні	ні
	частка витрат на продовольчі товари в споживчих грошових витратах домогосподарств	ні	ні
	відношення середньомісячної заробітної плати, нарахованої в середньому за годину, у країнах ЄС-27 та в Україні	ні	ні
	відношення середньої вартості 1 кв. метра загальної площі житла до середньомісячної заробітної плати	ні	ні
гуманітарної безпеки	обсяг видатків зведеного бюджету на освіту	ні	ні
	загальна чисельність учнів денних загальноосвітніх навчальних закладів, відсотків до загальної чисельності постійного населення у віці 6 – 17 років	ні	ні
інші	сума невиплаченої заробітної плати станом на 1 січня (1 липня) до фонду оплати праці за грудень (червень) звітного року	ні	ні
	рівень зайнятості населення у віці 15 – 70 років, відсотків населення відповідної вікової групи	ні	ні

Таким чином, доходимо загального висновку, що набір індикаторів соціальної безпеки залежить головним чином від авторського її (соціальної безпеки) трактування. До того ж автори, як правило, не обтяжують себе обґрунтуванням вибору того чи іншого індикатора, обмежуючись лише констатацією факту.

На нашу думку, це вкрай вагомий нюанс у вітчизняній теорії та практиці дослідження соціальної безпеки. Адже від її стану залежить цілісність та стійкість функціонування та розвитку соціуму загалом, забезпечення захисту життєво важливих інтересів його членів. Це якість соціальних відносин, що характеризується надан-

ням будь-якому члену суспільства можливості реалізувати свій внутрішній потенціал, перебуваючи поза загрозою соціальної та фізичної деградації, навіть при зниженні рівня і якості життя.

## Висновки

1. Набір індикаторів соціальної безпеки здебільшого залежить від авторського трактування її сутності.

2. Наразі відсутня система індикаторів, які могли б використовуватися для адекватної та

ефективної оцінки рівня соціальної безпеки як у традиційному, так і в альтернативному розумінні цього терміна, тоді як потреба в них є оче-

видною та безперечною з огляду на необхідність забезпечення сталого розвитку вітчизняного суспільства.

### Список використаних джерел

1. *Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України*, затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ligazakon.net>
2. *Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі*; аналіт. доп./ Ю.М. Харазішвілі, Є.В. Дронь. – К. : НІСД, 2014. – 117 с.
3. *Методологія розрахунків показників соціальної безпеки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Metodologiya-rozrahunkiv-sotsialnoyi-bezpeky.pdf>
4. *Поснова Т.* Соціальні індикатори як інструменти визначення рівня економічної безпеки в соціальній сфері [Електронний ресурс]. / Т. Поснова. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Npndfi\\_2011\\_2\\_16.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Npndfi_2011_2_16.pdf)
5. *Яремко І.* Формалізація оцінки економічної безпеки соціально-економічних систем: концептуальні засади і підходи [Електронний ресурс]. / І. Яремко. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/23255/1/41-276-280.pdf>
6. *Во всем виновато избыточное неравенство* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nkj.ru/archive/articles/12728/>
7. *Вимірювання якості життя в Україні*: аналіт. доп. [Електронний ресурс]. / Е.М. Лібанова, О.М. Гладун, Л.С. Лісогор та ін. – К.: 2013. – Режим доступу : [http://www.idss.org.ua/monografii/UNDP\\_QoL\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QoL_2013_ukr.pdf)
8. *Здоровье нации: от чего умирают украинцы* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavred.info/zhizn/zdorove-nacii-ot-chego-umirayut-ukraincy-296365.html>

### References

1. *Metodychni rekomendatsii shchodo rozrahunku rivnya ekonomichnoi bezpeky Ukrainy*, zatverdzeni nakazom Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 29.10.2013 № 1277 [Guidelines for the calculation of the economic security of Ukraine, approved by Order of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine dd. October 29, 2013 №1277]. Retrieved from <https://ligazakon.net> [in Ukrainian]
2. *Kharazishvili, Yu.M., & Dron, Ye.V. (2014). Prohnozuvannya indykativ, porogovyh znachen ta rivnya ekonomichnoi bezpeky Ukrainy u serednostrokovii perspektivi.* [Forecast of the indicators, threshold requirements and economic security of Ukraine from the medium term perspective; analytical report]. – K. : NISD [in Ukrainian].
3. *Metodolohiya rozrahunkiv pokaznykiv socialnoyi bezpeky.* [The methodology of calculation of social security indicators.] Retrieved from <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Metodologiya-rozrahunkiv-sotsialnoyi-bezpeky.pdf> [in Ukrainian]
4. *Posnova T. (n.d.) Socialni indykatory yak instrumenty vyznachennya rivnya ekonomichnoyi bezpeky v socialnii sferi.* [Social Indicators as tools to determine the level of economic security in the social sphere]. Retrieved from [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Npndfi\\_2011\\_2\\_16.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Npndfi_2011_2_16.pdf) [in Ukrainian].
5. *Yaremko I. Formalizacia otsinky ekonomichnoi bezpeky socialno-ekonomichnyh system: konceptualni zasady i pidkhody* [The formalization of economic security assessment of socio-economic systems: conceptual framework and approaches]. Retrieved from <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/23255/1/41-276-280.pdf> [in Ukrainian].
6. *Vo vsem vinovato izbytochnoe neravenstvo.* [An excessive inequality has to be blamed for everything] Retrieved from <http://www.nkj.ru/archive/articles/12728/> [in Ukrainian].
7. *Libanova, E.M., Hladun O.M., Lisohor L.S. et al. (2013) Vymiryuvannya yakosti zhyttya v Ukraini. Analitychna dopovid.* [Measurement of Ukraine's quality of life; analytical report]. Retrieved from [http://www.idss.org.ua/monografii/UNDP\\_QoL\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QoL_2013_ukr.pdf) [in Ukrainian]
8. *Zdorovyie natsii: ot cheho umirayut ukraincy.* [Health of the Nation: what causes death of Ukrainians]. Retrieved from <http://glavred.info/zhizn/zdorove-nacii-ot-chego-umirayut-ukraincy-296365.html> [in Russian].



# РАПТОВА БІДНІСТЬ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

**Ковязіна Кароліна Олександрівна,**  
кандидат соціологічних наук

Стаття присвячена появі нового для українського суспільства явища раптової бідності внаслідок бойових дій, що ведуться на сході країни. Розглядаються основні відмінності класично бідних осіб від раптово бідних, до яких належать внутрішньо переміщені особи. Розглянуто основні перепони у відновленні їх соціального статусу на новому місці проживання. Надано пропозиції щодо можливих шляхів запобігання раптової бідності серед ВПО та поширенню бідності серед осіб, які опинилися на межі бідності і є вразливими до бідності через бойові дії.

Ключові слова: раптова бідність унаслідок бойових дій, внутрішньо переміщені особи, межа бідності, вразливість до бідності.

**Kovyazina Karolina**

## SUDDEN POVERTY IN UKRAINE: PROBLEM POSING AND SOLVING

*This article* considers the emergence of a new phenomenon for the Ukrainian society – the sudden poverty as a result of military operations on the east of country. The main differences between features of the classic poor and the suddenly poor, which include internally displaced persons are studied. The author analyzes the basic obstacles in restoring the social status of IDPs in the new place of residence. The article presents the proposals on possible ways to prevent sudden poverty among IDPs and the spread of poverty among people who find themselves in poverty and are vulnerable to poverty due to the hostilities.

**Keywords:** sudden poverty as a result of the fighting, internally displaced person, poverty, vulnerability to poverty.

Проблема бідності — одна з базових у будь-якому суспільстві. В Україні зниженням рівня бідності займаються відтоді, як проголосили незалежність. Програми та стратегії боротьби з бідністю приймаються щороку. Крім того, це одне з ключових завдань, відображених у Цілях розвитку тисячоліття, Цілях сталого розвитку (2016–2030 роки) та Європейській соціальній хартії (переглянутій), ратифікованій Верховною Радою України у 2006 році.

Багато дослідників, наприклад, Ю.І. Саєнко, В.І. Паніотто, О.Д. Куценко, Е.М. Лібанова, О.П. Кириленко, А.Б. Фляшнікова, В.О. Мандибура, посвятили свої праці вивченню класичних форм бідності та нерівності. Водночас поява нових форм бідності залишається без належного теоретичного осмислення та практичного ви-

мірювання. Говорячи про нові форми бідності, а особливо про раптову бідність внаслідок бойових дій, треба відзначити працю Л.М. Черенько «Нові форми бідності в Україні: основні поняття та оцінка масштабів явища» (2015), проте дане явище є ще не вивченим та потребує подальшого дослідження.

**Метою цієї статті** є аналіз нової форми бідності — раптової бідності внаслідок ведення бойових дій на сході країни, головними суб'єктами якої є внутрішньо переміщені особи та їх сім'ї, а також пошук можливих рішень щодо запобігання її поширення.

Тривалий час у країні спостерігався *поступовий процес* збідніння населення, проте нині відбуваються суттєві зміни, зумовлені передусім еко-

номічним спадом та бойовими діями на сході України, які мають значний вплив на різні сфери життя, зокрема соціальну. Тож рівень бідності зростає за всіма критеріями.

Однак бідність, спричинена подіями на сході, набула нової форми — *раптової*. Вона настає в разі втрати всього майна та джерел для існування, тобто людина в один момент, маючи певний рівень достатку, його втрачає і стає бідною. Така форма бідності вже мала всеосяжні масштаби в історії незалежної України.

Найбільш значущим фактором поширення бідності в Україні стало падіння обсягів виробництва в 90-х роках ХХ ст. після розпаду СРСР [1]. Це призвело до стрімкого зменшення зайнятості і зниження рівня оплати праці. Таке стрімке збідніння населення є *раптовою тотальною бідністю*, яка настає внаслідок глобальних перетворень (війн, революцій, розпадів систем). Тобто країна зі стабільною економікою, достатнім ресурсним, технічним, людським, інтелектуальним потенціалами раптово (неочікувано) стає тотально бідною [2]: бідними стали держава і майже всі прошарки населення, незалежно від віку, посади, освіти, наявності роботи тощо.

В Україні ця тенденція зберігалася тривалий час, проте на початку ХХІ ст. ситуація поліпшилася. Так, з 2000 року було досягнуто певних успіхів у подоланні абсолютної бідності. За критерієм фактичного прожиткового мінімуму рівень бідності зменшився з 71,2 % у 2000 році до 22,1 % у 2013 році [3]. Проте через економічну кризу, погіршення умов на ринку праці (реальна зарплата зменшилася у червні 2016 року порівняно з минулим роком на 17,3 % [4], а рівень безробіття серед економічно активного населення віком 15–70 років за перший квартал 2016 року становив 9,9 % [5]), а також значне підвищення цін на енергоносії для населення, рівень бідності в Україні стрімко зріс. Як зазначається в економічному огляді Світового банку, рівень бідності збільшився з 3,3 % в 2014 році до 5,8 % у 2015 році, тоді як помірна бідність (за методологією Світового банку для України) зросла з 15,2 % в 2014 році до 22,2 % у 2015 році [6].

Ті самі тенденції відображає суб'єктивний підхід оцінки бідності. Кількість домогосподарств, які вважають себе бідними, в 2015 році становила 72,3 %, що в 1,3 раза більше, ніж у 2008 році. Представниками середнього класу відчують себе лише 0,7 % (у 2008 р. таких було 1,9 %, що

більше в 2,7 раза). До проміжної категорії (не бідні, але й не середній клас) себе відносять в 1,5 раза менше домогосподарств (41,2 % у 2008 році проти 27,0 % у 2015 році). Крім того, в 2015 році 65,7 % домогосподарств відзначили погіршення матеріального благополуччя за рік. У 2016 році домогосподарства не очікують на поліпшення ситуації: 50 % вважають, що матеріальний стан погіршиться, а 41,6 % — залишиться без змін [7].

Негативна економічна динаміка та невизначеність у поєднанні зі збройним конфліктом на сході України сприяє стрімкому звуженню середнього класу — основи процвітання суспільства. Ті, хто мав за українськими мірками прийнятний рівень доходу, після зростання цін, підняття тарифів на комунальні послуги, зниження заробітної плати, скорочень, зменшення пропозицій на ринку праці опинилися в ситуації, коли витрати стрімко перевищили доходи. Відповідно до зменшення середнього класу, зниження рівня благополуччя зростає бідність. Такі процеси масового збідніння населення, що сьогодні відбуваються в Україні, також можна назвати раптовими.

Проте в цій ситуації можна виокремити групу людей, які переживають раптову бідність найгостріше. Це — внутрішньо переміщені особи (далі — ВПО). Найбільше раптово бідними стали жителі регіону ведення АТО. До бойових дій вони мали певні соціально визнані блага: майно (квартиру, автомобіль, дачу), роботу, стабільний заробіток, освіту, що давало можливість відносити себе до середнього класу. Після початку збройного конфлікту вони втратили все, що мали. І стали раптово бідними. Йдеться і про тих, хто виїхав, набувши статусу внутрішньо переміщених осіб, і тих, хто залишився. Такий розподіл не має значення, оскільки з обох боків лінії розмежування умови життя людей значно погіршилися.

Раптові бідність і збідніння, що максимально наблизили певну частину ВПО до межі бідності, утворили нову групу — так званих нових бідних. З першого погляду може здатися, що раптово бідні і бідні мають однакові проблеми: відсутність власного житла та/або незадовільні житлові умови, проблеми з працевлаштуванням, невисокі заробітні плати, обмеження в наборі та якості продовольчих та непродовольчих товарів, складнощі в доступі до соціальних послуг. Для традиційно бідних немонетарна бідність є і причиною, і наслідком монетарної. Проте для

раптово бідних характерно, що раптово немонетарна бідність (майно, а саме квартира, побутове начиння, техніка, одяг, що накопичувалися роками, в один момент стали недоступними, втраченими) є причиною монетарної бідності. Заощадження ВПО витрачені на облаштування на новому місці перебування (часткове відновлення майна, оренда житла).

Складнощі з пошуком роботи та отримання незадовільної заробітної плати призвели до того, що отримувані доходи на одного члена домогосподарства або дорівнюють, або незначно перевищують прожитковий мінімум. Це важливо в розумінні відмінності раптово бідних від традиційно бідних. Ці люди відрізняються від звичайних груп бідних за такими критеріями:

1) причина бідності: бойові дії на сході України та анексія АР Криму змусили майже 2 млн осіб залишити майно і роботу, змінити місце проживання;

2) часовий проміжок: настання бідності відбулося непередбачувано, випадково, неочікувано. На відміну від класичних бідних, для яких бідність — поступовий шлях або відтворення бідності батьків;

3) психологія бідності: ВПО, що опинилися в складних життєвих умовах, не відчували себе бідними (за винятком тих, хто й до переміщення був бідним), оскільки до бойових дій мали певний статус у суспільстві, який давав змогу задовольняти потреби на доволі високому рівні. Але в теперішніх умовах, коли загальний рівень доходів та життя став нижчим від того, що був, їх можна вважати бідними або вразливими до бідності.

Саме психологічний фактор — найбільша відмінність раптово бідних від бідних. І хоча сама ситуація призводить до появи у більшості ВПО почуття вразливості, безсилля, неможливості планувати власне майбутнє, люди з цієї групи не мають свідомості бідної людини, навпаки, вважають себе активними членами суспільства, здатними самостійно вирішувати свої проблеми. А тому бажання повернути втрачений рівень життя є доволі сильним, з високою готовністю до дій. Тобто такі люди — економічно активні та вмотивовані більше, ніж ті, хто звик бути бідним.

Така риса збіднілих ВПО є безперечним плюсом для держави, оскільки ефективна допомога в працевлаштуванні, забезпеченні належних житлових умов, доступі до соціальних послуг,

психологічній підтримці допоможе подолати труднощі та адаптуватися до нових умов. Проте чим довше така допомога не надається державою комплексно, тим більше людина звикає до свого нового статусу, натомість отримувана матеріальна допомога не стимулює до активних дій, а, навпаки, спонукає до збільшення категорії «соціальних утриманців».

Раптова бідність чинить на людей економічний, соціальний і психологічний тиск, оскільки змінює їх становище в суспільстві, приналежність до соціального прошарку, зменшує доступ до звичного рівня якості продовольчих та непродовольчих товарів і послуг. Це все призводить до ризику опинитися на або за межею бідності. Значній кількості ВПО на новому місці проживання не вдається відновити втрачені блага та соціальний статус. Проблеми із проживанням, роботою, інтеграцією до нової громади стають найактуальнішими.

*Найгостріша проблема — забезпечення житлом.* Згідно з інформацією Держслужби України з надзвичайних ситуацій, на кінець червня 2016 року місцевими органами виконавчої влади виділено лише 586 приміщень, придатних для розміщення 10,2 тис. ВПО. І хоча пошук приміщень відбувається постійно, це в середньому становить лише 1 % від загальної потреби (кількість ВПО, зареєстрованих регіональними штабами ДСНС, становить 1 млн 24 тис. осіб) [8]. Відсутність державного регулювання та забезпечення розселення вимушених переселенців протягом усього періоду ведення АТО, змушує ВПО самостійно вирішувати проблему з проживанням у новій місцевості. Найчастіше це відбувається за рахунок оренди різних житлових категорій (57 % ВПО орендують житло, з яких 35 % — квартири, 13 % — будинки, 8 % — кімната у квартирі). Інша частина оселяється у родичів або в родини, що приймають (19 %), або у гуртожитках та центрах колективного проживання (20 % опитаних) [9]. Цікаво, що однією з головних причин зміни місця проживання внутрішні переселенці пов'язують саме з житлом (40 %) або з високою орендною платою (29,1 %). Тобто пошук нових приміщень на інших умовах, які можуть дозволити переселенці. Зазвичай це не означає поліпшення житлових умов, а навпаки, йдеться про їх погіршення.

Потрібно відзначити, що оренда житла та сплата комунальних тарифів відбувається за власний рахунок внутрішніх переселенців. Це одна

з основних статей видатків у сім'ях ВПО, що змушує значну їх кількість економити навіть на харчуванні<sup>1</sup>.

Така ситуація пояснюється більшою мірою через *низькі доходи* внутрішніх переселенців: середній дохід у 65 % опитаних ВПО становить до 1330 грн на одного члена домогосподарства, а 27 % живуть на 1331-2500 грн, Тобто йдеться про дохід від одного до двох прожиткових мінімумів<sup>2</sup>. Це означає, що дохід ВПО не набагато перевищує межу бідності: вони ще не бідні, але суттєво наближені до них. Таким чином, люди знаходяться у зоні ризику і є вразливими до бідності: незначні негативні зміни в житті домогосподарств, наприклад, непередбачувані витрати на лікування або навчальні товари для дітей, збільшення витрат на енергоносії, оренду житла, термінова виплата заборгованості, впливають на погіршення становища ВПО і значно підвищують ризик переходу до категорії бідних.

У таких умовах соціальна допомога та виплати на переселенців стає майже єдиним джерелом доходу для значної кількості ВПО (44,7 % та 43,9 % відповідно). Заробітна плата (39,6 %) та пенсія (37,7 %) також залишаються вагомим джерелом прибутку в домогосподарствах ВПО. Для третини опитаних гуманітарна допомога – важливий засіб існування. Випадкові заробітки та підтримка родичів є основним джерелом отримання доходу для 14 % і 13 % опитаних ВПО відповідно [9]. Таким чином, заробітна плата не може бути основною частиною доходу, роль якої відіграє стороння допомога.

Житлова проблема більшою мірою може бути вирішена завдяки стабільній заробітній платі на рівні не нижче від отриманого раніше. Проте втрата роботи та складнощі з її отриманням на новому місці, а також відповідної платні, тобто питання *працевлаштування*, – ще одна гостра проблема ВПО. Пошук роботи ускладнюється загальним зменшенням попиту на робочу силу, що зумовлено економічним спадом.

Крім того, значну частину ВПО складають мешканці Донбасу, індустріального регіону, де розвинена важка промисловість, а тому працівники, які

користувалися попитом на донецькому та луганському ринках праці, не завжди можуть знайти роботу на новому місці. Тобто регіонально локалізовані ринки праці також створюють перешкоди на шляху пошуку роботи, особливо для працівників середнього і старшого віку й тих, для кого кваліфікована робота у виробничій сфері була основною. Тому кваліфікація та досвід багатьох ВПО, що слугували для них високим статусом на ринку праці на Донбасі, в інших областях України робить їх неконкурентоспроможними в інших професіях, потрібними у новому регіоні проживання.

Проблема локальних ринків праці відображена в результатах дослідження Міжнародної організації праці щодо зайнятості ВПО. З'ясовано, що найчастіше відмовою від реєстрації у Державній службі зайнятості є те, що у базі вакансій служби переважно дуже низькооплачувані вакансії та бракує вакансій за фахом безробітних ВПО. Найчастіше вони знаходять роботу у сфері оптової та роздрібної торгівлі, займаються ремонтом автотранспортних засобів та мотоциклів; на другому і третьому місцях – будівництво та інші види діяльності сфери послуг. Більше того, в пошуку роботи ВПО погоджуються на професійне пониження. У структурі зайнятості після переїзду, порівняно зі структурою зайнятих до переїзду, помітно зменшилася частка промисловості з 22 % до 9,7 %. А більшість опитуваних ВПО відзначила про погіршення умов роботи порівняно з тією, що вони мали до переселення, особливо в таких важливих аспектах, як соціальні гарантії та рівень доходу і зарплати.

Всі три види діяльності характеризуються високим рівнем неформальної зайнятості, соціальною незахищеністю, сезонністю, часто випадковим характером роботи, а також є невиробничими [10]. Найменш постраждали в цьому питанні виявляються працівники медичної, освітньої та державної сфери, які працювали у державних закладах та були централізовано переведені з невідконтрольованих територій до інших областей. Саме ці вимушені переселенці працевлаштовуються у тих сферах, в яких працювали до переїзду [9].

Таким чином склалась ситуація, коли доходи більшості ВПО не можуть забезпечити їм нормальний рівень життя (якість харчування, житлові умови, можливість придбання речей та послуг), який у багатьох випадках є нижчим від того, що був раніше. Проблеми, які впливають на якість рівня життя (відсутність постійної роботи із задовільною заробітною платою, відкри-

<sup>1</sup> Відповідно до звіту Міжнародної організації з міграції, приблизно 47 % ВПО мають заощаджувати на харчуванні; 33 % можуть задовольнити тільки нагальні потреби у харчуванні, заощаджують на задоволення інших потреб (купівля необхідного одягу, взуття тощо).

<sup>2</sup> На момент проведення дослідження прожитковий мінімум становив 1330 грн.

те житлове питання, освітні, медичні, рекреаційні проблеми), не можуть бути компенсовані за рахунок державної допомоги та виплат для переселенців, що дедалі частіше стає основним джерелом доходу.

Проте говорити, що збільшення соціальних виплат поліпшить становище ВПО, не можна, оскільки це матиме зворотний ефект: є загроза збільшення категорії «соціальних утриманців». Задля її уникнення необхідно розробити стратегічне вирішення проблем, пов'язаних з внутрішньо переміщеними особами. Саме такого стратегічного підходу не вистачає при прийнятті нормативно-правових актів щодо ВПО.

В Агентстві ООН у справах біженців (*UNHCR*) виокремлюють три фази переміщення людей усередині країни. Перша — це фаза масового переміщення потоку людей із необхідністю надання першочергової допомоги із задоволення елементарних потреб в їжі, воді, одязі, житлі. Друга стосується професійного перенавчання та програм кредитування і є перехідною. Третя — фаза довгострокових рішень, стратегічного бачення майбутнього держави та ВПО [11].

З цього погляду, нині уряд виконує функції першої фази, частково розпочинає вирішення другої, що закладено в Комплексній державній програмі щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції ВПО, а дій з виконання третьої фази немає. Відсутність стратегічного бачення щодо державної політики з питань ВПО вказує на те, що або внутрішньо переміщені особи розглядаються як тимчасове явище, а тому немає необхідності в стратегії, або уряд не в змозі розробити таку стратегію. Останнє сумнівно, оскільки є міжнародні методики запобігання негативним наслідкам та надання допомоги ВПО, в тому числі і Керівні принципи з питань переміщення осіб усередині країни, підготовлені представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, а також досвід інших країн.

Відсутність стратегії наочно підтверджує той факт, що тільки через два роки після початку АТО зроблено першу спробу підійти до вирішення проблем ВПО комплексно. Наприкінці 2015 року постановою № 1094 Кабінету Міністрів України затверджена «Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної опе-

рації в інші регіони України, на період до 2017 року» (далі — Програма). Це частина плану заходів з реалізації Стратегії подолання бідності, ухвалені розпорядженням Кабінету Міністрів від 16 березня 2016 р. № 161 [12] щодо запобігання бідності та соціальному відчуженню серед внутрішньо переміщених осіб. У стратегії визнано, окрім сталих категорій серед бідного населення, появу нових вразливих до бідності груп населення: внутрішньо переміщених осіб, учасників антитерористичної операції та всіх осіб, постраждалих від збройного конфлікту на сході України. Це означає визнання на офіційному рівні окремої групи бідних — раптово бідних та вразливих до бідності внаслідок воєнних дій, а тому для них передбачені умови подолання та профілактики бідності.

Програма передбачає важливі заходи, які торкаються різних аспектів поліпшення життя ВПО: зниження рівня соціальної напруженості серед ВПО в суспільстві; сприяння інтеграції та соціальній адаптації на новому місці проживання; забезпечення належних умов для життєдіяльності, прав та реалізації потенціалу; надання соціальної, медичної, психологічної та матеріальної підтримки; створення передумов для компенсації завданої їм майнової (матеріальної) та моральної шкоди; створення сприятливих умов для добровільного повернення на місце попереднього проживання [13].

У Програмі приділено увагу найактуальнішим питанням, що стосуються житла (відновлення та побудова житлових об'єктів, надання приміщень в оренду на пільгових умовах, забезпечення тимчасовим житлом, розробка механізмів оплати вартості комунальних послуг за тарифами для побутових споживачів), працевлаштування (проведення заходів з перепідготовки та підвищення кваліфікації ВПО, заохочення та надання підтримки для самозайнятості), соціального захисту осіб (формування та ведення реєстру заборгованості з виплати заробітної плати, пенсії, інших соціальних виплат тощо). Однак, як зазначають експерти, з кінцевого варіанту Програми виключено багато пропозицій від представників громадських та міжнародних організацій [14].

Слід відзначити, що реальна дієвість Програми обмежена часовими та, найголовніше, фінансовими факторами. Тому результати її впровадження відрізнятимуться від запланованих. З одного боку, встановлений дворічний план виконання програми вселяє надію на швидке розв'язання

багатьох нагальних проблем ВПО, однак відсутність закладених у державному бюджеті на 2016 рік видатків на реалізацію Програми унеможливило допомогу в найбільшій сфері і передусім — забезпечення нормальних житлових умов [15]. Серед цілей Програми передбачено всебічний підхід до вирішення житлової проблеми для ВПО (тимчасове і постійне житло). Окреслені заходи могли б допомогти ВПО вирішити житлові проблеми, проте, якщо надання матеріальної допомоги на вирішення соціально-побутових питань, а також забезпечення освітніми та медичними послугами ВПО відбувається за рахунок коштів місцевих бюджетів, то житлова проблема вирішується тільки за рахунок коштів Євросоюзу та міжнародних донорських організацій у вигляді реконструкції, ремонту певних поодиноких об'єктів. Це не змінює ситуації, отже, необхідна державна підтримка.

Більше того, як частина Стратегії подолання бідності мета Програми не відображає спрямованості на запобігання бідності серед внутрішньо переміщених осіб. Цей документ переважно спрямований на подолання соціального відчуження. Хоча, безперечно, успішна реалізація дій Програми, спрямованих на забезпечення житлом та роботою, позитивно вплине на боротьбу з бідністю серед вразливих до бідності осіб із числа переселених громадян.

Насамперед необхідно чітко окреслити мету Програми саме з погляду запобігання раптової бідності серед ВПО. Це має сприяти вирішенню проблеми відсутності уявлення про масштаби раптової бідності серед ВПО, а особливо визначення тих, хто є найбільш вразливим до бідності, наближеним до межі бідності.

Нестача такої інформації не дає можливості для запобігання та профілактики настання бідності для домогосподарства, а також позначається на ефективності політики адресності надання державних послуг та допомоги. Виявлення бідності серед ВПО можливе за допомогою Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Спроби створення такої бази робляться з 2014 року, очікувалося, що вона запрацює у другій половині 2016 року [16]. Серед інформації, що вноситься до інформаційної бази, є відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби внутрішньо переміщених осіб, стан їх забезпечення; а також інформація про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію [17].

Проте визначення потреб та працевлаштованість не дають можливості оцінити матеріальний стан домогосподарства. Тому до інформаційної бази необхідно внести відомості щодо доходу на одного члена сім'ї в місяць. Така інформація допоможе виявити бідність серед ВПО (витрати нижче фактичного прожиткового мінімуму), а також оцінити масштаб цього явища, провести заходи з профілактики вразливості до бідності.

Зазначені проблеми, бездіяльність влади, зміни в процедурі отримання соціальної допомоги<sup>3</sup>, яка для значної кількості ВПО є основним джерелом доходу, відсутність дієвих механізмів забезпечення житлом змушують людей, особливо тих, чиє майно залишилося не зруйнованим, до повернення на попереднє місце проживання. Цікаво, що в таку ситуацію потрапили не тільки мешканці Донбасу на підконтрольній території Україні, але й ті, хто виїхав до Російської Федерації [18]. Причини повернення ті самі [19]: рівень життя та рівень благоустрою на новому місці значно нижчий, ніж той, що був, без видимої перспективи поліпшення життя (відсутність необхідного доходу, який забезпечив би житлом та іншими продовольчими та непродовольчими товарами та послугами, та можливість такий дохід отримувати). Крім того, важливе значення має психологічний фактор — упереджене ставлення до переселенців місцевого населення, відчуття себе чужинцями, сильний «потяг додому», віра в можливе швидке повернення після закінчення бойових дій.

Так, 43,7 % ВПО (з АР Крим, Донецької та Луганської областей) мають намір повернутися на місце проживання до переселення. Серед тих, чиє житло повністю зруйноване, намір повернутися після закінчення бойових дій висловлюють 45,4 % опитаних ВПО. Тобто стан житла загалом не змінює бажання, провідну роль відіграє психологічний фактор. Також до зони, не підконтрольній уряду, регулярно навідувалися 27,4 % опитаних ВПО для відвіду-

<sup>3</sup> Перевірка проживання переселенців на підконтрольній владі території, яка відбувається в будь-який час, у тому числі, коли переселенців немає вдома. За відсутності під час перевірки переселенців позбавляють виплат. Хоча така процедура спрямована на підвищення адресності, у результаті від неї страждають люди, які на півроку позбавляються допомоги // Ермішина: тепер у переселенців нове завдання — розчлунити соцпрацівника [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://newsradio.com.ua/2016\\_06\\_10/rm-shina-teper-u-pereselenc-v-nove-zavdannja-rozchuliti-socprac-vnika-5691](http://newsradio.com.ua/2016_06_10/rm-shina-teper-u-pereselenc-v-nove-zavdannja-rozchuliti-socprac-vnika-5691).

вання та/або підтримання житла [9], що свідчить про стійкий зв'язок з попереднім місцем проживання. Це найвірогідніший аргумент до повернення після встановлення миру. І хоча стан житла не впливає на бажання повернутися, проте саме наявність уцілілого житла стає одним з основних аргументів для повернення. Житлова проблема — одна з найголовніших для переселенців, які орендують житло. Причому гострота питання збільшується не тільки через розмір орендної плати та умови проживання, але й через ціни на комунальні послуги, які постійно зростають.

Окрім явних причин для повернення виокремлюються й латентні. Однією з таких причин є мобілізація. Для родин, в яких є чоловіки призовного віку, переїзд означає уникнення повістки. І хоча ВПО визнають, що це непатріотично, більшість з них вважає, що війна «неправильна», до того ж вони і так постраждали від неї. Інша причина — ідеологічна. Переселенцям важко дотримуватися нейтралітету, оскільки нове середовище вимагає від них чітких політичних позицій: підтримка української сторони чи «руського мира». Замість того, щоб робити вибір, ВПО схильні до нейтралітету, хоча бажання повернутися додому, на територію так званих ДНР і ЛНР, викликає в соціумі почуття зради. Проте для самих переселенців це можливість позбутися ідеологічного тиску з боку місцевого оточення.

Утім, повернення не вирішує всіх проблем, адже є значно гірші. Зупинка виробництва, закриття багатьох бюджетних, промислових підприємств призвело до втрати роботи й доходу для тих, хто залишився. Це означає, що проблема працевлаштування для тих, хто повернувся або планує повернутися, не втрапить актуальності, крім того, як зазначають експерти, ціни в регіоні повернення вищі від українських удвічі [20].

Таким чином, можна відзначити, що в Україні внаслідок бойових дій виникла нова форма бідності — раптова. Внутрішньо переміщені особи стали раптово бідними, вони неочікувано втратили значну частину майна та джерела прибутку. Ті, хто мав певний статус у суспільстві, втратив і його. Проблеми, з якими стикаються ВПО на новому місці проживання, перешкоджають поновленню статусу. Це призводить до збільшення групи вразливих до бідності осіб, які через непередбачувані витрати легко перейдуть до категорії бідних.

Перший крок до запобігання бідності серед ВПО зроблено, коли вони були визнані законодавчо як нова група з високим ризиком до бідності внаслідок бойових дій. Другим стало прийняття Програми соціальної підтримки та реінтеграції в нових життєвих умовах. Проте вона має низку вад, найголовнішою з яких є те, що витрати на вирішення житлового питання не закладені в державному бюджеті. Також не береться до уваги важлива обставина, що внутрішньо переміщені особи, які внаслідок воєнних дій перейшли до категорії вразливих до бідності або бідних груп населення, пережили подібні втрати, мають схожі проблеми, а тому розуміють одне одного. Це об'єднує, спільні проблеми зближують.

Прикладами такого об'єднання є громадські організації, які створюються ВПО для підтримки та допомоги одне одному (наприклад, Спільнота біженців з Донецька та Сходу України, Спільнота біженців зі Сходу України). Саме цю обставину слід брати до уваги при розробленні концепції комплексної допомоги переселенцям. Особи, які потребують такої допомоги, розглядаються в Програмі окремо. Такий індивідуальний підхід не використовує об'єднувальний психологічний фактор для вирішення проблем переселенців. Так, наприклад, курси з підвищення кваліфікації або навчання щодо закладання власної справи, що проводяться при ДЦЗУ, були б ефективнішими, якби проводилися для групи переселенців, які планують розпочати справу колективно, або заохочували до співпраці, що може збільшити рівень зайнятості і консолідації серед безробітних ВПО.

Окремо необхідно відзначити роль місцевих громад. Саме залучення переселенців до активної участі в місцевому самоуправлінні сприятиме їх інтеграції, встановленню соціальних зв'язків на новому місці проживання, спонукатиме до підвищення самоорганізації і поліпшення власного життя.

Незважаючи на прийняття законів, пов'язаних із забезпеченням прав та свобод ВПО, а також Програми, спрямованої на всебічну допомогу ВПО, спостерігається відсутність стратегічного бачення, плану дій у вирішенні питань пов'язаних із ВПО, особливо на довгострокову перспективу. Відсутність стратегічного підходу щодо ВПО, єдиного комплексного документа, погодженого всіма міністерствами, та

бездіяльність уряду в цьому напрямі впливає на збільшення бідних серед ВПО і має свої наслідки. Йдеться про прийняття суперечливого законодавства щодо переселенців та низьку результативність відповідної політики держави, зниження довіри до державних інституцій, підвищення соціального напруження в місцях перебування ВПО та бажання повернутися на

попереднє місце проживання, незважаючи на те, що там триває антитерористична операція і є загроза для життя. У довгостроковій перспективі це призведе до поповнення категорій бідних та «соціальних утриманців», що вже становить великий соціальний ризик для забезпечення соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки держави.

### Список використаних джерел

1. *Фляшнікова А.Б.* Бідність як соціальне явище в сучасній Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/5\\_SWMN\\_2011/Psihologia/13\\_79740.doc.htm](http://www.rusnauka.com/5_SWMN_2011/Psihologia/13_79740.doc.htm)
2. *Саєнко Ю. І.* Україна: проблема бідності [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://universum.lviv.ua/previous-site/archive/journal/2002/sayenk\\_11.html](http://universum.lviv.ua/previous-site/archive/journal/2002/sayenk_11.html)
3. *Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000-2015* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf>
4. *Інформація щодо основних показників рівня життя населення у січні-червні 2016 року* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=141688](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688)
5. *Зайнятість та безробіття населення в І кварталі 2016 року* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. *В Україні різко зріс рівень бідності* — Світовий банк [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://golospravdy.com/v-ukraini-rizko-zris-riven-bidnosti-svitovij-bank>
7. *72% українців вважають себе бідними* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://dt.ua/UKRAINE/72-ukrayinciv-vvazhayut-sebe-bidnimi-213927\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/72-ukrayinciv-vvazhayut-sebe-bidnimi-213927_.html)
8. *Регіональними штабами ДСНС зареєстровано понад 1 млн 24 тис. внутрішньо переміщених осіб* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/49828.html>
9. *Звіт Міжнародної організації з міграції спільно із Українським центром соціальних реформ від 19.05.2016* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom\\_nms\\_r1\\_ukr.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r1_ukr.pdf)
10. *Оцінка потреб та можливостей зайнятості внутрішньо переміщених осіб в Україні (2016)* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_464289.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_464289.pdf)
11. *Решение проблем переселенцев уже давно прописано в нормах международного права* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dnews.donetsk.ua/2016/07/20/32514.html>
12. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 161 «Про схвалення Стратегії подолання бідності»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80>
13. *Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 «Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>
14. *Савчук В.* Державна програма адаптації та інтеграції переселенців [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/vsavchuk/article/20567.aspx>
15. *Звіт про стан виконання у II кварталі 2016 року заходів від 03.08.16* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/191902/z.doc>
16. *Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб запрацював у тестовому режимі* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=191761&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=191761&cat_id=107177)
17. *Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>
18. *Назад у майбутнє або як переселенці повертаються на Донбас* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://perecelenec.com.ua/ua/novini/nazad-u-majbutnye-abo-yak-pereselenci-povertayutsya-na-donbas/>
19. *Возвращение домой: почему украинские беженцы покидают РФ* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dw.com/ru/%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BC%D1%83-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%8B-%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%8E%D1%82-%D1%80%D1%84/a-18971120>
20. *Спецкор: на Донбас повертаються десятки тисяч переселенців* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://newsradio.com.ua/2015\\_10\\_06/Speckor-na-Donbas-povertajutsja-desjatki-tisjach-pereselenc-v-4298/](http://newsradio.com.ua/2015_10_06/Speckor-na-Donbas-povertajutsja-desjatki-tisjach-pereselenc-v-4298/)



## References

1. *Flyashnikova, A.B.* Bidnist yak sotsialne yavyshe v suchasniy Ukraini [Poverty as a social phenomenon in modern Ukraine]. Retrieved from [http://www.rusnauka.com/5\\_SWMN\\_2011/Psihologia/13\\_79740.doc.htm](http://www.rusnauka.com/5_SWMN_2011/Psihologia/13_79740.doc.htm) [in Ukrainian].
2. *Sayenko, Yu. I.* Ukraina: problema bidnosti [Ukraine: the problem of poverty]. Retrieved from [http://universum.lviv.ua/previous-site/archive/journal/2002/sayenk\\_11.html](http://universum.lviv.ua/previous-site/archive/journal/2002/sayenk_11.html) [in Ukrainian].
3. *Tsili rozvytku tysyacholittya.* Ukraina: 2000–2015 [Millennium Development Goals. Ukraine: 2000–2015]. Retrieved from <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf> [in Ukrainian].
4. *Informatsiya shchodo osnovnykh pokaznykiv rivnya zhyttia naselennya u sichni-chervni 2016 roku* [Information on basic indicators of living standards in January–June 2016]. Retrieved from [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=141688](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688) [in Ukrainian].
5. *Zaynyatist ta bezrobittya naselennya v I kvartali 2016 roku* [Employment and unemployment of the population in the first quarter of 2016]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
6. *V Ukraini rizko zris riven bidnosti* – Svitovyy bank [Ukraine has sharply increased poverty – World Bank]. Retrieved from <https://golospravdy.com/v-ukraini-rizko-zris-riven-bidnosti-svitovij-bank> [in Ukrainian].
7. *72% ukraintsiiv vvazhayut sebe bidnymi* [72% of Ukrainian consider themselves poor]. Retrieved from [http://dt.ua/UKRAINE/72-ukrayinciv-vvazhayut-sebe-bidnimi-213927\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/72-ukrayinciv-vvazhayut-sebe-bidnimi-213927_.html) [in Ukrainian].
8. *Rehionalnyy shtabamy DSNS zareyestrovano ponad 1 mln 24 tys. vnutrishno peremishchenykh osib* [Regional headquarters SESU registered more than 1 million 24 thousand IDPs]. Retrieved from <http://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/49828.html> [in Ukrainian].
9. *Zvit Mizhnarodnoyi orhanizatsiyi z mihratsii spilno iz Ukrainskym tsentrom sotsialnykh reform vid 19.05.2016* [Report of the International Organization for Migration in cooperation with Ukrainian Centre for Social Reforms on 05.19.2016]. Retrieved from [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom\\_nms\\_r1\\_ukr.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r1_ukr.pdf) [in Ukrainian].
10. *Otsinka potreb ta mozhlyvostey zaynyatosti vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini (2016)* [Needs assessment and employment opportunities of IDPs in Ukraine (2016)]. Retrieved from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_464289.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_464289.pdf) [in Ukrainian].
11. *Resheniye problem pereselentsiv uzhe davno propisano v normakh mezhdunarodnogo prava* [Addressing the problems of internally displaced persons has long been spelled out in the rules of International Law]. Retrieved from <http://dnews.donetsk.ua/2016/07/20/32514.html> [in Russian].
12. *Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 bereznya 2016 roku №161 «Pro skhvalennya Stratehii podolannya bidnosti»* [Cabinet of Ministers of Ukraine of March 16, 2016 № 161 “On Approval of Poverty Reduction Strategy”]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
13. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrudnya 2015 roku №1094 «Kompleksna derzhavna prohrama shchodo pidtrymky, sotsialnoyi adaptatsii ta reintehratsiyi hromadyan Ukrainy, yaki pereselylysia z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy ta rayoniv provedennya antyterorystychnoyi operatsiyi v inshi rehiony Ukrainy, na period do 2017 roku»* [Cabinet of Ministers of Ukraine of December 16, 2015 № 1094 “Integrated state program to support, social adaptation and reintegration of citizens of Ukraine who moved from the temporarily occupied territory of Ukraine and the areas of counter-terrorist operations in other regions of Ukraine for the period till 2017”]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
14. *Savchuk, V.* Derzhavna prohrama adaptatsiyi ta intehtatsiyi pereselentsiv [State program of adaptation and integration of immigrants]. Retrieved from <http://blog.liga.net/user/vsavchuk/article/20567.aspx> [in Ukrainian].
15. *Zvit pro stan vykonannya u II kvartali 2016 roku zakhodiv vid 03.08.16* [Report on the implementation of events in the second quarter of 2016 on 08.03.2016]. Retrieved from <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/191902/z.doc> [in Ukrainian].
16. *Yedyny reyster vnutrishno peremishchenykh osib zapratsyuvav u testovomu rehymy* [Unified Register of IDPs started working in test mode]. Retrieved from [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=191761&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=191761&cat_id=107177) [in Ukrainian].
17. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 zhovtnya 2014 r. №509 «Pro oblik vnutrishno peremishchenykh osib»* [Cabinet of Ministers of Ukraine on October 1, 2014 r. № 509 “On account of internally displaced persons”]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
18. *Nazad u maybutnye abo yak pereselentsi povertayutsya na Donbas* [Back to the future or migrants are returning to Donbas]. Retrieved from <http://perecelenec.com.ua/ua/novini/nazad-u-majbutnye-abo-yak-pereselenci-povertayutsya-na-donbas/> [in Ukrainian].
19. *Vozvrashcheniye domoy: pochemu ukrainskiye bezhentsy pokidayut RF* [Homecoming: why Ukrainian refugees are leaving the Russian Federation]. Retrieved from <http://www.dw.com/ru/%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BC%D1%83-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%8B-%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%8E%D1%82-%D1%80%D1%84/a-18971120> [in Russian].
20. *Spetskor: na Donbas povertayutsya desyatky tysyach pereselentsiv* [Special correspondent: Donbas returned to tens of thousands of immigrants]. Retrieved from [http://newsradio.com.ua/2015\\_10\\_06/Speckor-na-Donbas-povertajutsja-desjatki-tisjach-pereselenc-v-4298/](http://newsradio.com.ua/2015_10_06/Speckor-na-Donbas-povertajutsja-desjatki-tisjach-pereselenc-v-4298/) [in Ukrainian].

# ТЕРИТОРІАЛЬНА НЕРІВНІСТЬ У ДОСТУПІ ДО БАЗОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ



Голвазін Олег Миколайович

**Актуальність дослідження** обумовлена довгостроковими тенденціями зростання територіальної нерівності у доступі до базових послуг в Україні, що суттєво обмежує можливості для розвитку сільських поселень та невеликих міст. Мета статті — визначити характер та рівень таких територіальних диспропорцій.

Дослідження нерівності у доступі до послуг з охорони здоров'я та освіти в Україні засвідчило суттєвий рівень диспропорцій, що протягом останніх років має тенденцію до зростання. Найбільш вразливими у цьому сенсі малонаселені та сільські населені пункти, що віддалені від найближчих об'єктів соціальної інфраструктури більш як на 5 – 10 км. Для скорочення диспропорцій у доступі до базових послуг необхідна низка цілеспрямованих заходів державної політики, зокрема, формування цілісної системи державних стандартів і нормативів доступу до послуг, а також забезпечення умов для підвищення спроможності територіальних громад надавати послуги прийнятної якості шляхом різних типів та форм децентралізації.

**Ключові слова:** регіональний розвиток, територіальні диспропорції, добробут, доступ до послуг, освіта, охорона здоров'я.

Golvazin Oleg

## TERRITORIAL INEQUALITIES IN ACCESS TO BASIC SERVICES IN UKRAINE: MODERN STATE AND WAYS OF OVERCOMING

**The relevance** of research is stipulated by long-run trends of growing territorial inequalities in access to basic services that severely limits the opportunities for development of rural settlements and small towns. The purpose of research consists in defining the nature and level of territorial disparities in access to basic services in Ukraine.

Research of inequality in access to health care and education services in Ukraine has shown significant level of disparities that tends to grow during last years. The most vulnerable to mentioned disparities are sparsely populated and remote rural areas where distance to closest object of social infrastructure can exceed 5 – 10 km.

To reduce disparities in access to basic services requires a number of targeted measures of public policy, including forming the holistic system of public standards of access to services, as well as ensuring conditions for increasing the capacity of territorial communities to provide services of adequate quality through different types and forms of decentralisation.

**Keywords:** regional development, territorial inequality, well-being, access to services, education, health care.

Просторовий розвиток завжди характеризується нерівномірністю розподілу економічної діяльності. Численні теорії та моделі описують

причини і фактори територіальної економічної концентрації та зростання ролі міст у соціально-економічному розвитку. Зазначені тенден-

ції є неминучими та невідворотними, що фактично унеможлиблює вирівнювання територій за економічними показниками. Водночас поглиблення територіальних диспропорцій часто супроводжується зростанням нерівності в умовах життя, що виявляється в обмеженому доступі населення і бізнесу до публічних і ринкових послуг та незадовільній якості цих послуг у місцях, віддалених від великих центрів економічної активності.

Проблематика територіального розвитку та його вимірів досліджується у працях багатьох зарубіжних учених: П. Кругмана, А. Родрігеса-Посе, А. Сена, Д. Стігліца, М. Сторпера та ін., а також експертів міжнародних організацій, таких як ОЕСР та Світовий банк. Значний внесок також зроблено вітчизняними дослідниками: С.О. Білою, З.С. Варналієм, Е.М. Лібановою, С.А. Романюком, В.І. Чужиковим та ін.

Разом із тим додаткового опрацювання потребують питання визначення сучасного стану і тенденцій територіальної нерівності у доступі до послуг в Україні з використанням сучасних підходів до її вимірювання.

**Метою статті** є визначення характеру та рівня територіальних диспропорцій у доступі до базових послуг в Україні.

У сучасній регіоналістиці просторовий розвиток визнається складним та багатовимірним процесом. Його розуміння не обмежується суто кількісними економічними характеристиками; значна увага також приділяється оцінюванню екологічних, соціальних, культурних аспектів, що визначають якість життя людини на певній території, рівень її добробуту.

Якість і доступність базових послуг посідають одне з центральних місць у низці досліджень з питань соціально-економічного розвитку та добробуту населення, зокрема, у звіті Комісії з вимірювання економічної діяльності та соціального прогресу під керівництвом Нобелівського лауреата Д. Стігліца [1]. Ідеї цього звіту розвинено експертами ОЕСР [2]. Доступ до послуг визначається ними як ключовий вимір людського добробуту. Значні диспропорції у доступності таких послуг, як транспорт, водопостачання, прибирання відходів, освіта, охорона здоров'я та інформаційно-комунікаційні технології, впливають на рівень життя людини.

Диспропорції у наданні базових публічних послуг у Європейському Союзі визначають як «несправедливі», що повинні бути суттєво зменшені шляхом політики соціальної і територіальної інтеграції [3]. Доступ до них є необхідною умовою проживання, за відсутності якої людина з великою ймовірністю мігрує у пошуках більш сприятливого життєвого середовища.

У звіті Світового банку «Новий погляд на економічну географію» 2009 р. велику увагу приділено питанням міграції населення до осередків високої економічної щільності та агломераційного зростання. Автори виділяють дві основні категорії чинників, що спонукають людину змінити місце проживання:

- можливість отримати більш високооплачувану роботу, кращі перспективи професійної самореалізації – фактори, що «притягують» до агломерацій;

- можливість користуватися базовими послугами, які недоступні або надаються із невідповідним рівнем якості у нинішньому місці проживання – фактори, що «виштовхують» із територій [4].

Міграція, обумовлена першою категорією чинників, сприяє економічному зростанню, забезпечуючи оптимальний розподіл людського капіталу, і відповідно має стимулюватися державною політикою. Водночас переміщення у пошуках базових послуг визнається економічно неефективним, таким, що збільшує агломераційні витрати, а не вигоди. Отже, фактор другої категорії – нерівність у наданні базових послуг – з економічної точки зору є таким, що стримує розвиток і має бути мінімізований.

Існують різні підходи щодо оцінювання територіальних диспропорцій у доступі до послуг. Найбільш традиційним із них є застосування кількісних індикаторів інфраструктури надання відповідних послуг, таких як:

- показники забезпеченості, що розраховуються як кількість закладів та/або персоналу відносно чисельності населення;

- показники охоплення (проникнення): частка населення (або групи населення – наприклад, особи певного віку), що користується послугою, від загальної чисельності населення (його відповідної групи).

Більшість показників доступу до послуг, що застосовуються вітчизняною статистикою, належать до зазначених категорій [5]. Деякі з них

також використовуються і в зарубіжних джерелах: зокрема, у регіональній базі даних ОЕСР індикаторами доступу до послуг охорони здоров'я визначено кількість лікарів та лікарняних ліжок на 1000 населення, а доступ до широко-смугового Інтернету виражено як частку домогосподарств, що мають таке підключення, від загальної кількості домогосподарств регіону [6]. Проте застосування лише кількісних показників такого роду має низку обмежень;

- показники забезпеченості визначають наявність інфраструктури, але не свідчать про фактичний рівень її доступності (цей недолік також стосується і показників охоплення: навіть якщо особа фактично користується послугою, доступ до неї може бути ускладнений через відстань або інші фактори);

- обидві категорії показників не відображають якості надання послуг.

Через це в сучасних зарубіжних дослідженнях, як правило, перевага надається комплексним підходам до вимірювання рівня життя людини, які включають як об'єктивні кількісні та якісні характеристики доступу до послуг, так і оцінювання суб'єктивного добробуту людини, ступеня її задоволення життям [7].

Фактична доступність послуги є багатоаспектним індикатором, що включає не тільки фізичний доступ (здатність дістатися до місця надання послуги або спожити послугу за місцем проживання), але також рівень обізнаності населення щодо послуги, наявність обмежень інституціонального характеру (закони, норми, суспільні цінності) [2, 72]. Фізична доступність може вимірюватися як відстань до місця надання послуги або час, необхідний на подолання зазначеної відстані; натомість, решта аспектів є більш складними для вимірювання, оскільки зазвичай містять суб'єктивну складову і тому мають бути з'ясовані шляхом проведення соціологічних опитувань.

Формування переліку об'єктивних показників якості надання послуг має специфічний характер для кожної галузі; їх не завжди можливо визначити однозначно. Наприклад, якість послуг із підключення до Інтернету може бути виміряна через його швидкість (у Мбіт/с). Оцінювання якості базової освіти зазвичай базується на визначенні рівня знань, здобутих під час навчання, і може проводитися шляхом незалежних випробувань (тестувань або іспитів) [8, 9]. Хоча на результат випробування окремої особи може

впливати значна кількість факторів, окрім якості надання знань, зокрема особисті здібності, саме доступність і якість освіти є чинниками, що мають явний територіальний вимір.

Об'єктивний показник якості медичних послуг має відображати рівень покращення стану здоров'я людини після отримання послуги. Для цього ОЕСР використовує широкий перелік специфічних індикаторів, що розраховуються лише на національному рівні (наприклад, смертність від інсульту на 30-й день після госпіталізації) [6]. Сам по собі стан здоров'я оцінюється за допомогою великої кількості показників, що унеможливорює розробку єдиного індикатора. Разом із тим одним із найбільш поширених показників якості та доступності послуг з охорони здоров'я є частка осіб, які проінформували про незадоволену медичну потребу, що з'ясовується за результатами вибіркового опитування [10, 11].

Соціологічні дослідження дозволяють виявити суб'єктивний рівень задоволення людських потреб у наданні послуг. Проте цей підхід також має свої обмеження, що насамперед пов'язані із методологією проведення вибірових опитувань. Адже надійність результатів значною мірою залежить від якості вибірки, тому розгляд диспропорцій на рівнях, нижчих за регіональний, потребуватиме масштабного дослідження із залученням великого обсягу ресурсів (праці, часу тощо).

В Україні оцінювання доступу до послуг з охорони здоров'я на регулярній основі відбувається насамперед за показниками забезпеченості (див. вище) [12]. Оцінювання фізичної доступності здійснюється для сільських територій у рамках суцільних обстежень соціально-економічного становища сільських населених пунктів, які проводяться нерегулярно (останні три обстеження були проведені у 2001, 2005 та 2014 рр.). Згідно з даними останнього обстеження станом на січень 2014 р., із 27016 сільських поселень із жителями 7306 не мали лікувальних закладів та пересувного обслуговування; у них проживає 833,2 тис. осіб, що становить 6,1 % від загальної кількості сільського населення України. У 2902 поселеннях відстань до найближчого лікувального закладу становила від 5 до 10 км, а у 1754 — понад 10 км [13]. Така відстань в умовах низької якості дорожнього покриття та обмеженого транспортного сполучення значно підвищує ризики ненадання вчасної медичної допомоги.

Опитування щодо незадоволених медичних потреб проводиться більш систематично: відповідні звіти щорічно публікуються Держстатом. Дані вибіркового опитування домогосподарств щодо самооцінки рівня доступності окремих видів медичної допомоги не свідчать про значні диспропорції між міською та сільською місцевістю: у 2015 р. частка домогосподарств, у яких хто-небудь із членів за потреби не зміг отримати медичну допомогу, від кількості домогосподарств, у яких хто-небудь із членів потребував медичної допомоги, становила 29,5 % у міських поселеннях і 29 % у сільській місцевості.

Утім, слід відзначити, що для лівової частки (70–90 %) усіх випадків неотримання допомоги причиною була занадто висока вартість ліків або послуг; при цьому в сільських поселеннях значно більшою є питома вага випадків, обумовлених відсутністю медичного спеціаліста потрібного профілю (24,8 % тих, кому необхідно було відвідати лікаря порівняно із 5,9 % у містах; тих, кому необхідно провести медичне обстеження – 9,6 % у селах і 2,1 % у містах тощо). Зазначена відмінність підкреслює низький рівень фізичної доступності медицини у сільських територіях [14].

Для порівняння, у ЄС станом на 2014 р. частка населення, що зазначила незадоволеність медичних потреб, була значно нижчою: 6,7 % у середньому по ЄС, із розмахом від 19,2 % (Латвія) до 0,3 % (Австрія), причому основні причини суттєво варіюють між країнами: наприклад, у Греції та Румунії переважна кількість випадків незадоволених медичних потреб була пов'язана із занадто високою вартістю послуг, а в Естонії – із довгими чергами. Утім, оскільки опитування в ЄС та Україні могли проводитися за різними методологіями, до порівняння їх результатів слід ставитися з обережністю.

Як і у випадку з охороною здоров'я, для жителів сільських територій особливо актуальним є питання фізичної доступності закладів базової освіти. Загалом в Україні станом на початок 2015/2016 навчального року налічувалося 305 783 учнів, які проживали на відстані понад 3 км від навчального закладу та потребували того, щоб їх підвозили; з них для 90 % (273 843 учнів) було організоване підвезення (що на 5 в.п. більше, ніж у 2010/2011 навчальному році).

Якість середньої освіти в Україні може бути визначена на основі середнього рівня результатів

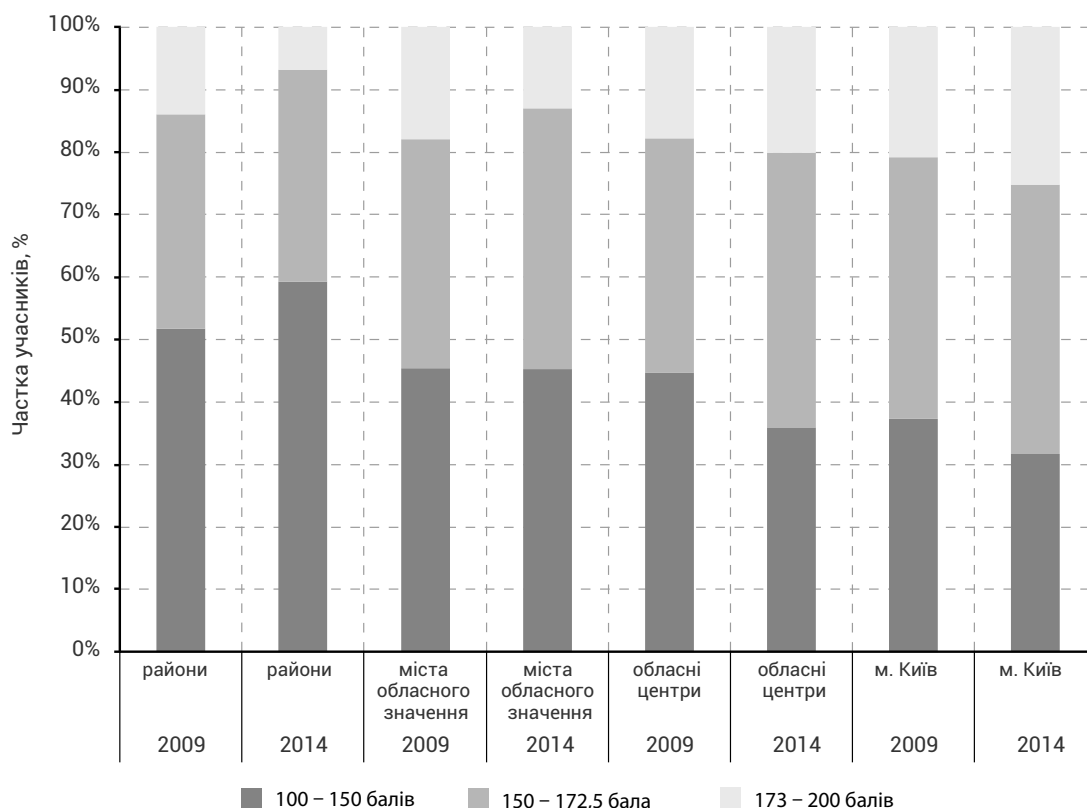
зовнішнього незалежного оцінювання осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів (далі – ЗНО). У 2014 р. за результатами ЗНО з англійської мови у районах 59 % учасників отримали менше за 150 балів; у містах обласного значення та обласних центрах частка учасників з такими результатами становила відповідно 45 % і 36 %, а у м. Київ – 32 %. Частка учасників, які отримали високі бали (від 173 до 200), у м. Київ є вищою за середні в інших категоріях поселень – 25 %; у обласних центрах та містах обласного значення зазначена питома вага становила відповідно 20 % і 13 %, а у районах – лише 7 %. Такий розрив між різними категоріями адміністративно-територіальних одиниць може свідчити про переважно вищу якість освіти у великих містах. Аналогічні диспропорції спостерігаються і в результатах ЗНО за іншими предметами: частка учасників, які набрали менше 150 балів з математики, у районах – 52 %, у містах обласного значення та обласних центрах – 34 % і 32 % відповідно; майже такі ж пропорції показало тестування з української мови та літератури [15].

Слід відзначити, що порівняно із 2009 роком рівень диспропорцій суттєво зріс. За підсумками ЗНО з англійської мови 2009 р. частки учасників, які набрали менше за 150 балів, становили: 52 % у районах, 45 % у містах обласного значення і обласних центрах (рис. 1) [15]. Отже, має місце тенденція щодо зростання нерівності у доступі до якісної освіти.

Фактично, у будь-якій галузі – охороні здоров'я, освіті, культурі, транспорті, зв'язку тощо – наявність певного рівня диспропорцій у доступі до послуг буде неминучою. Так, наприклад, середня відстань до найближчої школи або лікарні у малонаселених сільських територіях буде більшою, ніж у великому місті. Тому з точки зору державної політики насамперед ідеться про визначення та забезпечення мінімальних стандартів доступності та якості базових послуг.

Конституцією України закріплено право на достатній життєвий рівень, доступні послуги з освіти та охорони здоров'я (ст. 48, 49, 53) [16]. Ключовим актом законодавства з питань визначення базових стандартів надання послуг є Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (далі – Закон), що визначає перелік основних соціальних нормативів у сферах соціальних послуг, житлово-комунального обслуговування, транспортно-обслуговування та зв'язку, охорони здоров'я,

Рис. 1. Диспропорції у результатах ЗНО з англійської мови, 2009 та 2014 рр.



забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, обслуговування закладами фізичної культури та спорту, побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування [17]. Відповідно до статті 27 Закону наказом Міністерства праці і соціальної політики від 17 червня 2002 р. № 293 було затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, у якому більш детально визначено стандарти і нормативи та їх групи відповідно до категорій, визначених Законом [24]. Проте конкретні державні стандарти на сьогоднішній день розроблено лише за окремими напрямками:

- Державний стандарт початкової загальної освіти [18];
- Державний стандарт початкової загальної освіти для дітей з особливими освітніми потребами [19];
- Державний стандарт базової і повної загальної середньої освіти [20];
- Державні соціальні стандарти у сфері житлово-комунального обслуговування [21].

Крім того, у 2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив граничний норматив забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розра-

хунку на 10 тис. населення — не більше як 60 ліжок [22]. Отже, наразі в Україні не сформовано систему державних стандартів і нормативів доступності та якості базових послуг.

Законодавчо визначені стандарти і нормативи враховуються під час розробки документів стратегічного і програмного характеру з питань покращення доступності та якості публічних послуг; на їхній основі формуються цілі та визначаються програмні індикатори для оцінювання результативності заходів державної політики. Зазначені засоби дозволяють підвищити рівень доступності базових послуг, що можливо охарактеризувати як непрямий вплив сформованої системи державних стандартів.

Водночас в Україні існує механізм прямого впливу державних стандартів і нормативів на стан надання послуг. Адже згідно зі статтею 94 Бюджетного кодексу України саме на підставі державних соціальних стандартів і нормативів розраховується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що в свою чергу використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема освітньої та медичної суб-

венцій [23]. Відповідно, наявність зазначених стандартів є необхідною умовою для реального гарантування державою належного рівня якості життя. Таким чином, одним із ключових кроків у забезпеченні рівного доступу населення до базових послуг наразі є створення цілісної системи державних стандартів і нормативів, що визначатимуть не лише обсяги забезпечення відповідною інфраструктурою, а й також фактичну доступність та якість надання послуг.

Разом із тим необхідно також створити умови для підвищення спроможності територіальних громад до надання послуг прийнятної якості через застосування різних типів та форм децентралізації у поєднанні зі структурними та кооперативними механізмами територіальної інтеграції (об'єднання та співробітництво територіальних громад). Так, згідно з даними моніторингу фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, проведеного у 2016 р. Мінрегіоном України, у місцевих бюджетах об'єднаних територіальних громад на 2016 рік видатки на утримання одного учня в загальноосвітньому закладі становлять від 8,6 тис. грн до 22,7 тис. грн (відповідний фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного учня становить від 8,6 тис. грн до 16,5 тис. грн) [25]. Тобто об'єднані громади, як правило, є більш спроможними до самостійної підтримки необхідного рівня доступності та

якості публічних послуг. Крім того, перелічені механізми дозволяють також підвищити ефективність надання публічних послуг за рахунок ефекту масштабу через зростання кількості споживачів, охоплених відповідною установою.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Підсумовуючи, можемо відзначити наявність в Україні суттєвих територіальних диспропорцій у доступі до послуг та їх якості. Особливо вразливими до нерівності такого роду є малонаселені та/або віддалені сільські поселення, де соціальна інфраструктура занепадає. Утім, забезпечення рівності у доступі до послуг є неможливим без визначення мінімальних стандартів для відповідних сфер діяльності. В Україні система таких стандартів наразі є фрагментованою і представлена лише окремими нормативно-правовими актами.

Одним із ключових завдань у цих умовах є створення цілісної системи державних стандартів і нормативів, заснованої на сучасних підходах до визначення доступності та якості послуг. За цим напрямом доцільно проводити подальші дослідження. Слід також звернути увагу на проблеми підвищення спроможності територіальних громад у рамках децентралізації, застосування механізмів об'єднання та співробітництва громад з метою забезпечення економії на масштабі при наданні послуг.

### Список використаних джерел

1. *Stiglitz J.* Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [Електронний ресурс] / Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. — 2009. — Режим доступу : <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
2. *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making.* — OECD Publishing, 2014. — 170 p.
3. *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Commission.* — Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. — 298 p.
4. *Reshaping Economic Geography. World Development Report. The World Bank* [Електронний ресурс]. — 2009. — Режим доступу : [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2008/12/03/000333038\\_20081203234958Rendered/PDF/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2008/12/03/000333038_20081203234958Rendered/PDF/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf)
5. *Офіційний сайт Державної служби статистики України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. *OECD Statistics* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://stats.oecd.org/>
7. *Renda, A.* Assessing the Costs and Benefits of Regulation. Study for the European Commission. Final Report [Електронний ресурс] / Renda A., Schrefler L., Luchetta G., Zavatta R. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf)
8. *Measuring Educational Quality by Means of Indicators* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.springer.com/cda/content/document/cda\\_downloaddocument/9789400709256-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1132975-p174098969](http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloaddocument/9789400709256-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1132975-p174098969)
9. *Accessibility to Services in Regions and Cities: Measures and Policies. Note for the WPTI Workshop, 18 June 2013* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/Workshop%20notes.pdf>
10. *Brezzi, M.* Regional Disparities In Access To Health Care: A Multilevel Analysis In Selected OECD Countries / M. Brezzi, P. Luongo. — OECD Publishing, 2016. — 21 p.
11. *Official Eurostat database* [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

12. *Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2014 році*. Статистичний бюллетень. — К. : Державна служба статистики, 2015. — 801 с.
13. *Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України*. — Державна служба статистики України. 2014, — К. : ТОВ Видавництво «Консультант». — 186 с.
14. *Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2015 році*. Статистичний збірник. — К. : Державна служба статистики, 2016. — 149 с.
15. *Український Центр оцінювання якості освіти*. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://testportal.gov.ua/>
16. *Конституція України* (прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.). — К., 1996. — 119 с.
17. *Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”* від 05.10.2000 № 2017-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
18. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти”* від 20.04.2011 № 462 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-2011-%D0%BF>
19. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти для дітей з особливими освітніми потребами”* від 21.08.2013 № 607 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-2011-%D0%BF>
20. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти”* від 23.11.2011 № 1392 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1392-2011-%D0%BF>
21. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування”* від 06.08.2014 № 409 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/409-2014-%D0%BF>
22. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження нормативу забезпечення стаціонарними ліжкарними ліжками у розрахунку на 10 тис. населення”* від 25.11.2015 № 1024 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1024-2015-%D0%BF>
23. *Бюджетний кодекс України* від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
24. *Наказ Міністерства праці та соціальної політики України “Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів”* від 17 червня 2002 р. № 293 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN5210.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN5210.html)
25. *Фінансова децентралізація в дії: Мінрегіон оприлюднив моніторинг бюджетів 159 об'єднаних громад* [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2473>

## References

1. *Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J.-P.* (2009). Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Retrieved from <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm> [in English].
2. *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making.* (2014). OECD Publishing. [in English].
3. *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion.* Report from the Commission. (2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union [in English].
4. *The World Bank.* (2009). Reshaping Economic Geography. World Development Report.. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf> [in English].
5. *Ofitsiynyysayt Derzhavnoyi sluzhby statystyky Ukrainy* [Official site of State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
6. *OECD Statistics.* Retrieved from <http://stats.oecd.org/> [in English].
7. *Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., Zavatta, R.* Assessing the Costs and Benefits of Regulation. Study for the European Commission. Final Report. Retrieved from [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf) [in English].
8. *Measuring Educational Quality by Means of Indicators.* Retrieved from [http://www.springer.com/cda/content/document/cda\\_downloadaddocument/9789400709256-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1132975-p174098969](http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloadaddocument/9789400709256-c2.pdf?SGWID=0-0-45-1132975-p174098969) [in English].
9. *Accessibility to Services in Regions and Cities: Measures and Policies.* Note for the WPTI Workshop (18 June 2013). Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/Workshop%20notes.pdf> [in English].
10. *Brezzi, M., Luongo, P.* (2016). Regional Disparities In Access To Health Care: A Multilevel Analysis In Selected OECD Countries. OECD Publishing [in English].
11. *Official Eurostat Database.* Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [in English].



12. *Zaklady okhorony zdorovia ta zakhvoriuvanist naselennia Ukrainy u 2014 rotsi* [Health care establishments and population morbidity of Ukraine in 2014]. (2015). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky [in Ukrainian].
13. *Sotsialno-ekonomichne stanovysche silskykh naselenykh punktiv Ukrainy* [Social and economic condition of rural settlements in Ukraine]. (2014). Derzhavna sluzhba statystyky Ukrayiny. Kyiv: TOV Vydavnytstvo « Konsultant» [in Ukrainian].
14. *Samootsinka naselenniam stanu zdorovia ta rivnia dostupnosti okremykh vydiv medychnoi dopomohy u 2015 rotsi* [Self-evaluation of population health conditions and accessibility of certain types of health aid in 2015]. (2016). Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky [in Ukrainian].
15. *Ukrainskyj Tsentr otsiniuvannia iakosti osvity* [Ukrainian Centre of Education Quality Evaluation].. Retrieved from <http://testportal.gov.ua/> [in Ukrainian].
16. *Konstytutsia Ukrainy* (pryiniata na 5-j sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r.) [Constitution of Ukraine The Constitution of Ukraine (adopted at the 5th session of the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 Jun. 1996). – Kyiv [in Ukrainian].
17. *Zakon Ukrainy “Pro derzhavni sotsialni standarty ta derzhavni sotsial’ni harantii” vid 05.10.2000 № 2017-III* [Law of Ukraine “On state social standards and state social guarantees on 05.10.2000 № 2017-III]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> [in Ukrainian].
18. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Derzhavnoho standartu pochatkovoi zahalnoi osvity” vid 20.04.2011 № 462* [Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State standard of primary education” on 20.04.2011 № 462]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
19. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Derzhavnoho standartu pochatkovoi zahal’noi osvity dlia ditej z osoblyvymy osvitnimy potrebamy” vid 21.08.2013 № 607* [Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State standard of primary education for children with special educational needs” on 21.08.2013 № 607]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
20. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Derzhavnoho standartu bazovoi i povnoi zahal’noi seredn’oi osvity” vid 23.11.2011 № 1392* [Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State Standard of complete secondary education” on 23.11.2011 № 1392]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1392-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
21. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro vstanovlennia derzhavnykh sotsial’nykh standartiv u sferi zhytlovo-komunal’noho obsluhovuvannia” vid 06.08.2014 № 409* [Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine “On the establishment of social standards in the sphere of housing and communal services” on 06.08.2014 № 409]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/409-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
22. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia normatyvu zabezpechennia statsionarnymy likarnianymy lizhkamy u rozrakhunku na 10 tys. naselennia” vid 25.11.2015 № 1024* [Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of provision of inpatient hospital beds per 10 thousand of population” on 25.11.2015 № 1024]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1024-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
23. *Biudzhetnyj kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI* [Budget Code of Ukraine on 08.07.2010 № 2456-VI].. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
24. *Nakaz Ministerstva pratsi ta sotsialnoi polityky Ukrainy “Derzhavnyj klasyfikator sotsialnykh standartiv i normatyviv” vid 17 chervnia 2002 r. № 293* [Order of Ministry of Labour and Social Policy of Ukraine “State classifier of social standards and norms” on June 17, 2002 № 293]. Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN5210.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN5210.html) [in Ukrainian].
25. *Finansova detsentralizatsiia v dii: Minrehion opryliudnyv monitorynh biudzhetiv 159 ob’iednanykh hromad* [Fiscal decentralization in action: Minrehion published the budget monitoring for 159 consolidated communities]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2473> [in Ukrainian].

# ГУМАНІТАРНИЙ РОЗВИТОК

УДК 32:316.7.001.73(477)

## РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

**Валевський Олексій Леонідович,**  
доктор наук з державного управління

*Аналізуються соціокультурні причини невдач у реалізації структурних реформ в Україні. Обґрунтовується актуальність створення інституційних засад нової культурної політики. Визначаються заходи, спрямовані на реформу культурної сфери.*

**Ключові слова:** культурна політика, модернізація, реформи в Україні.

Valevskiy Oleksii

### ROLE OF THE STATE CULTURAL POLICY IN THE IMPLEMENTATION OF REFORMS IN UKRAINE

*The socio-cultural causes of failures in the implementation of structural reforms in Ukraine are analyzed. The relevance of the creation of the institutional framework for the new cultural policy is proved. Measures designed to reform the cultural sphere are identified.*

**Keywords:** cultural policy, modernization, reforms in Ukraine.

Впродовж усіх років державної незалежності в полі зору українських політиків здебільшого перебували проблеми трансформації економіки, тоді як сфері культури не надавалося пріоритетного значення. Однак протягом двох десятиліть впровадження реформ не вдалося відродити навіть той економічний потенціал, який країна мала на початку 90-х. Зокрема, за підрахунками, нинішній ВВП України становить близько 65 % від ВВП УРСР.

Можна визначити декілька причин, які призвели до незадовільних результатів, — це корупція, нерозуміння політичним класом стратегічних цілей розвитку суспільства, низька якість державного управління, популізм [докладніше див. 1–3]. Водночас існує ще одна причина невдач

модернізаційних проектів: політичний клас не приділяв належної уваги необхідності реформ у сфері культури.

Трансформація посттоталітарного суспільства протягом останніх двох десятиліть не дала очікуваного результату, бо неефективна культурна політика не змогла сформувати в громадській свідомості установки на інноваційний розвиток. Таким чином, на порядку денному стоїть завдання сформувати у громадській свідомості, зокрема політичного класу, стратегічне бачення значення культури для успіху реалізації реформаторських проектів.

Проблеми формування політики реформ завжди перебували у полі зору українських дослід-

ників. Із величезного обсягу публікацій на цю тему варто виокремити дослідження авторів, які намагалися дати системний аналіз соціально-економічних перетворень в Україні, зокрема у гуманітарній сфері. Це, зокрема, роботи А. Гальчинського, О. Власюка, В. Симоненка, В. Гейця, Е. Лібанової, Є. Головахи, Є. Афоніна, С. Корабліна, М. Поповича, С. Кримського, В. Шульги, С. Здіорука, М. Степика, В. Трощинського, В. Скуратівського та інших. Слід також назвати зарубіжних учених, які досліджували процеси глобальних соціально-економічних трансформацій. Це, зокрема, В. Полтерович, Дж. Стігліц, Д. Перкінс, Дж. Сакс, Ф. Фукуяма, Е. Райнерт та інші.

Водночас дослідники, як і політики, не повною мірою визнають необхідність проведення відповідної культурної політики під час реалізації реформаторських проєктів. Доводиться констатувати, що у політичного класу немає стратегічного бачення щодо ролі культури в успішній реалізації реформаторських проєктів. Наразі постає проблема осмислення ролі культурної політики в реформуванні суспільства, що має стати інструментом становлення національної ідентичності та ціннісних установок людини.

**Мета статті** — показати, що динамічний розвиток культури має ключове значення для успішних реформ в Україні. Потрібно відмовитися від помилкової точки зору, що успіх реформ лежить тільки в економічній та соціальній площинах. Успішною трансформація може бути тільки тоді, коли вона супроводжується ефективною політикою держави в духовній і культурній сфері. Пріоритети культурної політики в стратегії реформування суспільства повинні пов'язуватися з необхідністю розвитку креативного потенціалу людини та створення умов для формування творчого середовища і нових форм суспільної організації.

Роль державної культурної політики в реалізації реформ визначається передусім тим, що культура є ціннісною основою, на якій можлива консолідація українського суспільства задля подолання соціально-економічної кризи та забезпечення сталого розвитку. Сучасні соціально-економічні та політичні конфлікти, що загрожують стабільності, багато в чому виникли на ґрунті деструктивних процесів у гуманітарній сфері, тому культурна політика має бути спрямована на подолання конфлікту цінностей та формування національної ідентичності.

Культурні та креативні ресурси є одними з джерел соціально-економічного розвитку сучасних розвинених країн. Інновації у сфері культури та креативна економіка сприяють стабільному розвитку суспільства. Для розвинених держав одним із пріоритетів є інвестиції в розвиток інноваційного потенціалу культури, який сприяє становленню креативної економіки, яка функціонує за рахунок нових ідей і здатна їх втілювати у конкурентні товари та послуги. Так, у Великій Британії галузь креативної економіки забезпечує близько 1,7 млн робочих місць з обігом у 77 млрд фунтів. У 2015 р. у креативних галузях Євросоюзу було зайнято 7 млн працівників. Дохід від креативних індустрій у США становить близько 51 % ВВП [4].

У цьому сенсі актуальною є державна підтримка інновацій у культурі як передумова для становлення креативного середовища та соціально-економічного розвитку, залучення громадян до культурного процесу.

Водночас у суспільстві спостерігаються небезпечні тенденції, що свідчать про зменшення доступності культурних благ для широких верств населення. Зокрема, згідно з даними Державної служби статистики, кількість відвідувань театрів скоротилася з 17,6 млн на рік у 1990 р. до 5,6 млн у 2015 р. Це при тому, що кількість професійних театрів в Україні майже не змінилася (125 у 1990 р. проти 113 у 2015 р.). Аналогічна тенденція спостерігається щодо відвідувань концертів. Кількість слухачів на концертах зменшилася з 15 млн на рік у 1990 р. до 2,5 млн у 2015 р. Протягом зазначеного періоду спостерігалось також зменшення кількості відвідувань музеїв — із 31,8 млн до 15,1 млн.

За роки ринкових трансформацій культурна сфера зазнала відчутних втрат. Так, за даними статистики, спостерігається зменшення кількості масових та універсальних бібліотек — з 25,6 тис. у 1990 р. до 17,3 тис. у 2015 р. Відповідно, за цей період скоротився бібліотечний фонд — із 419 млн примірників до 266 млн. Протягом зазначеного періоду зменшилася кількість демонстраторів фільмів — із 27,2 тис. до 1,1 тис. Відповідно, зменшилася й кількість глядачів на сеансах — із 552 млн до 11 млн. Спостерігається зменшення кількості клубних закладів — із 25,1 тис. до 17,2 тис. [5].

Тривожну ситуацію щодо доступу громадян до культурних благ підтверджують соціологічні дослідження. Згідно з даними моніторингу, в

1994 р. 7,9% респондентів відповіли, що відвідували кінотеатр упродовж останнього тижня. В 2014 р. таких було вже лише 4,1 %. Простежується тенденція до зменшення кількості респондентів, які відвідували театри, концерти, музеї та художні виставки, — з 3,4 % у 1994 р. до 2,3 % у 2014 р. Різко знижується інтерес до книги. Якщо в 1994 р. 37,7% респондентів зазначили, що у вільний час читали художню літературу, то в 2014 р. — лише 16,9 % [6, 94].

У громадській думці утвердилося контрверсійне ставлення до значення культури в житті людини. З одного боку, значна частина наших співгромадян погоджується з тим, що культура має суттєве значення для сучасної людини. Зокрема, 30,9 % респондентів зазначають, що обізнаність у питаннях культури допомагає досягти життєвого успіху, 33 % згодні з тим, що культура і мистецтво в сучасній Україні активно сприяють подоланню суспільної кризи та процвітанню держави, 54,7 % зазначають, що «сьогодні важливо виховувати дітей та молодь на культурних традиціях». Водночас тільки 1,8% опитаних респондентів вважають, що заклади культури потребують першочергової підтримки держави. [7, 591, 607, 608, 611, 612]. Це при тому, що низький матеріальний рівень працівників культурної сфери є надзвичайно актуальною проблемою. Так, за останніми статистичними даними, середня заробітна плата працівників бібліотек, архівів, музеїв та інших закладів культури у січні—травні 2016 р. становила 3336 грн, тоді як середня заробітна плата в країні — 4749 грн [8].

Наведені дані демонструють, що у суспільстві тривають негативні тенденції відчуження населення від культурних благ. Однією з причин цих процесів, швидше за все, є те, що сучасна українська культура не відповідає запитам сьогодення. Ще однією причиною може бути висока вартість культурних благ. Адже відвідування кінотеатрів, концертів та театральних вистав для багатьох громадян фінансово обтяжливе чи й просто недоступне.

Наведені статистичні дані свідчать, що завдання створення належних умов, які б забезпечили доступність культурних благ для населення, має стати пріоритетним для органів влади. Необхідно докласти максимум зусиль для збереження та розвитку базового рівня культури — різноманітних мистецьких навчальних закладів, аматорських художніх колективів, поширення культурного туризму, залучення учнівської молоді

до творчої діяльності, підтримки краєзнавчих програм, пропаганди та збереження культурної спадщини.

Культурний розвиток сприяє розвитку толерантності та взаєморозуміння між різними регіонами, соціальними та етнічними групами. Саме культура здатна надати історичні та світоглядні орієнтири для єднання суспільства. Ефективна культурна політика сприяє утвердженню модерної ціннісної основи соціального і культурного буття. Це забезпечує як заміну віджилих авторитарних світоглядних матриць на нові, так і розвиток креативного потенціалу українського суспільства.

Слід також відзначити особливе значення культури в умовах гібридної війни, коли держава-агресор проводить політику, спрямовану на деструкцію українського гуманітарного простору. Сталий культурний розвиток за таких умов стає бар'єром на шляху розповсюдження викривлених ідеологічних установок та забезпечує збереження державницької ідентичності. Досі залишається невикористаним потенціал культури у реінтеграції районів Донецької та Луганської областей, які постраждали від зовнішньої агресії.

Міжнародні експерти і політики відмовляються від хибної точки зору, начебто культурна політика є чимось другорядним порівняно з економічною або соціальною сферами. Зокрема, у підсумковій резолюції Декларації Ханчжоу, схваленій Міжнародним конгресом «Культура: ключ до сталого розвитку» в Ханчжоу (КНР) 2013 р., який відбувався під егідою ЮНЕСКО, наголошується, що настав час для інтеграції культури у стратегічні програми розвитку на глобальному та регіональному рівнях. Декларація Ханчжоу змушує авторів документів державної політики виходити з того, що культура має бути включена як основний принцип до порядку денного розвитку тією ж мірою, як і права людини, питання рівності і стабільності. Культурна складова має враховуватися при розробленні програм у сфері сталого розвитку. Декларація Ханчжоу наголошує на необхідності використання потенціалу культури для скорочення злиднів і забезпечення економічного розвитку. Зокрема, стверджується, що необхідно повною мірою використовувати потенціал індустрії творчості і культурного розмаїття для заохочення інноваційних підходів, особливо за рахунок сприяння дрібним та середнім підприємствам [9].

Цим висновком Декларації Ханчжоу мають послуговуватися й українські творці державної політики. Важливо, щоб реформи в кожній сфері соціально-економічного життя сприяли сталому культурному розвитку. Успіх реформ має вимірюватися не тільки макроекономічними показниками, а й зростанням культурних компетенцій громадян та їх здатністю до опанування сучасних креативних практик.

Така політика повинна базуватися на парадигмі діалогу як форми плюралістичної демократії, що ґрунтується на принципах паритетності взаємовідносин між регіонами, соціальними групами і громадськими об'єднаннями. Ігнорування проблем культурного розвитку призвело до виникнення так званого феномену **культурної пастки**, в яку потрапляли проекти реформування українського суспільства. Йдеться про те, що без впровадження змін у культурній сфері неможливо досягти успішної трансформації в суспільстві. Впродовж останніх років реформатори пропонували у своїх проектах нову систему соціально-економічних відносин, однак посттоталітарне суспільство, поділяючи стару систему цінностей, або не сприймало змін, або ж реалізація ліберальних доктрин мала протилежні наслідки, сприяючи формуванню антиреформаторських установок у масовій свідомості. Культурна пастка — це ситуація, коли згубні і віджилі ціннісні установки стають стійкими нормами життя, роблячи будь-яку стратегію модернізації неефективною.

Доводиться констатувати, що культура не повністю реалізує свій потенціал у здійсненні реформ та консолідації суспільства. Цьому заважають декілька чинників, зокрема той, що культурна царина розглядається управліннями як другорядний елемент державного механізму, тому її фінансування відбувається за залишковим принципом. Незадовільною залишається матеріально-технічна та інформаційна база. Це суттєво обмежує можливості впровадження ефективної політики. Слід також відзначити слабку просвітницьку та популяризаторську роботу з просування української культури, зокрема у молодіжному середовищі. Слабка законодавча база та застарілі управлінські підходи є серйозними перешкодами на шляху формування ефективної культурної політики.

Важливим засобом консолідації суспільства є наближеність культурної політики до соціально значущих проблем. Культурна політика має гармонійно поєднувати в собі інформаційні та про-

світницькі складники. Проте нинішня управлінська практика багато в чому вузьковідомча й досі переважно обмежується патронажним адмініструванням закладів культури. У такій ситуації втрачаються соціальні орієнтири культурної політики, що позначається на її результативності й призводить до фрагментарності.

## Висновки

1. В умовах соціально-економічної кризи збереження та розвиток культурних традицій і цінностей стає ефективним засобом подолання процесів дезінтеграції. Збалансована політика у царині культури є засадничим чинником консолідації суспільства перед внутрішніми та зовнішніми загрозами.

Необхідно відмовитися від ставлення до культури за принципом «другорядності» й активно використовувати державну культурну політику як інструмент вирішення актуальних суспільних проблем, що дозволить подолати феномен «культурного відчуження» — дистанціювання культурних запитів від реальних потреб соціуму. На порядку денному стоїть завдання запровадження нової моделі управління у царині культури, заснованої не на вузьковідомчому підході, а на розвитку партнерських відносин між усіма суб'єктами культурного життя. Для цього необхідно оптимізувати функції Міністерства культури України та регіональних органів влади, відповідальних за культурний розвиток, з метою створення сучасної моделі управління відповідно до європейських практик менеджменту.

2. З метою забезпечення доступності культурних благ для широких верств населення Міністерству культури України разом із недержавними експертними структурами необхідно приділити увагу визначенню оновлених соціальних стандартів доступу населення до культурних послуг, що гарантуються державою (т. зв. культурний коштик). Гарантовані культурні послуги мають відповідати потребам сучасної людини.

3. Верховній Раді України доцільно провести парламентські слухання щодо розроблення й впровадження культурної політики консолідації в контексті зміцнення гуманітарної безпеки. Предметом обговорення мають стати актуальні стратегічні напрями та механізми державної політики в царині культури, спрямовані на посилення консолідації суспільства.

Необхідне оновлення чинного законодавства, яке регламентує культурну політику. Зокрема, доцільно розробити окремий Закон України «Про державну культурну політику», в якому, з огляду на сучасні реалії, були б сформульовані концептуальні засади реформи інститутів управління та визначені індикатори ефективності культурної політики. У законі мають бути

визначені актуальні стратегічні напрями та механізми державної політики в царині культури, особливо спрямовані на посилення консолідації суспільства. Необхідно сформулювати засади нової моделі управління, яка сприятиме відмові від адміністративного патерналізму надкладами культури та впровадженню модерних менеджерських практик.

### Список використаних джерел

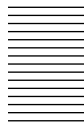
1. *Валевський О.* Підсумки 25 років українських реформ в інституційному вимірі (архетипний підхід) [Електронний ресурс] / О.Валевський // Публічне урядування : збірник. — Червень, № 2(3). — К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2016. — 266 с. — С. 69–77. — Режим доступу : <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>
2. *Валевський О.* Архетипи українських реформ: від адміністративно-командної до адміністративно-олігархічної моделі [Електронний ресурс] / О. Валевський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління : спеціальний випуск. — Х. : Вид-во «Док-НаукДержУпр», 2012. — С. 39–49. — Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary\\_nadu%5C%2813%29%5Cc19286c8-373d-4dd1-b2e8-e45ebdb9a27b.pdf](http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5C%2813%29%5Cc19286c8-373d-4dd1-b2e8-e45ebdb9a27b.pdf)
3. *Валевський О.* Аналіз причин невдач реалізації реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. Валевський // Державне управління: теорія та практика. — 2011. — № 2. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Valevskiy.pdf>
4. *Костин И.* Что такое креативная экономика и чем она грозит Украине? [Електронний ресурс] / И.Костин // 2000. — 2016. — 8–14 июля. — № 27. — Режим доступу : <http://www.2000.ua/v-nomere/derzhava/realii/ne-bojtes-tvorcheskih-intelligentov.htm>
5. *Культура 1990–2015 рр.* [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)
6. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін.* — Вип. 2 (16). — К. : Інститут соціології НАН України, 2015. — 652 с.
7. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін.* — Вип. 1(15). — Т. 2. — К. : Інститут соціології НАН України, 2014. — 410 с.
8. *Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року у 2016 р.* [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/gdn/Zarp\\_ek\\_p/zpp2016\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/gdn/Zarp_ek_p/zpp2016_u.htm)
9. *Декларация Ханчжоу.* Обеспечить центральное место культуры в политике устойчивого развития. Принята в Ханчжоу, КНР, 17 мая 2013 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final\\_hangzhou\\_declaration\\_russian.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_russian.pdf)

### References

1. *Valevskiy, O.* (2016). Pidsumky 25 rokiv ukrainskykh reform v instytutsiinomu vymiri (arkhetypnyi pidkhid) [Results of 25 years of the Ukrainian reforms in the institutional dimension (archetypal approach)]. *Publichne uriaduvannia- Public administration*, 2(3). Kyiv: DP «Vydavnychy dim «Personal». Retrieved from <http://vadnd.org.ua/ua/collection/> [in Ukrainian].
2. *Valevskiy, O.* (2012). Arkhetypy ukrainskykh reform: vid administratyvno-komandnoi do administratyvno-oliharkhichnoi modeli [Archetypes of Ukrainian reforms: from administrative-command administrative-oligarchic model]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. Zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. Spetsialnyi vypusk — Public administration: theory and practice. Collection of scientific works of the Association of doctors of science in public administration. Special issue.* Kharkiv: Vyd-vo «DokNaukDerzhUpr». Retrieved from [http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary\\_nadu%5C%2813%29%5Cc19286c8-373d-4dd1-b2e8-e45ebdb9a27b.pdf](http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5C%2813%29%5Cc19286c8-373d-4dd1-b2e8-e45ebdb9a27b.pdf) [in Ukrainian].
3. *Valevskiy, O.* (2011). Analiz prychnyn nevdach realizatsii reform v Ukraini [Analysis of the causes of failures in implementing reforms in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka — Public administration: theory and practice*, 2. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Valevskiy.pdf> [in Ukrainian].
4. *Kostin, I.* (2016). Chto takoe kreativnaja ekonomika i chem ona grozit Ukraine? [What is the creative economy and how it threatens Ukraine?]. *2000*, 27. Retrieved from <http://www.2000.ua/v-nomere/derzhava/realii/ne-bojtes-tvorcheskih-intelligentov.htm> [in Russian].

5. *Kultura 1990–2015 rr.* [Culture 1990–2015.]. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) [in Ukrainian].
6. *Ukrainske suspilstvo : monitorynh sotsialnykh zmin* [Ukrainian society: monitoring of social change] (2015). Issue 2(16). Kyiv: Instytut sotsiologhii NAN Ukrainy [in Ukrainian].
7. *Ukrainske suspilstvo: monitorynh sotsialnykh zmin* [Ukrainian society: monitoring of social change] (2014). Issue 1(15), T. 2. Kyiv: Instytut sotsiologhii NAN Ukrainy [in Ukrainian].
8. *Serednomisiachna zarobitna plata za vydamy ekonomichnoi diialnosti za period z pochatku roku u 2016 r.* [Average monthly wages by kinds of economic activities for the period from the beginning of the year 2016]. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/gdn/Zarp\\_ek\\_p/zpp2016\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/gdn/Zarp_ek_p/zpp2016_u.htm) [in Ukrainian].
9. *Deklaratsiia Khanchzhou. Obespechyt tsentralnoe mesto kultury v politike ustoichyvoho razvitiia. Pryniata v Khanchzhou, KNR, 17 maia 2013 h.* [The Hangzhou Declaration. To provide a Central place of culture in sustainable development policies. Adopted in Hangzhou, China, May 17, 2013]. Retrieved from [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final\\_hangzhou\\_declaration\\_russian.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_russian.pdf) [in Russian].

# РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ІЗ ГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ



**Зубченко Сергій Олександрович,**  
кандидат політичних наук

*У статті висвітлено* деякі проблеми практичного втілення заходів гуманітарної політики органами влади України в умовах реформ, що тривають. Запропоновано актуальні механізми реалізації гуманітарних проектів й ініціатив для зміцнення гуманітарної безпеки Української держави на загальнонаціональному та місцевому рівнях.

**Ключові слова:** гуманітарна політика, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство.

**Zubchenko Serhii**

## THE IMPLEMENTATION OF THE POLICY DOCUMENTS FOR HUMANITARIAN DEVELOPMENT OF UKRAINE

*This article highlights* some problems of practical implementation of humanitarian policy actions faced by the authorities in Ukraine during the continuing reforms. Actual mechanisms of implementation of humanitarian projects and initiatives to strengthen the humanitarian security of the Ukrainian State at national and local level are proposed.

**Keywords:** humanitarian policy, executive authorities, local governments, civil society.

Гуманітарна сфера в Україні нині залишається однією з царин, які характеризуються неконсолідованістю та програмною невизначеністю, що призводить до несистемності, а подекуди навіть хаотичності в реалізації заходів гуманітарної політики. На цьому неодноразово наголошували в численних публікаціях і аналітичних матеріалах науковці й експерти Національного інституту стратегічних досліджень: О. Валецький, В. Горбулін, С. Здіорук, А. Іщенко, М. Карпенко, М. Степико, В. Токман та ін.

На необхідності приділяти належну увагу гуманітарній сфері акцентує увагу і Президент України в своїх щорічних Посланнях до Верховної Ради [1]. Проблема має не лише науковий, а й цілком виразний практичний вимір. Проте досі тенденційність і легковажність у ставленні до гуманітарної сфери як на державному, так і на місцевому рівнях подолати не вдалося.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України на 2015 р., схваленій Верховною Радою

11 грудня 2014 р., пунктом 9 передбачено «розроблення та реалізацію Стратегії української гуманітарної політики» [6]. З прикрістю доводиться констатувати, що цей пункт урядової Програми виконано не було. Жодного програмного документа чи навіть його проекту зрештою так і не розроблено. Навіть попри те, що Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 654 для цього утворено робочу групу на чолі з Віце-прем'єр-міністром України – Міністром культури [10].

Здавалось би, в разі невиконання цього пункту Програми (незалежно від його причин), він мав би бути перенесений на наступний рік. Таку вимогу диктує не тільки необхідність забезпечення єдиної «магістральної лінії» у здійсненні державної політики, але й елементарна логіка та здоровий глузд. Адже зазначений пункт жодним чином не втратив гостроти й нагальності. Відсутність загальнонаціонального концептуального документа щодо гуманітарної політики неодноразово визнавалася на рівні експертів



однією з найбільших проблем, що заважають провадженню системних, комплексних заходів у цій сфері. І навіть якщо змінюється персональний склад Уряду, проблема не стає від того актуальнішою. Проте в наступній Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Верховною Радою 14 квітня 2016 р., ця позиція взагалі відсутня [7]. Будь-якого натяку на неї немає і в Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік [11].

Це видається дивним, зважаючи на наявність вираженого гуманітарного виміру у гібридній війні, яку веде РФ проти України. Ухвалення єдиного концептуального документа (Концепції, Стратегії) в гуманітарній сфері могло б стати важливим консолідуючим чинником для українського суспільства. При цьому слід зауважити, що в довоєнні роки вже були розроблені певні проекти концептуальних документів («Концепція розвитку гуманітарної сфери України», «Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року» тощо), які, за умови їх певної інкорпорації, доопрацювання та актуалізації деяких положень, цілком могли бути використані.

Однак постає питання, яким чином в умовах фактичної відсутності такого схваленого на найвищому рівні загальнонаціонального документа надати гуманітарній політиці нового імпульсу, перевівши її здійснення з теоретичної площини у практичну.

У науково-правових колах є думка, що деякі положення зазначених вище вже наявних проектів програмних документів у сфері гуманітарної політики можливо втілити в практичній діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування навіть без їх схвалення на загальнодержавному рівні. Конституційна реформа, що триває (в частині децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою), саме відкриває для цього нові можливості.

Йдеться, зокрема, про прийняття обласними радами стратегій розвитку відповідних регіонів і планів заходів із їх реалізації. В цих документах цілком можливо (і потрібно) приділити належну увагу гуманітарним чинникам як вагомим детермінантам національної безпеки. Особливо це стосується прикордонних областей. На жаль, поки що більшість з ухвалених стратегій мало враховують новітні загрози та виклики, що актуалізувалися в результаті анексії Криму,

збройної агресії РФ проти України на Донбасі та гібридній війни. Деякі містять статистичні дані сумнівної актуальності. Водночас слід відзначити той позитивний момент, що в них знайшли відображення деякі сучасні європейські підходи до структури, змісту та методологічного інструментарію таких документів.

Ще одним перспективним інструментом у зазначеному контексті є реалізація інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР), визначеного у ст. 24-1 Бюджетного кодексу України. У його межах у 2015 році Уряд виділив 2,9 млрд грн, з яких профінансовано понад 800 проектів; в 2016 році на відповідні цілі було передбачено 3 млрд грн; а на 2017 рік Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) анонсувало збільшення частки ДФРР у Державному бюджеті з 1% до 1,5 %, а також ініціативу щодо скорочення часу на прийняття рішень щодо розподілу коштів ДФРР (внесена до Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік). Для реалізації цілей ДФРР створено окрему онлайн-платформу (<http://dfrr.minregion.gov.ua/>), на якій розміщено нормативно-правову базу, перелік інвестиційних програм і проектів (по регіонах) з визначенням їх статусу та їх описом.

Слід відзначити, що поінформованість громадян (зокрема, на рівні місцевих громад) щодо можливостей ДФРР і досі є незадовільною. Так, доволі поширеною є думка, що ДФРР призначений для фінансування лише соціальних та інфраструктурних програм (дорожнього господарства, енерго- та ресурсозбереження, медицини, житлово-комунального господарства тощо), а не проектів освіти, культури, спорту чи інших гуманітарних напрямків. Проте такий підхід є помилковим, оскільки чинним законодавством визначено вичерпні умови та критерії, яким мають відповідати проекти, і серед них подібних обмежень немає.

Що стосується взаємодії органів виконавчої влади з інституціями громадянського суспільства, то і тут є можливість доволі ефективно використати потенціал гуманітарної сфери. Таку можливість надає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання

(реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 року № 1049 [9].

Керуючись її нормами, Міністерство оборони України 18 квітня 2016 р. видало наказ № 208 «Про організацію та проведення конкурсу з визначення проектів, розроблених всеукраїнськими громадськими об'єднаннями та творчими спілками, для реалізації яких надається фінансова підтримка у 2016 році» [4]. Міністерство молоді та спорту України провело аналогічний конкурс, зрештою затвердивши наказом від 8 червня 2016 року № 2275 перелік із 44 проектів, розроблених молодіжними та дитячими громадськими організаціями, для реалізації яких буде надана фінансова підтримка у 2016 році [3].

Іншим органам виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування (оскільки дія Порядку, затвердженого згаданою вище Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049, поширюється і на випадки надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства за рахунок коштів місцевих бюджетів) також слід врахувати цей позитивний досвід у своїх сферах відання. Україні потрібне не постфактумне реагування, а ініціативні власні дії щодо формування перспективного гуманітарного порядку денного. Це стане можливим виключно за умов налагодження конструктивного діалогу, симбіотичної співпраці влади з інститутами громадянського суспільства, волонтерськими організаціями, небайдужими громадянами. Особливо важливим зазначене видається в контексті післявоєнної відбудови Донбасу та його реінтеграції до єдиного загальноукраїнського гуманітарного простору.

У контексті послідовних спроб російсько-терористичної адміністрації на окупованих територіях Донбасу залучити українську молодь до злочинної антидержавної діяльності особливої актуальності набувають гуманітарні ініціативи та проекти в молодіжній сфері. У цій ситуації певне занепокоєння викликає стан справ із грантами Президента України для обдарованої молоді. Так, Експертна рада при Міністерстві молоді та спорту України з висунення претендентів на отримання

грантів Президента для обдарованої молоді на 2017 рік не змогла обрати жодного проекту з числа тих, що були належним чином, відповідно до законодавства оформлені (7 проектів), з огляду на їх очевидну невідповідність рівню конкурсу та критеріям унікальності. І це при тому, що в Україні, безперечно, є велика кількість справді талановитої, обдарованої молоді.

Вочевидь, необхідна ширша інформаційна кампанія щодо цього конкурсу. Також видається виправданим суттєве збільшення суми гранту (з нинішніх 75 тис. грн до хоча б 200–225 тис. грн) та зменшення їх кількості (з 30 до 15–20).

Не до кінця розкритим залишається і потенціал державно-приватного партнерства. Разом з тим в умовах обмеженості державних коштів активніше використання його можливостей стало б суттєвою підтримкою для гуманітарної сфери. При цьому експерти слушно вказують на необхідність узгодження законодавства про державно-приватне партнерство задля усунення корупційної складової та уніфікації процедури відбору та контролю проектів, а також його гармонізації із концесійним законодавством [12].

Звісно, все зазначене не знімає з порядку денного необхідності внесення відповідних змін, спрямованих на адекватне відображення гуманітарної складової в системі національної безпеки України, до Закону України «Про основи національної безпеки України», Стратегії національної безпеки України, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України та пов'язаних нормативно-правових актів.

Імплементація означених вище положень до практики роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні дозволить не тільки реально підтримати актуальні гуманітарні ініціативи (як всеукраїнські, так і місцеві), але й безпосередньо наблизити Україну до європейських цінностей і стандартів. Крім того, слід зауважити позитивний мультиплікаційний ефект, який, як переконливо доводить досвід провідних країн світу, справляють гуманітарні досягнення на всі інші суміжні сфери суспільного буття.

### Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». — К. : НІСД, 2015. — 684 с.
2. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19/print1452611639876936>

3. *Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження переліку проектів, розроблених молодіжними та дитячими громадськими організаціями, для реалізації яких надається фінансова підтримка у 2016 році»* від 8 червня 2016 року № 2275 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://dsmsu.gov.ua/media/2016/06/17/23/2275\\_1.pdf](http://dsmsu.gov.ua/media/2016/06/17/23/2275_1.pdf)
4. *Наказ Міністерства оборони України «Про організацію та проведення конкурсу з визначення проектів, розроблених всеукраїнськими громадськими об'єднаннями та творчими спілками, для реалізації яких надається фінансова підтримка у 2016 році»* від 18 квітня 2016 р. № 208 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0717-16>
5. *Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади* / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін. — К. : ТОВ «Підприємство Ві-Ен-Ей», 2015. — 396 с.
6. *Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України»* від 11 грудня 2014 року № 26-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
7. *Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України»* від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>
8. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року»* від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
9. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка»* від 12 жовтня 2011 року № 1049 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>
10. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з підготовки проекту Стратегії української гуманітарної політики»* від 29 липня 2015 р. № 654 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/654-2015-%D0%BF>
11. *Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік»* від 27 травня 2016 р. № 418-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80>
12. *Самаєва Юлія. Державно-приватне партнерство — не мета, а один із способів її досягнення* / Юлія Самаєва // Дзеркало тижня. — 2016. — № 16.

## References

1. *Analitichna dopovid do Shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshche Ukrainy v 2015 rotsi»* (2015) [Analytical report on Annual Address of the President of Ukraine to Verkhovna Rada of Ukraine «About the internal and external situation of Ukraine in 2015»]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky»* vid 05.02.2015 № 156-VIII (zi zminamy ta dopovnenniamy) [The Law of Ukraine «On the essentials of state policy on regions» of 05.02.2015 № 156-VIII (updated)] (2015). [zakon3.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19/print1452611639876936> [in Ukrainian].
3. *Nakaz Ministerstva molodi ta sportu Ukrainy «Pro zatverdzhennia pereliku proektiv, rozroblenykh molodizhnymy ta dytiachymy hromadskymy orhanizatsiiamy, dlia realizatsii yakykh nadaietsia finansova pidtrymka u 2016 rotsi»* vid 8 chervnia 2016 roku № 2275 [Decree of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine «On approving the list of projects developed by youth and children's organizations, for implementation of which provides financial support in 2016» of 8.06.2016 № 2275] (2016). [dsmsu.gov.ua](http://dsmsu.gov.ua). Retrieved from [http://dsmsu.gov.ua/media/2016/06/17/23/2275\\_1.pdf](http://dsmsu.gov.ua/media/2016/06/17/23/2275_1.pdf) [in Ukrainian].
4. *Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy «Pro orhanizatsiiu ta provedennia konkursu z vyznachennia proektiv, rozroblenykh vseukrainskymy hromadskymy ob'iednanniamy ta tvorchymy spilkamy, dlia realizatsii yakykh nadaietsia finansova pidtrymka u 2016 rotsi»* vid 18 kvitnia 2016 r. № 208 [Decree of the Ministry of Defense of Ukraine «On the organization and the competition to determine the projects developed by national public associations and creative unions for implementation of which provides financial support in 2016» of 18.04.2016 № 208] (2016). [zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0717-16> [in Ukrainian].
5. *Kyrylenko, O., Malyniak, B., Pysmennyi, V., Rusin V. (2015). Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorialnoi hromady* [Planning and financial management of the territorial community]. Kyiv: TOV «Pidpriemstvo Vi-En-Ei» [in Ukrainian].
6. *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy»* vid 11 hrudnia 2014 roku № 26-VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine» of 11.12.2014 № 26-VIII] (2014). [zakon3.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19> [in Ukrainian].

7. *Postanova* Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy» vid 14 kvitnia 2016 roku № 1099-VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine» of 14.04.2016 № 1099-VIII] (2016). *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1099-19> [in Ukrainian].
8. *Postanova* Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku Ukrainy na period do 2020 roku» vid 6 serpnia 2014 r. № 385 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the State Regional Development Strategy of Ukraine till 2020» of 6.08.2014 № 385] (2014). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. *Postanova* Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu z vyznachennia prohram (proektiv, zakhodiv), rozroblenykh instytutamy hromadianskoho suspilstva, dlia vykonannia (realizatsii) yakykh nadaietsia finansova pidtrymka» vid 12 zhovtnia 2011 roku № 1049 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Rules of the competition to determine the programs (project management), developed by civil society, for the execution (implementation) of which provides financial support» of 12.10.2011 № 1049] (2011). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
10. *Postanova* Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennia robochoi hrupy z pidhotovky proektu Stratehii ukrainskoi humanitarnoi polityky» vid 29 lypnia 2015 r. № 654 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On establishment of the working group on the draft Strategy for Ukrainian humanitarian policy» of 29.07.2015 № 654] (2015). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/654-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
11. *Rozporiadzhennia* Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia planu priorytetnykh dii Uriadu na 2016 rik» vid 27 travnia 2016 r. № 418-r [Prescript of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of priority actions plan of the Government in 2016» of 27.05.2016 № 418-r] (2016). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
12. *Samaieva, Yuliia* (2016). Derzhavno-pryvatne partnerstvo – ne meta, a ody z sposobiv yii dosiahnennia [State-private partnership – not a goal, but one of the ways of achieving it]. *Dzerkalo tyzhnia – The Mirror of the Week*, 16, [in Ukrainian].

ПРОБЛЕМА ЛІДЕРСТВА В УКРАЇНСЬКОМУ  
НАЦІОНАЛЬНОМУ ПРОЕКТІ

**Розумний Максим Миколайович,**  
*доктор політичних наук, старший науковий співробітник*

*У статті* розглядається проблема політичного лідерства в Україні, що є однією з головних перешкод для успішного формування політичної системи держави та становлення політичної нації. Місія політичного лідера полягає у завершенні процесу набуття суб'єктності національною спільнотою. Феномен харизматичної легітимації пов'язаний з цією місією. Завдяки ефективному лідерству спільнота отримує легітимну владу, а також здійснює необхідний вибір шляху національного розвитку, що включає критерії та ознаки національної ідентичності, модель політичної системи, зовнішньополітичну орієнтацію та ін.

Обґрунтовується висновок про те, що очікування сильного лідера, який здатний розв'язати більшість суперечностей національного проекту, є ключовою інтенцією політичного життя України періоду державного становлення. Цей запит зберігатиме свою актуальність доти, доки не будуть зафіксовані основні орієнтири та правила, що визначатимуть життя держави і суспільства.

**Ключові слова:** політичне лідерство, культура посткомунізму, харизматична легітимація, національний проект, інститут президенства, еліта.

**Rozumnyi Maksim**

**THE PROBLEM OF LEADERSHIP IN THE UKRAINIAN NATIONAL PROJECT**

*The article* is devoted to the problem of political leadership which is one of the main obstacles to build successful political systems of the state and to establish a political nation. The mission of a political leader is forming to complete the process of gaining subjectivity of national community. The phenomenon of charismatic legitimacy is linked to this mission. The community receives a legitimate power by this way, and also makes the needed choices towards national development, which includes the criteria and characteristics of national identity, model of political system, foreign policy orientation and others.

Expectations for a strong leader who is able to solve most of the contradictions of the national project, is the key intention of the political life of independent Ukraine. This request will maintain its relevance as long until the basic guidelines and rules that determine the life of the state and society be established.

**Keywords:** political leadership, postcommunism culture, charismatic legitimation, the national project, presidentialism, the elite.

Розглядаючи питання політичного лідерства в сучасному українському контексті, не можна оминати увагою той факт, що політична культура громадян України сформована не лише під впливом традиційних соціокультурних форм та психологічних особливостей українського етносу чи колізій самоорганізації української політичної нації XX сторіччя. Не меншою, а можливо й значно більшою — від самого моменту проголошення незалежності — була роль політичних традицій і очікувань мас, властивих усьому пострадянському простору.

Однією з важливих детермінант політичної самоорганізації української нації в умовах незалежності стала специфічна **політична культура посткомунізму**.

На думку багатьох дослідників, є підстави говорити про спільні риси поведінки еліти і маси, лідерства, єдину логіку розвитку політичних інститутів у країнах, що утворилися після розпаду СРСР. Така подібність спостерігається, щонайменше, до кінця 1990-х років. Науковці нових незалежних держав у цей період ведуть пошук спільного понятійного та концептуального інструментарію, здатного адекватно описувати трансформації та передбачати їх наслідки [1–4].

Ідеться про певну модель, яка би, попри національні модифікації, дозволяла тлумачити політичні процеси на пострадянському просторі як закономірні й підпорядковані спільним тенденціям.

В умовах невідповідності завищених очікувань та реалій посткомуністичного суспільства, яке, до того ж, перебувало в стані інституційної, моральної та світоглядної кризи, національна свідомість шукає позитивні сценарії національного розвитку, одним з яких є модель **харизматичної легітимації**.

Травматичний стан колективної психіки та злам світоглядних уявлень створює сприятливий контекст для появи запиту на харизматичного лідера, оскільки за цих умов знижується здатність до критичного мислення і підвищується навіюваність мас, провокується поява надцін-

них ідей та уявлень про індивідуальну і групову місію як компенсаторні наслідки перманентної депресії та соціальної неспроможності.

Відповіддю на очікування мас стає персоніфікація політичного простору: перехід на лідерські принципи формування і діяльності партій, відповідна перебудова та технологічний супровід виборчих кампаній, фокусування уваги ЗМІ на особистостях провідних політиків тощо.

Крім того, **персоніфікація національного вибору**, уявлення про особисту відповідальність лідера за долю народу і держави загалом характерні для романтичного дискурсу «державотворення». Апологетика незалежності закономірно втілюється у специфічні символічні форми, в яких особисте тісно пов'язане з національним.

Реалізація ж цього запиту та відповідь на історичний виклик, яку дає спільнота та її керманичі, залежить, вочевидь, від стану політичної системи та інших суспільних інституцій, відповідальних за вироблення та реалізацію національної ідеї.

Загалом пострадянська дійсність дає багатий емпіричний матеріал для дослідження механізмів суспільної та політичної самоорганізації, серед яких лідерство, в тому числі, харизматичне, відіграє одну з провідних ролей. Адже саме у процесі становлення нових держав та нових політичних націй незмірно зростає роль особистостей, які опиняються на чолі своїх народів. Масштабність та унікальність викликів, які постають перед цими політиками, спонукають їх або прийняти на себе роль творця нової суспільної реальності, або визнати свою неспроможність (що під силу далеко не кожному політику).

Важливою передумовою поширення нового типу лідерства в Україні на рубежі 1980–1990 років стали дві парламентські виборчі кампанії (до Верховної Ради СРСР та до Верховної Ради УРСР), а також президентські вибори 1991 року, під впливом яких політичний простір був остаточно переформатований на засадах публічності та конкурентності. Поширення політичних технологій дало підстави деяким політологам в

Україні та Росії говорити про універсальні засоби привернення уваги і симпатій виборця, пропонувати оптимальний стиль і методи ведення кампанії, які гарантували якщо не перемогу, то принаймні цілком пристойний результат [5, 6].

Перетворення виборів на ключовий елемент політичного процесу призводить до корекції поведінки і позиціонування суб'єктів політики. З одного боку, участь у виборах змушує їх приділяти більше уваги публічним аспектам діяльності та свідомо конструювати свій імідж, а з іншого — запобігає формуванню уявлення про особисту виключність, месіанізм, що, найчастіше, є атрибутами монополізму влади та її носія.

**Реальне політичне суперництво** уперше дає підстави говорити про явище лідерства у вітчизняному політичному контексті. Коли йдеться про загальнонаціональний рівень, то тут, на думку дослідників Ю. Зушика, Д. Кривошеєнка та В. Яблонського, «чітко простежуються чотири основні фази лідерства — його ініціація, просування, інституалізація та підтримка (підкріплення) лідерства» [7]. Важливо відзначити, що в цьому випадку йдеться про т.зв. «велике» лідерство, що за своїми характеристиками певною мірою наближається до ознак харизматичності.

Таким чином, особливості трансформаційного періоду сформували суспільний запит на сильного лідера, який взяв би на себе відповідальність за визначення орієнтирів розвитку і за реалізацію відповідної політики на ділі. Тож цілком закономірно в більшості пострадянських країн початковий період незалежності пов'язаний з утвердженням **інституту президентства**.

Приклад у цьому подали М. Горбачов, який нетривалий час встиг побути президентом СРСР, та, головним чином, Б. Єльцин, який поєднав традиції російської моноцентричної моделі влади з новим для народів колишньої імперії владним інститутом. Особливо виразним президентське домінування в новому суспільно-політичному контексті стало після силового розв'язання конфлікту 1993 року між президентом Єльциним та опозиційною щодо нього коаліцією, представленою керівництвом парламенту.

Надалі ця визначальна роль президента зберігається в нових незалежних країнах такою ж мірою, якою в них зберігають свою чинність традиції політичної культури посткомунізму та

наскільки залишаються актуальними завдання виходу зі специфічного стану перехідного періоду [8].

Більшість дослідників відзначають тенденцію до утворення авторитарних режимів на основі посилення президентської влади як провідну рису політичного процесу в пострадянських країнах. На цій основі в науковій літературі та публіцистиці витворився навіть специфічний дискурс авторитаризму, що мав особливо значне поширення на рубежі сторіч. Прихильники ідеї авторитарного правління наголошували на його об'єктивній зумовленості завданнями суспільного розвитку, а противники такого підходу визначали монополізацію влади як консервативний чинник, що перешкоджає процесам суспільно-політичного саморегулювання на конкурентній основі [9–11].

Серед особливостей інституту президентства на пострадянському просторі дослідник М. Кармазіна звертає увагу, зокрема, на те, що більша частина президентів країн СНД «володіє владними повноваженнями, не санкціонованими демократичними процедурами» (як приклади, наводяться президенти Білорусі А. Лукашенко, Туркменистану — С. Ніязов, Азербайджану — Г. Алієв, Молдови — В. Воронін, а також вказується на маніпулятивний характер виборчих кампаній Б. Єльцина 1996 року та Л. Кучми 1999 р.). Інша особливість політичної культури національного лідера в умовах посткомунізму означена як тенденція до передачі влади від одного президента до його наступника, — так би мовити, у спадок [12].

Еволюція феномену президентства на пострадянському просторі мала спільну логіку, підпорядковану становленню політичної культури посткомунізму. Її визначальні риси: корпоративність влади, некомпетентність і безвідповідальність еліти, патерналізм мас, т.зв. фасадна демократія і поширення позаінституційних (корупційних або насильницьких за своєю суттю) форм взаємодії на горизонтальних і вертикальних рівнях суспільних комунікацій [13].

За цих умов дії президентського центру влади об'єктивно спрямовані на відновлення контролю за суспільно-політичним життям країни на матриці радянської адміністративної системи. Для цього йому потрібен бюрократичний апарат і достатній рівень суспільної легітимності.

В Україні пострадянський президенціалізм мав свої особливості. Президент Кучма, перед яким

ці завдання постали після перемоги на виборах 1994 року, виявився управлінцем досить ефективним і адекватним викликам часу. Створена ним Адміністрація Президента, що впродовж майже цілого десятиріччя залишалася неконституційним органом, виконала роль бюрократичної консолідації владного режиму та стала центром формування єдиної системи управління країною у формально-інституційних та неформальних вимірах.

Українська “шантажистська держава” [14] отримала свого справжнього лідера і менеджера. Однак друге завдання — забезпечення суспільної легітимності, яка б спиралася на прийнятні для усього суспільства цінності, принципи владарювання, критерії ідентичності та визнані на їх основі повноваження центральної влади, — давалося новому лідеру значно важче.

О. Білий відзначає спільні підходи, які в середині 90-х років демонструють президентські центри Росії та України до вирішення проблеми своєї легітимності. Коментуючи запит Адміністрації Президента на розробку теоретичних засад “національної ідеї”, що виник у середині 1990-х років, науковець зазначає, що “навіть у часі збіглися замовлення адміністрації Єльцина і адміністрації Кучми створити “єдину неподільну” ідеологію, яка відіграла б роль консолідуючої сили, а, по суті, виготовити нову міфологію зверхності, спрямовану на утвердження тих способів урядування, що виникли внаслідок стихійних аварійних імпровізацій старого апарату” [15, 377].

Але вже у цей час траєкторії розвитку президентської моделі в Росії та Україні розходяться не просто на інституційному та політико-культурному рівні, як це відбулося в кризові 1993–1994 рр., а й на рівні логіки розвитку національних проектів. Наявність чи відсутність харизматичного лідера відіграла в цій розбіжності одну з ключових ролей.

Якщо для адміністрації Кучми, на думку О. Білого, потреба в ідеологічній легітимності власної держави виникла унаслідок “вичерпання свого історичного ресурсу” “дилетантськи організованою” його попередником Л. Кравчуком “українізації”, то в Росії нова доктрина національної державності вимагалася на підтримку чи на заміну «згаслої» на той час харизми Б. Єльцина [15, 377–378].

Це означає, що в російському варіанті харизматична легітимність нового ладу й нової державності розвивалася за класичним, описаним ще

Вебером сценарієм т.зв. **рутинізації**. Суспільну мотивацію, яку на початку створює харизма лідера, надалі підтримують заснований на основі особистої відданості апарат та зафіксовані у вигляді ідеологічних концептів цінності та принципи, проголошені цим лідером.

Те, що така модель може виявитися дієвою і життєздатною в середньостроковій політичній перспективі (що вимірюється періодом правління одного лідера), засвідчив досвід іншої пострадянської країни — Білорусі. Рутинізована харизма Лукашенка була вчасно і дуже наполегливо підтримана системою централізованого управління та уніфікованою ідеологічною доктриною, що в підсумку дало дуже стійку політичну конструкцію.

В Україні ситуація розвивалася за іншою логікою. На тлі очікування власної *харизматичної* легітимності робилися спроби заміщення її паліативними формами легітимності *раціонально-прагматичної* (передвиборча риторика Л. Кучми періоду 1994 р.) та пристосованої до нових умов легітимності *традиційної*. Остання уявлялася тодішнім конструкторам національної свідомості як синтез принципів обов’язкової для всіх радянської державної ідеології та нового — національного — її змісту. Невдались цієї спроби засвідчила Конституція 1996 року, до якої був внесений дещо суперечливий із теперішньої точки зору пункт про недопустимість в Україні обов’язкової для всіх єдиної ідеології.

Технократичний стиль лідерства, як показує досвід пострадянських трансформацій, в кризових умовах нерідко стає більш придатним для здобуття і збереження влади. Але він не розв’язує основних суспільних суперечностей і не відповідає глибинним очікуванням населення. Тому, коли з’являється хоч якоюсь мірою харизматична альтернатива, технократичні лідери втрачають підтримку мас, незважаючи на свої заслуги у справі «забезпечення стабільності» та навіть на тлі зростання економіки і поліпшення добробуту громадян, як це сталося в Україні в першій половині 2000-х років.

Поява у публічному просторі фігури Віктора Ющенка, який певними рисами нагадував харизматичного лідера, одразу змінила політичну карту України. Мобілізуючим чинником стала також ідентифікація нового політичного лідера з національним проектом, що об’єктивно входив у фазу своєї актуалізації.



Утім, програма кандидата у президенти В. Ющенка «Десять кроків назустріч людям», написана в традиційному річищі соціального популізму і патерналістських очікувань населення, відповідала цьому запиту дуже незначною мірою. Йому суперечив склад «команди» переможця, зібраної з політиків і підприємців, що в різний час були змушені залишити той самий табір влади, який демонізувала передвиборча агітація опозиційного кандидата. Небагато мали спільного з декларованими принципами національного порятунку і дії однойменного Комітету, що в більшості ситуацій демонстрував безпорадність або непослідовність.

За цих умов чи не єдиною підставою харизматичної легітимізації В. Ющенка була довіра більшості населення держави до його особистих моральних якостей.

Було би помилкою розглядати тенденції щодо проявів запиту на харизматичне лідерство ізольовано від питання про **зміст суспільних очікувань** та конкретний «порядок денний», що стоїть перед певною спільнотою в певний момент її історичного буття.

Спільною рисою національних лідерів пострадянського простору є те, що вони — в тій чи іншій формі — мусили дати «нову версію» ідентичності для своїх народів. Власне цією здатністю сформулювати і особистим прикладом представити ту **модель ідентичності**, яка є найбільш адекватною конкретній ситуації певної спільноти, її очікуванням, надіям та інстинктивним преференціям, значною мірою і вимірюється успіх політичного лідерства та міра харизматичності його носія.

Комунікативні стратегії та суспільні месиджі, що обираються при цьому, можуть кардинально відрізнитися — залежно від національних традицій, масштабів країни, темпераменту і навіть економічних чинників державного розвитку. Світоглядний прагматизм і традиціоналізм таких лідерів, як Лукашенко (Білорусь) і Назарбаєв (Казахстан), привів до успіху у справі легітимації національної державності так само закономірно, як ліберальний націоналізм Ландсбергіса, емоційна харизма Саакашвілі чи східний моноцентризм режимів Алієва та Ніязова.

Важливою детермінантою успіху є відповідність пропонованої моделі ідентичності інституційного дизайну культурним передумовам та реальним завданням, які постали перед спільнотою у

процесі її самоорганізації. У цьому складному поєднанні інституційних, світоглядно-культурних та психологічних чинників особистість лідера відіграє цементуючу і формотворчу роль.

До цього слід додати, що прийняття і реалізація національним лідером важливих рішень прямо пов'язана з його суспільною легітимністю, а тому здійснити справді кардинальні зміни в житті своїх народів здатні лише політики, наділені якщо не класичною формою харизми, то принаймні її послабленою модифікацією.

У цьому контексті значний інтерес викликає гіпотеза, сформульована сучасним дослідником явища політичної харизми Р. Ітвелом як «положення про інституційну харизму» [16]. Згідно з цим положенням, уже саме розміщення тієї чи іншої політичної фігури на вершині владної піраміди може додати її образу харизматичності у сприйнятті масою. Попередньо можна зробити припущення, що за цим критерієм посткомуністичні суспільства суттєво відрізняються, оскільки починають діяти соціокультурні детермінанти, закорінені в більш глибокі шари колективної свідомості та психології, ніж ті, що були засвоєні в умовах СРСР.

Вирішального значення тут набувають риси національного характеру, специфіка історичного досвіду та засвоєні спільнотою протягом минулих сторіч форми і принципи суспільної самоорганізації. Очевидно, що за цими критеріями ситуація в Росії, Грузії, Україні чи Туркменістані може кардинально відрізнитися.

Аналіз національно-культурних передумов явища політичної харизми в українському контексті приводить до висновку про **несприятливий у цілому ґрунт для реалізації цього типу лідерства в Україні**.

Найтісніший зв'язок феномена політичного лідерства наука традиційно встановлює з якістю і розвиненістю **політичної еліти** [17]. Як відомо, ступінь мобілізованості, відданість та ефективність групи підтримки є одним із вирішальних чинників успіху харизматичного лідера. Така група рекрутується з представників існуючого політичного класу, хоча основу її традиційно становлять радикалізовані контреліти.

Загальні характеристики вітчизняної політичної еліти, її правлячих груп та їх основних опонентів не дозволяють зробити висновок про

їхню готовність до висунення зі своїх лав чи ефективної підтримки харизматичного лідера, адекватного історичному виклику, що постав перед Україною як державою наприкінці ХХ ст.

Іншим суттєвим чинником, який упродовж усього перехідного періоду перешкоджав реалізації харизматичної моделі суспільної легітимації влади, був брак яскравих **ідей, концепцій і стратегій національного розвитку**, що міг би взяти на озброєння той чи інший претендент на статус національного лідера.

Відсутність дієвої групи підтримки, сформульованого й переконливого національного проекту суттєво зменшують шанси появи справжньої харизми, тому ситуація сприяє поширенню її замінників — штучних харизм, інституційної харизми, іконного лідерства.

Нереалізованість в Україні проекту харизматичної легітимації була одним із вирішальних чинників того, що в країні упродовж тривалого періоду зберігалася невизначеність базової політичної моделі та стратегічного напрямку національного розвитку.

Разом із тим культурна ситуація в Україні, зокрема, відсутність тривких інститутів національної самоорганізації, традицій політичної відповідальності еліти і маси, загально визнаних символів і цінностей, що підтримували б політичний організм у стані функціональності, підводять до висновку про неможливість реалізації також і того типу легітимації влади і політичного ладу в цілому, який Вебер називає *традиційним*.

У контексті ж політичної культури посткомунізму, що значною мірою характерна для українського суспільного життя останніх двох десятиріч, мало ймовірним є й інший тип легітимації, — за веберівською класифікацією, *легально-раціональний*. Спроби прищепити пострадянським суспільствам відповідні цінності та практики в ході лібералізації призводили лише до мутацій базової культурно-політичної моделі, поширення позаінституційних практик і взаємодій.

Отже, наразі є досить імовірним те, що запит на харизматичного лідера зберігатиметься в українській політиці доти, доки не будуть розв'язані основні суперечності націо становлення та державного будівництва.

### Список використаних джерел

1. *Політологія* посткомунізму: політичний аналіз посткомуністичних суспільств / В. Полохало та ін. (ред.). — К. : Політична думка, 1995. — 363 с.
2. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты / А.Ю. Мельвиль // Научные доклады. — 1999. — № 78.
3. Певзнер Я.А. Крах коммунизма и современные общественные отношения / Я.А. Певзнер. — М. : Наука, 1999. — 240 с.
4. Данилов А.Н. Переходное общество: проблемы системных трансформаций / А.Н. Данилов. — Минск : Універсітэцкае, 1997. — 431 с.
5. Ашин Г.К. Политическое лидерство: оптимальный стиль / Г.К. Ашин // Общественные науки и современность. — 1993. — № 3. — С. 115–126.
6. Бебик В. Як стати популярним, перемогти на виборах і утриматися на політичному олімпі / В.Бебик. — К., 1993. — 127с.
7. Зушук Ю.М. Фігури. Політичне лідерство в сучасній Україні / Ю.М. Зушук, Д.В. Кривошеєнко, В.М. Яблонський. — К. : Альтерпрес, 1999. — С. 96.
8. Батенко Т. Королі СНД: портрети дванадцяти президентів (тенденції та закономірності розвитку в пострадянському просторі) / Т.Батенко. — Львів : Кальварія, 2000. — 216 с.
9. Рудич Ф. Політичне лідерство в країнах Центральної і Східної Європи / Ф.Рудич // Політичний менеджмент. — 2007. — Спеціальний випуск. — С. 4–15. — С. 14.
10. Галкин А.А. Россия на перепутье. Авторитаризм или демократия: варианты развития / А.А. Галкин, Ю.А. Красин. — М. : Весь мир, 1998. — 164 с.
11. Сааданбеков Ж.С. Сумерки авторитаризма: закат или рассвет? / Ж.С. Сааданбеков. — К. : Ника-центр, 2000. — 624 с.
12. Кармазіна М. Деякі особливості президентства на пострадянському просторі (1991–2004 рр.) / М. Кармазіна // Політичний менеджмент. — 2005. — № 3. — С. 30–31.
13. Розумний М.М. Політичний вибір України / М.М. Розумний. — К. : Смолоскип. — 1999. — С. 10–13.
14. Дарден К. Шантаж як засіб державного домінування: Україна за часів Кучми / К. Дарден // Східно-Європейський огляд. — 2003. — № 2/3. — Т. 10.

15. Білий О. Ідея суверенітету і стратегії урядування / О. Білий // Демони миру та боги війни. Соціальні конфлікти посткомуністичної доби / С. Макеєв (кер. авт. кол.). — К. : Політична думка, 1997. — С. 377.
16. Итвел Р. Возрождение харизмы? Теория и проблемы операционализации понятий / Р. Итвел // Социологические исследования. — 2003. — № 3. — С. 16.
17. Кухта Б. Політичні еліти і лідери / Б. Кухта, Н. Теплоухова. — 2-ге вид, перероб. і доп. — Львів : Кальварія, 1996. — 224 с.

## References

1. *Politologhiya* postkomunizmu: Politychnyi analiz postkomunistychnyh susupilstv [Politology of postcommunism: Political analysis of postcommunist societies] (1995). Kyiv: Politychna dumka [in Ukrainian].
2. Melvil, A.Y. (1999). Demokraticheskiye tranzity: Teoretiko-metodologicheskiye i prikladnyye aspekty [Democratic transits: Theoretical, methodological and practice issues]. Moscow: Nauchnyye doklady [in Russian].
3. Pevzner, Y.A. (1999). Krah kommunizma i sovremennyye obshchestvennyye otnosheniya [The collapse of communism and actual social relations]. Moscow: Nauka [in Russian].
4. Danilov, A.N. (1997). Perehodnoye obshchestvo: Problemy sistemnykh transformatsiy [Society in transition: The problems of system transformations]. Minsk: Universitetskaye [in Russian].
5. Ashyn, G.K. (1993). Politicheskoye liderstvo: optimalnyi stil [Political leadership: the best style]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost — Social sciences and modernity*, 3, 115–126 [in Russian].
6. Bebyk, V. (1993). Yak staty populiarnym, peremohty na vyborah i utrymatys na polityshnomu olimpi [How to be popular, to win on election and to stay on the political Olimp]. Kyiv [in Ukrainian].
7. Zuschyk, Y.M., Kryvosheienko, D.V., Yablonskyi, V.M. (1999). Fihury. Politychne liderstvo v suchasniy Ukraini [Figures. The actual political leadership in Ukraine]. Kyiv: Alterpres [in Ukraine].
8. Batenko, T. (2000). Koroli SND: Portrety dvanadtsiaty prezydentiv (tendentsiyi ta zakonomirnosti rozvytku v postradianskomu prostori [Kings of UIS: The portraits of twelve presidents (the trends of development on the postsoviet space]. Lviv: Kalvaria [in Ukrainian].
9. Rudych, F. (2007). Politychne liderstvo v krainah Tsentralnoi i Shidnoi Evropy [Political leadership in the countries of Central and East Europa]. *Politychnyi menedzhment — Political Management*, Special issue, 4–15 [in Ukrainian].
10. Halkin, A.A. & Krasin, Y.A. (1998). Rossiya na pereputie. Avtoritarizm ili demokratiya: variant razvitiya [Russia on the crossroads. Authoritarianism or democracy: the ways of transition]. Moscow: Ves mir [in Russian].
11. Saadanbekov, Zh.S. (2000). Sumerki avtoritarizma: zakat ili rassvet [Twilight of authoritarianism: sunset or sunrise]. Kyiv: Nika-Centr [in Russian].
12. Karmazina, M. (2005). Deyaki osoblyvosti prezydenstva na postradianskomu prostori (1991–2004 rr.) [Some presidency features in the postsoviet countries (years 1991–2004)]. *Politychnyi menedzhment — Political Management*, 3, 30–31 [in Ukrainian].
13. Rozumnyi, M.M. (1999). Politychnyi vybir Ukrainy [The political choice of Ukraine]. Kyiv: Smoloskyp [in Ukrainian].
14. Darden, C. (2003). Shantazh yak zasib derzhavnoho dominuvannya: Ukraina za chasiv Kuchmy [Chantage as way of state domination: Ukraine in the time of Kuchma]. *Shidno-Europeyskyi Ohliad — East-European Review*, 2/3, 10 [in Ukrainian].
15. Bilyi, O. (1997). Ideia suverenitetu i stratehiyi uriaduvannya [Idea of sovereignty and the strategies of governance] In Makeiev, S. (Ed.) *Demony myru i bohy viyny. Sotsialni konflikty postkomunistychnoi doby [The demons of peace and the gods of war. Social conflicts of postcommunist age]*. Kyiv: Politychna dumka [in Ukrainian].
16. Eatwell, R. (2003). Vozrozhdeniye harizmy? Teoriya i problemy operatsionalizatsii poniaty [Revival of kharisma? The theory and problems of operability of concepts]. *Sotsiologicheskyye issledovaniya — Sociological Studies*, 3, 16 [in Russian].
17. Kuhta, B. & Teplouhova, N. (1996). Politychni elity i lidery [Political elites and leaders]. 2<sup>nd</sup> ed., rev. Lviv: Kalvaria [in Ukrainian].

# ДУХОВНО-ГУМАНІТАРНА ПІДГОТОВКА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

**Здіорук Сергій Іванович,**

*кандидат філософських наук, доцент, заслужений діяч науки і техніки України*

*У статті* розглядаються проблеми створення служби військових капеланів у Збройних Силах, Національній гвардії та інших військових формуваннях України в умовах війни з Росією. Показано загрози та дестабілізуючу роль Московського патріархату, в юрисдикції якого перебуває переважна кількість православних громад України. Наводяться рекомендації щодо ефективної організації функціонування служби військових капеланів для забезпечення духовно-гуманітарного і патріотичного виховання та морально-бойової й психологічної підготовки українських воїнів.

**Ключові слова:** служба військових капеланів, реформування Збройних Сил України, духовно-гуманітарна та морально-психологічна підготовка військовослужбовців.

**Zdioruk Serhii**

## SPIRITUAL-HUMANITARIAN TRAINING OF MILITARY PERSONNEL: UKRAINIAN REALITIES AND PROSPECTS

*In article are considered* problems of creation of service military chaplains in the Armed forces, National guard and other military formations of Ukraine in war with Russia. Shows threats and destabilizing role of the Moscow Patriarchate, with jurisdiction over the vast number of Orthodox communities of Ukraine. Provides recommendations for the effective organization and functioning of the service of military chaplains to provide spiritual and humanitarian and Patriotic education and moral-combat and psychological training of the Ukrainian soldiers.

**Keywords:** the service of military chaplains, the reform of the Armed forces of Ukraine, spiritual, humanitarian and moral-psychological training of military personnel.

Історія вітчизняної військової охорони від козацьких до сучасних часів зберегла для нас значний досвід духовно-гуманітарного виховання в українських воїнів мужності, хоробрості, лицарства, дисциплінованості, витривалості й, природно, безумовної відданості Батьківщині [1]. Цей досвід, перевірений багатовіковою боротьбою, набув логічного продовження як у ХХ столітті, в добу змагань за свободу України, так і в новітній період після відновлення її незалежності.

Потрібно зазначити, що внаслідок цілої низки причин за радянської системи такі поняття, як

духовне світосприйняття чи релігійні вірування, у виховній роботі з військовослужбовцями офіційно не застосовувалися. Це й донині чинить значний негативний вплив на систему роботи з особовим складом військовослужбовців Збройних Сил України.

Російська агресія актуалізувала невідкладне реформування Збройних Сил та інших військових формувань України. Їхня модернізація потребує не лише структурних змін військового управління, застосування стандартів НАТО в переозброєнні, але й *створення якісно нових умов для духовно-гуманітарної та морально-психоло-*

**гічної підготовки військовослужбовців.** Особливістю цього процесу є те, що серед особового складу українських збройних формувань значно збільшилась кількість віруючих, що зумовило необхідність подальшого вдосконалення системної роботи з особовим складом та пошук ефективних форм і методів для його підготовки до виконання службово-бойових завдань. В умовах війни з Росією виникла також необхідність специфічної діяльності щодо **мінімізації бойових психічних травм серед учасників АТО.**

На сучасному етапі розвитку Воєнної організації України з'явилися реальні можливості для впровадження **служби військових капеланів** з урахуванням як досвіду армій країн – членів НАТО [2], так і практики військово-виховної роботи у Збройних Силах, Національній гвардії, Прикордонних військах та інших військових формуваннях України під час збройного захисту державотворення [3]. На жаль, **упровадження військово-капеланської служби не врегульоване відповідними законами України.** Нині основним документом, що легалізує службу військових капеланів, є лише розпорядження Кабінету Міністрів України [4]. Цього катастрофічно недостатньо, що створює додаткові небезпеки на шляху реалізації абсолютно необхідної системи морально-бойового забезпечення українських військ засобами військово-капеланської служби.

Констатуючи певний поступ у практичній взаємодії військових формувань та релігійних організацій, не можна оминати низку загрозливих тенденцій. Зокрема, як показує аналіз діяльності церков, вони не сприяють зміцненню толерантності та співпраці внаслідок конфліктів поміж собою. *Особливо вирізняється деструктивна антиукраїнська діяльність Московського патріархату*, як безпосередньо, так і використовуючи розгалужену мережу УПЦ (МП). І це не випадково, адже саме Московський патріархат є ідеологічним та організаційним осердям проекту «русский мир» [5].

До того ж УПЦ (МП) юридично та адміністративно-організаційно підпорядковується Московській патріархії, а це означає, що, згідно зі статутом Російської православної церкви [6] (невід'ємною частиною якої вона є) та власним статутом УПЦ (МП) [7], вона за необхідністю виконує всі настанови й розпорядження саме Москви. Яскравим прикладом цього є **колабораціоністська діяльність УПЦ (МП) в**

**анексованому Криму та окупованих районах Донецької й Луганської областей,** а також сепаратистські дії єпископів і священників цієї церкви – від паплюження української влади [8] та зриву мобілізації у війська [9] до прямої збройної участі в терористичних актах (що вже було проаналізовано у відповідних аналітичних матеріалах НІСД) [10, 277 та ін.].

Відвертою для всієї світової спільноти ілюстрацією васальної відданості УПЦ (МП) Москві стали абсурдні й алогічні заклики щодо «непотрібності автокефалії» у відповідь на звернення Президента України і Верховної Ради України до Вселенського Патріарха Варфоломія щодо надання автокефалії Православній Церкві в Україні [11].

Такі діяння УПЦ (МП) вочевидь зумовлені ще й тим, що власне сама *РПЦ має підписані угоди з Міністерством оборони РФ, МВС РФ, ФСБ, Федеральною прикордонною службою, ФАПСІ, Головним управлінням козацьких військ при президенті РФ, Міністерством освіти РФ та іншими державними установами Росії [12–14], що зобов'язує її працювати на захист інтересів держави-агресора.*

У світлі означеного стає зрозуміло, які цінності прищеплюватимуть українським воїнам капелани московського підпорядкування. Таким чином, *головна загроза національній єдності, демократичним реформам та, зрештою, й національній безпеці України виникає з боку структур УПЦ (МП),* які наскрізь нашпиговані агентами Росії, як це було до Революції гідності у ЗС, МВС, СБУ та, власне, в усій системі державно-політичного управління України. Крім того, необхідно враховувати, що, наприклад, ті ж військові капелани безпосередньо або опосередковано через підопічних військовослужбовців матимуть доступ до військових і державних таємниць, до стратегічних і оперативних планів військового командування тощо. Неважко спрогнозувати, кому вони про них доповідатимуть.

І це аж ніяк не перебільшення. Варто лише згадати, що головою синодального відділу УПЦ (МП) із взаємодії зі Збройними Силами та іншими військовими формуваннями України є митрополит Августин (Маркевич), котрий на Всесвітньому російському народному соборі в Москві закликав: «Мы ждем шагов со стороны России – как отряд, который ждет команды»

броситься в бой. Я как представитель Украинской православной церкви убежден, что неопределенность засасывает. Наступило время действовать решительно и называть все вещи своими именами. ...Мы устали, нас единственное, что вдохновляет, это то, что мы верим еще в Россию. Если Господь вас выправит – вырулим и мы» [15].

Усе це значною мірою впливає не лише на стан духовно-ціннісних орієнтацій українських військовослужбовців, а й прямо *підриває їхню боєздатність*. Добре відомо, що наявність військово-релігійних служб у багатьох країнах і характер виконуваних ними завдань обумовлює те, що вони займаються не тільки задоволенням релігійних потреб, а й уведені в систему ідеологічно-психологічного впливу на весь особовий склад, незалежно від світоглядної орієнтації кожного. Релігійне виховання є складовою системою бойової і морально-психологічної підготовки військовослужбовців та підпорядковане основному завданню – підтриманню високого духовно-патріотичного й бойового потенціалу військ. Це нині особливо важливо для України на шляху адаптації до стандартів НАТО. Капеланські служби мають показати нове розуміння ролі та місця армії в демократичній державі, а військовику – дати розуміння того, що невід’ємними рисами військового професіонала є національна самосвідомість, патріотизм, висока моральність, що базується на ґрунті історії, традицій та культури Українського народу.

Науковий аналіз гуманітарно-виховної роботи з віруючими військовослужбовцями дає нам можливість виокремити основні напрями цього процесу:

- а) співпрацю з релігійними організаціями різних віросповідань;
- б) організацію взаємодії з релігійними організаціями, які займають конструктивну позицію;
- в) духовно-гуманітарну просвіту військово-службовців;
- г) морально-психологічне виховання військовослужбовців;
- д) виконання душпастирями специфічних обов’язків військового капелана.

Збройні Сили та інші військові формування України – це частина нашого суспільства, і всі процеси, які відбуваються в ньому, прямо впливають на бойовий і морально-психологічний стан військовослужбовців. На жаль, у війська приходить поповнення, значна частина якого

увібрала в себе негативні риси сучасного суспільства, і потрібна постійна дієва системна робота з особовим складом, що дозволить забезпечити виконання службово-бойових завдань.

Демократизація українського суспільства дозволяє проводити організацію взаємодії органів виховної роботи армійських, Національної гвардії та Прикордонних військ України з релігійними організаціями шляхом використання різних варіантів нештатного духовно-релігійного обслуговування віруючих військовослужбовців. Такий досвід уже напрацьовано, зокрема, з Українською православною церквою Київського Патріархату, Українською греко-католицькою церквою, Українською автокефальною православною церквою та Українською православною церквою (Московського Патріархату). Але розв’язати поточні проблеми співпраці Воєнної організації України з українськими церквами, а тим паче забезпечити сталі партнерські відносини на довготривалу перспективу можна лише з ухваленням Закону України «Про службу військових капеланів» та відповідних змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», що надійно зміцнить правові засади співпраці Української держави і українських церков на ниві духовної опіки військовослужбовців.

Аналіз взаємовідносин держави і військових формувань з релігійними організаціями показує, що процес задоволення релігійних потреб віруючих військовослужбовців шляхом запровадження служби військових капеланів є складним і суперечливим. У сучасних умовах необхідно шукати різні підходи до формування у військовослужбовців національної самосвідомості, патріотизму та засвоєння загальнолюдських демократичних цінностей, ставлячи завдання безумовного забезпечення прав віруючих військовослужбовців, й одночасно не послаблюючи боєготовності військ.

## Висновки

1. Серед православних церков, які діють в Україні, винятковим *джерелом загрози національним інтересам та національній безпеці держави виступає УПЦ (МП)*. Оскільки, як переконують українські реалії та невідворотні факти, саме середовище УПЦ (МП) вирізняється здатністю культивувати сепаратистські настрої та продукувати конфліктогенну атмосферу в українському суспільстві.

2. Найчисельніша православна інституція України — УПЦ (МП) — є структурною частиною Російської православної церкви та потужним інструментом для забезпечення реалізації політики й ідеології «руського мира» на теренах України.

3. Одним із основних підходів до побудови сучасної національної армії в Україні є *концепт раціонального партнерства* як у внутрішній, так і в зовнішній оборонній політиці Української держави. *Гуманітарний аспект національної безпеки нашої держави вимагає для ефективної підготовки особового складу ЗС залучення служби військових капеланів*. Адже суспільно-політична практика довела його дієздатність та ефективність.

4. В умовах війни з Росією військові капелани вже посіли специфічне місце у військових формуваннях України, опікуючись військовослужбовцям на фронті та допомагаючи мінімізувати бойові психічні травми в учасників АТО.

5. Оскільки чинним законодавством *наразі не встановлено правових механізмів* виконання обов'язків держави стосовно задоволення потреб військовослужбовців, пов'язаних з їх релігійними віруваннями, *Україна зобов'язана провести зміни законодавства, що регулюють сферу військово-капеланської служби*.

6. Встановлення партнерських взаємин між релігійними організаціями і Збройними Силами та іншими військовими формуваннями України має відбуватися з урахуванням особливостей військової служби при суворому дотриманні безпеки та правопорядку, збереженні здоров'я військовослужбовців.

7. Беручи до уваги вимогу ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», де визначено, що встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання або релігійної організації відносно іншої не допускається, *релігійні основи мають бути виключені з регламентації службово-бойової і навчальної діяльності з'єднань та частин*. Релігійні переконання військовослужбовців також не повинні впливати на визначення розпорядку дня в підрозділі, порядок і черговість несення військової служби.

## Рекомендації

Інститут військових капеланів є виправданим лише за умови виконання ним усього комплексу морально-психологічного забезпечення та духовно-гуманітарного виховання особового складу військ. Адже їхня діяльність та ре-

лігійна опіка мають стати складовою системи морально-бойової та психологічної підготовки військовослужбовців і бути підпорядкованими головному завданню — підтриманню високої боєздатності, потужного патріотичного й духовно-морального потенціалу військ Збройних Сил та інших військових формувань України.

**У цьому контексті доцільними будуть такі заходи.**

1. Для правового забезпечення організації служби військових капеланів у Воєнній організації України Міністерству оборони України та Міністерству культури України разом з іншими зацікавленими відомствами необхідно розробити, а Верховній Раді України ухвалити Закон України «Про службу військових капеланів» та відповідні зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

2. Верховній Раді України ухвалити проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (реєстраційний № 4128), де в лаконічній формі конкретизуються деякі аспекти зміни релігійними громадами своєї підлеглості у юридично-канонічних та організаційних питаннях, що є необхідним для повного та всебічного забезпечення прав громадян на свободу совісті та віросповідання, як це передбачено ст. 35 Конституції України.

3. Верховній Раді України ухвалити законопроект про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (реєстраційний № 1244) щодо назв організацій, керівні центри яких перебувають за межами України. У разі ухвалення нормативно-правовий акт зобов'яже УПЦ (МП) здійснити перереєстрацію та відобразити у своїй назві власну залежність від РПЦ, що покладе край уведенню в оману мільйонів віруючих українців та нормалізує відносини між православними церквами в Україні.

4. Верховній Раді України шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» запровадити в Україні систему конкордатів, тобто забезпечити організацію взаємин між державою і релігійними організаціями укладенням двосторонніх договорів. Такий механізм відповідає практиці багатьох країн Європи та створить умови для прозорої партнерської співпраці між суб'єктами договорів, дотримання сторонами відповідних зобов'язань, спонукатиме релігійні організації діяти відповідально, на паритетних засадах і на благо всієї нації.

5. Міністерству оборони, командуванню Національної гвардії, Адміністрації Державної прикордонної служби України залучати як військових капеланів представників лише тих конфесій, керівні центри яких офіційно зареєстровані в державному органі України зі статусом Помісної Церкви згідно зі ст. 9, 12, 14, 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», і які реально працюють на зміцнення військово-патріотичного духу та морального здоров'я українських військовослужбовців України.

Варто залучати до роботи військовими капеланами осіб, які пройшли як мінімум строкову військову службу та мають придатний для військової служби вік. Кількість військових капеланів тих чи інших конфесій необхідно визначати не порівну, а з огляду на конкретну наявність віруючих військовослужбовців, представників тієї чи іншої конфесії.

6. Міністерству оборони, командуванню Національної гвардії, Адміністрації Державної прикордонної служби України необхідно підготувати парафіяльних священників чи місцевих пасторів, які будуть рекомендовані релігійними організаціями до капеланської служби, за спеціальними програмами (перелік дисциплін наведено нижче у Додатку), і тільки після того їх можна буде атестувати для допуску до служби військовими капеланами у Збройних Силах та інших військових формуваннях України.

Доповнити плани гуманітарної підготовки офіцерського складу вивченням академічного релігієзнавства, основ віровчення конфесій України і державно-церковних відносин в Україні та світі, а солдатсько-сержантського складу — історії релігії в Україні та основ державно-церковних відносин, а також правових гарантій забезпечення свободи совісті громадян і свободи віросповідань в Україні.

7. Становлення служби військових капеланів у Воєнній організації України належить здійснити в два етапи:

■ перший — організація служби військових капеланів у Збройних Силах, Національній гвардії та інших військових формуваннях України за допомогою наявних в українських церквах цивільних священників чи пасторів, а також перепідготовка їх за спеціальними програмами. Водночас підготовка змін для відповідного вдосконалення українського законодавства, що наведено вище.

■ другий — реальне, на практиці, конституційно-правове забезпечення запровадження служби військових капеланів у Воєнній організації України, максимально уніфіковане з кращими стандартами армій країн — членів НАТО.

Таким чином, *у середньостроковій перспективі, синхронно* зі вступом України до НАТО і Європейського Союзу, Збройні Сили, а відтак і вся Воєнна організація України практично запровадять службу військових капеланів за належного законодавчого забезпечення.

## ДОДАТОК

Перелік дисциплін, що пропонуються для вивчення у спеціальному Гуманітарному центрі Міністерства оборони України священникам або пасторам, які за рекомендацією релігійних організацій могли би здійснювати душпастирську опіку українських військовослужбовців, а з часом стати кандидатами для Служби військових капеланів України.

1. Історія України.
2. Історія Українського війська.
3. Історія Українських церков.
4. Філософська антропологія.
5. Філософія релігії.
6. Етнологія релігії.
7. Основи соціології.
8. Основи політології.
9. Теорія й історія культури.
10. Психологія та педагогіка.
11. Релігійне мистецтво.
12. Конституція України.
13. Основи держави і права.
14. Законодавство України і норми міжнародного права.
15. Державно-церковні відносини в Україні.
16. Світовий досвід сучасних державно-церковних відносин.
17. Історія служби військових капеланів в Українських землях.
18. Порівняльний аналіз досвіду капеланської служби в арміях світу.
19. Загальна та спеціальна військова підготовка.
20. Панорама сучасного релігійного життя в Україні та світі.



**Список використаних джерел**

1. *Здіорук С.І.* Служба військових капеланів у Воєнній організації Української Держави: необхідність, можливості та перспективи. Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kapelany-3aa20.pdf>
2. *Здіорук С.І.* Служба військових капеланів: досвід функціонування в іноземних збройних силах // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1 (10). — С. 236–245.
3. *Слово Президента під час молитви капеланів-учасників АТО за мир та перемогу, 09.05.2016 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/slovo-prezidenta-pid-chas-molitvi-kapelanivuchasnikiv-ato-za-37081>
4. *Розпорядження Кабінету Міністрів України № 677-р від 2 липня 2014 р.* «Про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах, Національній гвардії та Державній прикордонній службі» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/677-2014-%D1%80>
5. *Україна та проект «русского мира»:* аналітична доповідь. [Електронний ресурс]. — 2014. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1594/>
6. *Устав Русской Православной Церкви.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.patriarchia.ru/db/document/133114/>
7. *Статут про управління Української Православної Церкви* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://orthodox.org.ua/page/statut-upts>
8. *Єпископ з УПЦ (МП) назвав владу України «сатанинською»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/57682/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/57682/)
9. *Єпископ УПЦ (МП) Лонгин (Жар) зриває мобілізацію на Буковині* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/national\\_religious\\_question/58911/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/national_religious_question/58911/)
10. *Донбас і Крим: ціна повернення :* монографія / за ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. — К. : НІСД, 2015.
11. *Звернення Верховної Ради України до Його Всесвятості Варфоломія, Архієпископа Константинополя і Нового Риму, Вселенського Патріарха щодо надання автокефалії Православній Церкві в Україні* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1422-19?nreg=1422-19&find=1&text=&x=2&y=6>
12. *Соглашения РПЦ* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://libelli.ru/athe\\_act/aggreem.htm](http://libelli.ru/athe_act/aggreem.htm)
13. *Договор «О сотрудничестве Министерства образования Российской Федерации и Московской патриархии Русской Православной Церкви» г. Москва, 2 августа 1999 г.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://humanism.al.ru/ru/articles.phtml?num=000019>
14. *РПЦ ФСБ МП* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://retrans.in.ua/%D1%80%D0%BF%D1%86%D1%84%D1%81%D0%B1-%D0%BC%D0%BF/>
15. *Россия является последней опорой для украинского православия — иерарх Украинской церкви* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.interfax-religion.ru/?act=news&div=10586>

**References**

1. *Zdioruk, S.I.* Sluzhba vijskovykh kapelaniv u Voiennij orhanizatsii Ukrainskoi Derzhavy: neobkhdnist, mozhlyvosti ta perspektvy. Analytychna zapyska [Service military chaplains in the Military organization of the Ukrainian State: the need, opportunities and prospects. Analytical note]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kapelany-3aa20.pdf> [in Ukrainian].
2. *Zdioruk, S.I.* (2009). Sluzhba vijskovykh kapelaniv: dosvid funktsionuvannia v inozemnykh zbrojnykh sylakh [Service of military chaplains: working experience in foreign armed forces]. *Stratehichni priorytety — Strategic Priorities*, 1 (10), 236–245 [in Ukrainian].
3. *Slovo Prezidenta pid chas molytvy kapelaniv-uchasnykiv ATO za myr ta peremohu* [The word of the President during the prayer chaplains-members of the ATO for peace and victory]. (09.05.2016). Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/slovo-prezidenta-pid-chas-molitvi-kapelanivuchasnikiv-ato-za-37081> [in Ukrainian].
4. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 677-r vid 2 lypnia 2014 r.* «Pro sluzhbu vijs'kovoho dukhovenstva (kapelans'ku sluzhbu) u Zbrojnykh Sylakh, Natsional'nij hvardii ta Derzhavnij prykordonnij sluzhbi» [The Cabinet of Ministers of Ukraine order No. 677-p 2 July 2014 «On the service of chaplains (chaplain service) in the Armed Forces, the National guard and the State border service»]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/677-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
5. *Ukraina ta proekt «russkoho myra»:* analytychna dopovid [Ukraine and the project “Russian world”. Analytical report]. (2014). Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1594/> [in Ukrainian].
6. *Ustav Ruskoj Pravoslavnoj Cerkvi* [Charter of Russian Orthodoxy Church]. Retrieved from <http://www.patriarchia.ru/db/document/133114/> [in Russian].

7. *Statut pro upravlinnia Ukrains'koi Pravoslavnoi Tserkvy* [Statute on the management of the Ukrainian Orthodox Church]. Retrieved from <http://orthodox.org.ua/page/statut-upts> [in Ukrainian].
8. *Yepyskop z UPTs (MP) nazvav vladu Ukrainy «satanyns'koiu»* [A bishop from UOC (MP) named power of Ukraine «satanic»]. Retrieved from [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/57682/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/57682/) [in Ukrainian].
9. *Yepyskop UPTs (MP) Lonhyn (Zhar) zryvaie mobilizatsiiu na Bukovyni* [The bishop of UOC (NP) Longin (Heat) blows off mobilization on Bukovyna]. Retrieved from [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/national\\_religious\\_question/58911/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/national_religious_question/58911/) [in Ukrainian].
10. *Donbas i Krym: tsina povernennia* [The Donbass and the Crimea: the price of return]. (Eds. Horbulin V.P., Vlasuk O.S., Libanova E.M., Liashenko O.M.) (2015). Kyiv: National Institute for strategic studies [in Ukrainian].
11. *Zvernennia Verkhovnoi Rady Ukrainy do Joho Vsesviatosti Varfolomiia, Arkhiiepyskopa Konstantynopolia i Novoho Rymu, Vselens'koho Patriarkha schodo nadannia avtokefalii Pravoslavnij Tserkvi v Ukraini* [Verkhovna Rada of Ukraine Appeal to His Holiness Bartholomew, Archbishop of Constantinople and New Rome, Universal Patriarch in relation to grant autocephalous Orthodox Church in Ukraine]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1422-19?nreg=1422-19&find=1&text=&x=2&y=6> [in Ukrainian].
12. *Soglasheniia RPC* [Agreements of Russian Orthodox Church]. Retrieved from [http://libelli.ru/athe\\_act/aggreem.htm](http://libelli.ru/athe_act/aggreem.htm) [in Russian].
13. *Dogovor «O sotrudnichestve Ministerstva obrazovaniia Rossijskoj Federacii i Moskovskoj patriarii Russkoj Pravoslavnoj Cerkvi»* g. Moskva, 2 avgusta 1999 g. RPC [Agreement «On cooperation of the Ministry of Education of the Russian Federation and Moscow patriarchate of Russian Orthodox Church», Moscow]. (Augusts, 2, 1999). Retrieved from <http://humanism.al.ru/ru/articles.phtml?num=000019> [in Russian].
14. *RPC FSB MP RPC* [Russian orthodoxy church of Federal security service to Moscow patriarchate]. Retrieved from <http://retrans.in.ua/%D1%80%D0%BF%D1%86-%D1%84%D1%81%D0%B1-%D0%BC%D0%BF/> [in Russian].
15. *Rossija javljaetsja poslednej oporoj dlja ukrainskogo pravoslavija – ierarh Ukrainskoj cerkvi* [Russia is the last support for Ukrainian Orthodoxy is a hierarchy of the Ukrainian church]. Retrieved from <http://www.interfax-religion.ru/?act=news&div=10586> [in Russian].

# ФІЛОСОФІЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

УДК 355.01.001.

## ГІБРИДНА ВІЙНА ЯК ВІЙНА ІДЕНТИЧНОСТЕЙ

Степико Михайло Тимофійович,

доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

**Метою статті** є аналіз головної складової гібридної війни Росії проти України — розмивання та фрагментації загальноукраїнської ідентичності, заміни її концептами «русского мира», рашизму та слов'янської єдності. Аналізуються ідентифікаційні особливості росіян та українців, стан та проблеми війни ідентичностей у різних регіонах України: окупованому Криму, Донбасі та прифронтовій зоні; великих містах Південно-Східної України; Центральній та Західній Україні та Києві.

**Ключові слова:** гібридна війна, національна ідентичність, лінії фронту війни ідентичностей, російські ідеологічні концепти війни проти України.

Stepiko Mykhailo

### HYBRID WAR AS THE WAR OF IDENTITIES

**The purpose** of the article is to analyse the main component of hybrid war against Ukraine are blurring and the fragmentation of the Ukrainian identity, replacing its concepts «Russian world», rašizmu, and Slavic unity. Analyses the identification features of the Russians and Ukrainians, the status and problems of the war of identities in different regions of Ukraine: the occupied Crimea, Donbass and frontline; the major cities of South-Eastern Ukraine, Central and Western Ukraine, in Kiev.

**Keywords:** hybrid war, national identity, the front line of the war identities, Russian concepts of ideological war against Ukraine.

Головною метою гібридної війни Росії проти України, яку Російська Федерація реалізує упродовж двох останніх десятиріч, є зміна ідентичності її громадян як позитивного ставлення до української нації та держави, готовності зі зброєю в руках захищати її незалежність та суверенітет. Натомість пропонується сприйняття ідей «русского мира», слов'янської єдності та євразійства, спільної історії та долі, ставлення до української державності як штучного утворення (В. Путін). З точки зору російського істеблішменту та й звичайного, середньостатистичного ро-

сіянина, Україна — це просто помилка історії, а Українська держава — це якась недодержава, така собі махновщина — незрозуміла, страшна і непередбачувана. А в цілому, як констатує Т. Снайдер, російська ідентичність залежить від заперечення ідентичності інших націй [1].

Національна ідентичність — це синкретичний феномен, що містить у собі елементи як культурної ідентичності (вони виникають унаслідок дії етнокультурних факторів, сформованих упродовж тривалого часу: історична пам'ять,

культура, мова, релігія), так і громадянської, яка базується на національному консенсусі щодо норм соціально-політичного співіснування. За своїм змістом національна ідентичність є сферою ідей, цінностей і смислів культури, що сприймаються та артикуються більшістю громадян країни. Феноменологічним її виявом є отождолення себе людиною з певною спільнотою, її символами, цінностями, історією, територією, культурою, державними та правовими інституціями, політичними й економічними інтересами. Причому йдеться про прийняття цього не лише на суто раціональному, а й на емоційному, семантико-міфологічному рівнях.

Певним результатом гібридної війни Росії проти України є заперечення, наприклад, у Криму та на Донбасі символів Української держави, недовіра до її органів влади та державних інститутів, проросійськість геополітичних орієнтацій та суспільних цінностей, «совковість» колективної пам'яті, втрата віри в загальне українське майбутнє, наростання міграційних настроїв тощо. Тут криза української ідентичності проявлялася також і в плеканні «своїх» політиків, громадських діячів, героїв та ін. І, незважаючи на велику кількість патріотів на Донбасі та в Криму, головною проблемою Української держави є категоричне несприйняття українського проекту в його європейському вимірі.

З часом «холодна» війна проросійської та української ідентичностей, особливо стимульована в період чергових або позачергових виборів безвідповідальними, а то і злочинними заявами та діями багатьох політиків про несумісність ціннісних орієнтацій мешканців Сходу та Заходу України, переросла в 2014 році у неприкриту агресію «руського мира» проти українського народу.

Таким чином, сьогодення військова експансія Росії на теренах України має своєю засадничою передумовою несумісність та конфлікт двох протилежних ідентичностей – проєвропейської української та «совкової» російської. Характерними рисами останньої, як вважає відомий канадський дослідник Т. Кузьо, є імперіалізм і націоналізм, що сформувалися внаслідок особливостей історії та географії Росії. На його думку, ідентичності Росії та СРСР ніколи не були відокремлені одна від одної. Довголітнє бажання отримати статус міжнародно визнаної великої держави досі панує в російському суспільстві. Ідентичність, а також кілька інших

рис на зразок особливої форми націоналізму та ставлення до Заходу як негативного «іншого», дає ключ для розуміння поведінки Росії під час кризи в Україні. Крім того, особливі характеристики російської ідентичності визначатимуть політичну культуру РФ у майбутньому [2].

Світоглядною основою ідентифікаційної війни Росії проти України є декілька концептів різної давності та обґрунтування. Найбільш давнім, а отже, всебічно опрацьованим, є концепт рашизму. Цей термін у формулюванні «русизм» уперше введений О. Герценом у романі «Минуле і думи» (1868) для позначення екстремістського напрямку в русофільстві. Своїм відродженням завдячує Д. Дудаєву, який основну рису рашизму вбачав у територіальній експансії Росії на Кавказі.

Ідеологія рашизму як обґрунтування загарбницької геополітики Росії, спрямованої на окупацію та анексію територій інших держав, часто-густо позначається штампом «збирання земель руських» і спирається на місцевий колабораціонізм та підтримку російської «п'ятої колони». Так, російський націоналіст О. Іванов-Сухаревський проголошував проєкт побудови Святої Русі – наддержави (станової імперії) на чолі з народом слов'яно-русів, об'єднаних кров'ю, мовою та історією.

Ідеологія рашизму протиставляє себе західним, ліберально-демократичним цінностям та інститутам, зокрема вільним виборам та іншим громадянським правам і свободам. Вона заснована на ненависті й заздрощах до західних демократій: Європи, Сполучених Штатів, Канади тощо. У центрі цієї ідеології – культ національного лідера, який повернув Росії «велич». У цій ідеології химерним чином поєднуються погляди на світ як на поле тотальної звирячої боротьби за виживання з претензією на високу духовність, до якої, на думку рашистів, не спроможна піднятися решта світу. Засадою рашизму є заперечення сили права і затвердження права сили, неповага до суверенітету сусідів і самоствердження через свавілля і насильство.

Як вважає професор О. Гринів, рашизм стосується ідеологічного обґрунтування авантюрної політики нинішнього російського президента В. Путіна – московського імперіалізму, під якою об'єдналися ідеологічні суперники (компартійні ідеологи та шовіністи й антикомуністи) задля економічного та політичного шантажу держав на території колишньої імперії. В основі рашиз-

му лежить несприйняття західної цивілізації, якій протиставляється своєрідна російська (євразійська) цивілізація, територія якої має охоплювати простір від Тихого океану до Атлантики й від Північного полюса до Індійського океану (О. Дугін, за підручниками якого навчаються в академії Генерального штабу Росії).

Ідеологія ідентифікаційної війни Росії проти України — це також вирішення для В. Путіна геополітичних завдань відновлення імперії у кордонах СРСР до 1991 року та відновлення колишньої зони впливу в межах радянського табору країн Європи.

Після розпаду СРСР політикум Росії взяв курс на підпорядкування своїм інтересам пострадянських країн. Найперше ця політика була спрямована проти України, вихід якої з СРСР, власне, і призвів до його розпаду. Причини, що спонукали Росію до відродження экс-СРСР, є різними — від імперської ментальності росіян, спрямованої не на розбудову власної держави, а на поневолення сусідніх народів, і до бажання зберегти під власним контролем виробничі потужності колишнього СРСР та гарантовані ринки збуту.

Їх віддзеркаленням є слова В. Путіна, сказані в 2008 році, що такої держави, як Україна, немає. У саморозумінні кремлівських керманівців розпад Радянського Союзу був найбільшою трагедією ХХ століття, що *argumentum e contrario* означає, що Москва ніколи не розглядала своїх «союзників» або «радянські республіки», як рівноправних «братів» або «партнерів», а розглядала як «залежних», як «слуг», як «рабів», які більше ніколи не матимуть права на самовизначення.

Ще одним концептом ідентифікаційної війни Росії проти України є пропаганда на її теренах доктрини «руського мира» щодо возз'єднання нібито найбільш розділеного народу у світі — «русских». Ідеологія розділеної нації чи «руського мира» — це уявлення про органічну єдність за походженням усіх росіян, що одразу нівелює всі сучасні правові засади національного державотворення. Стосовно України — це розрахована на довгі роки світоглядна програма знищення її ідентичності, цілісності, суверенітету та державності. Ідеологи «руського мира» стверджують, що української нації як такої не існує, що це вигадка чи то австрійців, чи то поляків, чи то євреїв, і звідси, логічно, як конспірологічна фікція вона повинна бути ліквідована. Її необхідно повністю знищити — ніяких

загравань, ніяких умовностей. Ідеологія «руського мира» фактично проектує положення, що українці — це природні вороги «русских».

Згідно з доктриною «руського мира», «русскими» вважаються три категорії населення світу: етнічні росіяни, незалежно від того, де вони проживають; російськомовне населення, незалежно від національності; співвітчизники, які коли-небудь проживали на території Російської імперії, СРСР та інших державних утворень, а також їхні нащадки. У площині гібридної війни ідеологія «розділеної нації» пролонгує нарощування наступальних дій на Сході України.

Географічними та історичними обставинами формування агресивності російської ідентичності є те, що, на відміну від українців, які сформувалися як неагресивна, осідла хліборобська нація, росіяни внаслідок бідності земельних ресурсів як визначального чинника ранніх етапів етногенезу всіх народів постійно вели агресивну грабіжницьку та завойовницьку політику стосовно своїх близьких та й далеких сусідів. Не випадково, як вважає відомий російський письменник В. Єрофєєв, головним персонажем у російських казках є солдат, який «царя бачив», і тільки потім селянин, а за ним піп [3].

Грабіжницький спосіб життя росіян мав своїм наслідком формування певних особливостей російської ідентичності, серед яких можна виділити такі: консерватизм, містицизм, хитрість, лукавство, свавілля, «совковість», жадібність, неповага до себе й оточення, авантюризм і т. д.

Основними ж ідентифікаційними характеристиками «української душі» можна вважати: осілість, миролюбність, волелюбність, демократичність, духовність, сентиментальність, сердечність, відкритість, оптимізм, поклоніння жінці, повага до родини тощо.

Різняться українці та росіяни і за генетичними та мовними ознаками. За повідомленнями московського Центру Л. Гумільова, дослідження російських науковців довели, що генетично росіяни не слов'яни, а російськомовні фіни. Результати аналізу мітохондріальної ДНК показали, що найближчими родичами росіян, окрім фінів Фінляндії, є татари [4].

Ще одна обставина, мало артикульована в дослідницькій літературі, — слов'янськість російської мови як основа міфу про «спільні коре-

ні» та «слов'янську єдність». Якщо взяти живі слов'янські мови: білоруську, болгарську, верхньолужицьку (нечисленний етнос, що живе у Німеччині, де має культурно-національну автономію), македонську, нижньолужицьку, польську, сербську, словацьку, словенську, українську, хорватську, чеську, чорногорську, то саме у російській найменше спільного з ними і в лексиці, і у фонетиці, і в орфографії.

Саме тому росіяни так активно обстоюють своє право не вчити українську мову. Як пише В. Ростов, сьогодні російські лінгвісти зводять джерела сучасної російської мови переважно до двох складників — народної мови Росії (аж ніяк не слов'янської, а слов'яно-фінського койне з великим тюркським і монгольським впливом) і болгарської (давніоболгарської), адже вона «церковнослов'янська»). Третьою мовою Росії він називає сучасну літературну російську мову, що є, на його думку, зовсім штучним кабінетним винаходом, таким собі есперанто на основі двох зазначених вище мов-джерел. Уся ця суміш, підкреслює дослідник, у підсумку і стала основою для нинішньої російської мови, що збігається в лексиці тільки на 30–40 % з іншими слов'янськими мовами, в яких (у тому числі білоруській та українській) цей збіг незрівнянно вищий і становить 70–80 % [5].

Тому-то ідентифікаційна теза, що «украинцы, русские и белорусы — один народ» — це пропагандистський кремлівський міф. Це така ж нісенітниця, як і те, що нібито на Півдні й Сході України «живут в основном русские». Русь, Росія — історична назва України. Слово «Росія» з'явилося в нас під впливом греків, тому що в них назви країн закінчуються на -ія. Російський історик В. Ключевський (1841–1911) писав, що росіяни «з'явилися на історичній арені не раніше другої половини XII століття», а український етнос почав формуватися з середини I тис. н. е. Про це писав російський етнолог Л. Гумільов, пише сучасний український історик мови Г. Півторак. Країна, яка тепер зветься «Росія», до 1721 року була Московія, а її населення — московити. Петро I наказав перейменувати Московію на Росію. Тож сентенція про єдиний народ — це продовження теорії російського міністра внутрішніх справ П. Валуєва, який у 1863 році заявив: «Жодної малоросійської мови не було, немає і бути не може. Не може ж один народ розмовляти трьома мовами». Тобто в Росії живуть росіяни, а не руси — прямі предки українців. К. Маркс у своїй роботі «Разоблаче-

ние дипломатической истории XVIII века» писав: «Московська історія пришита до історії Русі білими нитками!» [6].

Отже, різні ідентифікаційні схильності більшості українців та росіян сформувалися багато років тому. Українсько-російська війна лише оголила цю несумісність, яка існувала задовго до неї. Сьогодні існують декілька ліній фронту війни російської та української ідентичностей.

Перша лінія — це окуповані території Криму та Донбасу, а також села і міста, які нещодавно були звільнені від сепаратистів. До цієї лінії слід віднести перш за все великі міста Донбасу, такі як Слов'янськ, Краматорськ та Маріуполь. Соціокультурна специфіка цих територій полягає в тому, що, внаслідок відсутності за часи незалежності єдиної державної політики формування українського гуманітарного простору країни, зусиллями адептів «руського мира» сформувався міф про спільну з Росією ідентичність, не сумісну з українськими цінностями, що й стало ідеологічною основою поширення тут проросійських настроїв та утворення квазіреспублік. Як вважають деякі дослідники, навіть самі терміни «донецькі» та «Донбас» — це частина підготовки військового вторгнення Кремля в Україну, план демонізації Донбасу. Цей план повинен був переконати Україну, а потім Європу та світ, що в цьому регіоні живуть принципово інші люди, якісь «донецькі».

Розповсюдженню таких міфів сприяло й те, що за часи незалежності жодна українська культурна інституція — ні державна, ні громадянська — не «бачила» загроз українській ідентичності на зрусіфікованих територіях України і не приділяла достатньої уваги розробці практик їх нейтралізації та протидії. Питання регіональної ідентичності порушувалося лише у контексті чергових політичних спекуляцій.

До формування окремої донецької «регіональної ідентичності» доклався і донецький кримінально-олігархічний клан часів президентства В. Януковича. Як підкреслюють фахівці НІСД, реалізацію цього «проекту» здійснював донецький і луганський корумпований істеблішмент під прапорами відповідних обласних організацій Партії регіонів, КПУ, інших проросійських сил, зокрема, і бюджетним коштом (наприклад, регіональна цільова програма «Патріот Луганщини» на 2011–2014 роки, затверджена рішенням Луганської обласної ради від 25 лютого 2011 року № 3/12) [7].

Ця територіальна ідентичність є реліктом індустріального суспільства, вона була «прив'язана» до гірничо-добувної та металургійної промисловості, в той час як усі цивілізовані нації реалізують екстериторіальну ідентичність, засновану на культурологічних цінностях. Як вважає відомий український історик Я. Грицак, якби американський соціолог С. Гантінгтон дожив до нашого часу і готував нове видання «Зіткнення цивілізацій», йому довелося б переробити свою знамениту мапу України. Тепер головна лінія цивілізаційного розколу проходить не між україномовною Західною Україною і російськомовною Східною Україною, а між двома російськомовними областями — Дніпропетровською і Донецькою [8].

Першочерговим завданням утвердження на цій лінії фронту української ідентичності є обмеження впливу російських та сепаратистських ЗМІ. На окупованих територіях — як у Криму, так і на Донбасі — українські канали були відімкнені в першу чергу. Було повністю закрито доступ навіть до ресурсів Інтернету. Але неприпустимо й те, що навіть у зоні проведення АТО зараз домінує сепаратистський або російський контент. Як стверджує Ю. Стець, сьогодні тільки 70 % периметра лінії зіткнення покриті сигналом українського телебачення і радіо [9]. І в звільнених Краматорську чи Северодонецьку можна практично безперешкодно дивитися російські та сепаратистські канали. Росія розуміє цей важіль впливу на свідомість людей, бо, як відверто сказав патріарх РПЦ Кіріл, «там, где звучит русское слово, там русский мир».

Проте для нейтралізації сепаратистських настроїв в цих містах недостатньо відновлення українських телеканалів та блокування проросійських. Слід звернути також увагу на антиукраїнські публікації місцевої преси, особливо багатотиражок великих підприємств, які давно є проросійськими. До того ж у цих містах, як і раніше, розповсюджуються антиукраїнські новини про неспроможність української армії до оборони та про неминучість другого пришествя «ДНР», що пригнічує проукраїнски налаштованих громадян і створює комфортні умови для повторного зараження вірусом сепаратизму.

Друга лінія фронту війни проросійської та української ідентичностей проходить через великі міста південно-східної України: Харків, Дніпропетровськ та Одесу. Тут українська влада і проукраїнські громадські активісти змогли

врегулювати ситуацію і не допустити створення самопроголошених «республік». Хоча в цих містах, хіба що за винятком Дніпропетровська, зберігається ризик сепаратистських виступів. У цих містах сформувалися дві майже рівновеликі групи населення: активні прихильники розбудови української нації і держави та «ватники» (переважно малоосвічені люди із пострадянською ментальністю, агресивно налаштовані до всього, що не вписується в їхнє уявлення про те, «як має бути»). Існують також відверті вороги Української держави, її незалежності та суверенітету.

Яскравим прикладом існування двох цих реальностей — проукраїнської та антиукраїнської — є м. Харків. Український, вільний, проєвропейський Харків існує окремо, в різних вимірах, із совковою, сірою, переляканою «першою столицею», як ще за комуністичних часів звикли називати своє місто нащадки Г. Сковороди.

Геометрія духу паралельних світів, що ніколи не перетинаються, особливо яскраво виявляється на культурному фронті. На півтора-мільйонний мегаполіс — лише кілька українських храмів, мистецьких майданчиків, островців сучасного європейського кіно, модернових театральних студій, музичних гуртів, що відверто демонструють свою громадянську позицію. Зараз також майже неможливо натрапити в місті на українські газети, книжки, програми на місцевих телеканалах, масштабні патріотичні акції.

Очевидно, що сьогодні таким містам сходу України не вистачає справжніх державницьки налаштованих лідерів, відповідального бізнесу, креативного мислення, критичної маси пасіонаріїв, моральних авторитетів, яскравих митців та багато іншого, щоби об'єднати ці паралельні світи на засаді україноцентричних цінностей. Вагомим підґрунтям розвитку цих процесів можуть бути притаманні жителям цих міст толерантність, несприйняття будь-яких форм насильства, різновекторна героїчна історія, безпідставна претензійність на винятковість свого буття, прикордонна ментальність з усіма її плюсами та мінусами.

Третя лінія війни ідентичностей пролягає через Центральну та Західну Україну з центром у Києві. На цих територіях Росія реалізує мету не просто розсварити дві умовні (захід-схід) частини України, а викликати антипатію та не-

навість між громадянами — україномовними та російськомовними. Для цього використовується потужний арсенал багатьох центральних ЗМІ. В Україні й далі, після багатьох скандалів, діють проросійські ЗМІ, такі як канал «Інтер» (на власний піар на цьому каналі за декілька місяців 2012 року ПР використала 3,5 млн дол. США) [10], видання «Вести», інтернет-видання «Політнавигатор», «Голос правди» тощо. А телекомпанія «Планета» позиціонує себе як «єдинственный в Украине славяно-арийский канал» і ставить за мету «объединить славяно-арийские народы на основе познаний древней веры и скрытой сокровищницы знаний наших предков». Причому, як відзначають у Нацраді з питань телебачення та радіомовлення, телекомпанія має юридичний статус у Києві, але мовлення веде з території окупованого Криму.

Як показує практика, журналісти-сепаратисти й далі працюють у таких виданнях і навіть потрапляють до найвищих органів державної влади. Крім того, йде банальне скуповування чи підкуповування медіа в Україні — якщо не безпосередньо росіянами, то їхніми агентами. «Скуповують» вони й українських співаків та акторів, перетворюючи їх на «своїх». Усе це призводить до того, що чимало українців починають себе вважати «людьми російської культури». Водночас у маршрутках звучить російський шансон, а в Почаївській лаврі продають книжки про так званих «героїв Новоросії», і гурти, що підтримують анексію Криму, виступають у Києві.

Широко використовуються такими ЗМІ, як «Вести», *Strana.ua*, *NewsONE*, радио «Эра», технології прикриття українофобських дискурсів та чужих смислів за рахунок їх мовної «проукраїнськості» та запрошення відомих україномовних ведучих. Хоча в цілому, як вважає Президент України П. Порошенко, на сьогодні на телебаченні в Україні неприпустимо мала частка української мови [11].

Тому визначальним пріоритетом державної політики ідентичності є мовна, культурна та ціннісна українізація всіх регіонів країни. Винятково важливими є певні оптимальні пропорції в обсязі та часі, а також граничні межі, за які українізація не має виходити, аби не стати тотальною та примусовою. Зокрема, має йтися про певні гарантії культурного самовизначення для російськомовного населення. Відсутність таких гарантій і чітких механізмів українізації не сприятиме подоланню страху втрати іден-

тичності цими громадянами, які часто навіть найдрібніший факт реального чи уявного розширення сфери вживання української мови розцінюють як зазіхання на їхню ідентичність або навіть як особисту образу та приниження. Хоча, як свідчать результати недавнього соціологічного опитування, лише 7 % респондентів заявили про порушення їхнього права вільно спілкуватися російською мовою, а тільки 1 % вважає проблемою для України статус російської мови в країні [12].

Несумісність російської та української ідентичностей не може спиратися на те, що тільки росіяни «право мають» (Ф. Достоевський). Росія уже сьогодні зобов'язана зробити етичне зусилля і, поборовши гординю, відмовитися від наміру переробити світ під свої комплекси і фантазії. Сучасним кремлівським керманічам доведеться визнати свою вину в породженні та втіленні у свідомість росіян тези про їх переваги над усіма іншими народами. Це варто зробити публічно і чим скоріше, тим краще, поки втілення установок на насилля та перемогу над усім світом ще не призвело до масових смертей.

Слід мати на увазі, що адаптивний механізм вживання ідеології «переможців» у свідомість росіян викликає кумулятивний ефект зворотної радикалізації масової свідомості, коли люди, які вчора говорили одне, завтра починають говорити зовсім інше. Тут задіяні ефекти геометричної прогресії радикалізму. Врешті-решт заручниками цього процесу стануть усі, навіть ті, які мислять деідеологізовано, прагматично. Тут також важливо наголосити на своєрідному симбіозі російського шовінізму з тоталітарними постулатами радянського періоду.

Сьогодні на території України мешкають приблизно 7 млн етнічних росіян. Це люди, які розмовляють російською, відчувають причетність до відповідної культури, але, як довели події останніх років, війна на Донбасі, вони є патріотами України, активними прихильниками її свободи та незалежності. Це важливе свідчення того, що Україна вже відбулася як сучасне, демократичне й поліетнічне суспільство, де росіяни, як одна з найбільших меншин, відіграють важливу серйозну стабілізаційну суспільну роль.

Тому ідентифікація, наприклад, населення окупованих Криму та Донбасу має два альтернативні виміри: або людина переїжджає на віль-



ні від окупантів землі — і тим самим вільно чи мимоволі входить в український громадянський проект, або тікає до Росії чи бере у руки зброю і жорстко позиціонує себе як «русский». Бо основою ідеології сепаратистів є їхнє іншування в бік «русскости» саме в етнічному сенсі слова. Бай-дуже, що багато цих новітніх путінських «русских» власне етнічними росіянами не є. Радше «совками». Таким чином, можемо констатувати певний парадокс: коли більша частина країни прискорено будує нову політичну спільноту на громадянських, республіканських засадах, донбаські заколотники скотилися до вульгарного російського націоналізму чи навіть фашизму (з огляду на методичність та лють, з якою вони нищать усе українське).

Але мешканцям тимчасово окупованих територій уже потрібно зрозуміти, що «ДНР», «ЛНР», «Новоросія», окупований Крим потрібні В. Путіну та його оточенню виключно як інструмент утримання сусідньої держави в орбіті внутрішньої та зовнішньої агресивної політики російської держави. А для цього їм постійно треба буде грати роль ображених і принижених маленьких людей, якими має перейматися сильний опікун.

За всю свою історію Україна була об'єктом різноманітних (геополітичних, геоекономічних, геодуховних, геокультурних тощо) посягань інших держав. Її землі краляли, неначе святковий коровай, а українців, користуючись їх терплячістю і толерантністю, намагалися позбавити окремішності, ідентичності, нав'язуючи свої ідеології, культури, релігії. І

сьогодні московські імперіалісти, спираючись на не ліквідовані наслідки духовно-культурної окупації, намагаються трансформувати свої класичні форми агресії у значно вишуканіші, оздоблені псевдоліберальними та псевдомократичними фантиками. І тепер — Україна постійний предмет і об'єкт ідентифікаційної війни, що інспірується Росією ззовні та підтримується всередині не лише представниками «п'ятої колони», а й керівництвом деяких центральних, регіональних та місцевих ЗМІ та окремих можновладців.

Понад те — внаслідок Революції гідності та нинішньої війни на Донбасі в Україні сформувалася політична нація. Нині вже немає значення національності людини та її рідна мова: визначальним ідентифікаційним чинником громадян є альтернативи: чи ти хочеш суверенітету країни, чи ні, вважаєш своїм набір українських цінностей або ні. Саме тому, як справедливо пише П. Казарін, політичними українцями однаковою мірою можуть бути росіяни, як, наприклад, радник П. Порошенка Ю. Бірюков і голова МЗС П. Клімкін, вірмени — як голова МВС А. Аваков і герой «Небесної сотні» С. Нігоян, азербайджанці — як підполковник українського війська В. Мамедалієв, ім'ям якого тепер названо одну з вулиць у місті Новоукраїнка, та І. Багіров (Балу), який загинув у АТО, білоруси — як боєць «Азова» С. Коротких та активіст Майдану М. Жизневський, грузини — як Д. Кіпіані та З. Хурція, які загинули під час Революції гідності [13]. Тому-то сьогодні ідентичність «українець» — це не національно-етнічна категорія, а ціннісна, громадянсько-політична.

### Список використаних джерел

1. *Снайдер Т.* Російська ідентичність залежить від заперечення ідентичності інших [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zbruc.eu/node/27025>
2. *Кузьо Т.* Чому Росія щодо України поводитьсь саме так // Країна. — 2016. — № 36 (339). — С. 22.
3. *Ерофеев:* Я категорически против того, чтобы называть русский народ обществом [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/politics/opinions/erofeev-ya-kategoricheskii-protiv-togo-chtoby-nazyvat-russkiy-narod-obshchestvom-760816.html>
4. *Лицо* русской национальности или крах популярной расологии [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.gumilev-center.ru/lico-russkojj-nacionalnosti/>
5. *Степико М.Т.* Українська ідентичність: феномен та засади формування : монографія / М.Т. Степико. — К. : НІСД, 2011. — С. 212–213.
6. *Чеславский О.* Откуда пошла Россия или история о том, как воровалась Русь [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://fakeoff.org/history/otkuda-poshla-rossiya-ili-istoriya-o-tom-kak-vorovalas-rus>
7. *До другої річниці агресії Росії проти України (20 лютого 2016 року)* / Національний інститут стратегічних досліджень. — К. : НІСД, 2016. — С. 19.
8. *Путин* просчитался, ожидая раскола между востоком и западом Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://news.eizvestia.com/news\\_politics/full/453-putin-proschitalsya-ozhidaya-raskola-mezhdu-vostokom-i-zapadom-ukrainy](http://news.eizvestia.com/news_politics/full/453-putin-proschitalsya-ozhidaya-raskola-mezhdu-vostokom-i-zapadom-ukrainy)

9. *Повністю* відновити мовлення на Донбасі зможемо лише після деокупації, — Стець [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2030459-povnistu-vidnoviti-movlenna-na-donbasi-zmozemo-lise-pisla-deokupacii-stec.html>
10. *Чорну* бухгалтерію регіоналів зумисне передали НАБУ, — експерт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zik.ua/news/2016/06/01/chorna\\_buhgalteriya\\_regionaliv\\_zumysne\\_peredana\\_nabu\\_ekspert\\_704539](http://zik.ua/news/2016/06/01/chorna_buhgalteriya_regionaliv_zumysne_peredana_nabu_ekspert_704539)
11. *П. Порошенко* наголосив, що на телебаченні «неприпустимо мала частка української мови» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1596185-p-poroshenko-nagolosiv-scho-na-telebachenni-nepripustimo-mala-chastka-ukrayinskoyi-movi>
12. *Як ставляться* до російської мови в Україні: соціологічне опитування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://glavcom.ua/video/yak-stavlyatsya-do-rosiyskomovnih-v-ukrajini-sociologichne-doslidzhennya-365175.html>
13. *Казарин П.* «Русский мир» проти світу українського [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/04/6/7063886/>

## References

1. *Snaider, T.* Rosijska identychnist zalezhyt vid zaperechennia identychnosti inshykh [Russian identity depends on the denial of the identity of other]. Retrieved from <http://zbruc.eu/node/27025> [in Ukrainian].
2. *Kuzo, T.* (2016). Chomu Rosiia schodo Ukrainy povodyt'sia same tak [Why Russia is against Ukraine behaves this way]. *Kraina — Country*, 36 (339), 22 [in Ukrainian].
3. *Erofeev:* Ja kategoricheski protiv togo, chtoby nazyvat russkij narod obshhestvom [Yerofeyev: I absolutely refuse to call Russian people, society]. Retrieved from <http://www.segodnya.ua/politics/opinions/erofeev-ya-kategoricheski-protiv-togo-chtoby-nazyvat-russkiy-narod-obshchestvom-760816.html> [in Russian].
4. *Litso russkoj nacionalnosti ili krah populjarnoj rasologii* [The face of Russian nationality, or the collapse of popular rasologii]. Retrieved from <http://www.gumilev-center.ru/lico-russkoj-nacionalnosti/> [in Russian].
5. *Stepyko, M. T.* (2011). Ukrainska identychnist: fenomen ta zasady formuvannia [Ukrainian identity: the phenomenon and principles of building]. National Institute for strategic studies [in Ukrainian].
6. *Cheslavskij. O.* Otkuda poshla Rossiya ili istoriya o tom, kak vorovalas Rus [Where Russia has gone or the story of how to steal Rus]. Retrieved from <http://fakeoff.org/history/otkuda-poshla-rossiya-ili-istoriya-o-tom-kak-vorovalas-rus> [in Russian].
7. *Do druhoj* richnytsi ahresii Rosii proty Ukrainy (20 liutoho 2016 roku) [Until the second anniversary of the aggression of Russia against Ukraine on 20 February 2016)]. (2016). Kiev: National Institute for strategic studies [in Ukrainian].
8. *Putin* proshchitalsja, ozhidaja raskola mezhdv vostokom i zapadom Ukrainy [Putin miscalculated, waiting for the schism between East and West Ukraine]. Retrieved from [http://news.eizvestia.com/news\\_politics/full/453-putin-proshchitalsya-ozhidaya-raskola-mezhdv-vostokom-i-zapadom-ukrainy](http://news.eizvestia.com/news_politics/full/453-putin-proshchitalsya-ozhidaya-raskola-mezhdv-vostokom-i-zapadom-ukrainy) [in Russian].
9. *Povnistiu* vidnovyty movlennia na Donbasi zmozheмо lyshe pisla deokupatsii, — Stets [Fully restore broadcasting in the Donbass possible only after de-occupation, — Stets]. Retrieved from <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2030459-povnistu-vidnoviti-movlenna-na-donbasi-zmozemo-lise-pisla-deokupacii-stec.html> [in Ukrainian].
10. *Chornu* buhalteriiu rehionaliv zumysne peredaly NABU, — ekspert [Black accounts Department of the regionals deliberately referred to the National anticorruption Bureau of Ukraine]. Retrieved from [http://zik.ua/news/2016/06/01/chorna\\_buhgalteriya\\_regionaliv\\_zumysne\\_peredana\\_nabu\\_ekspert\\_704539](http://zik.ua/news/2016/06/01/chorna_buhgalteriya_regionaliv_zumysne_peredana_nabu_ekspert_704539) [in Ukrainian].
11. *P. Poroshenko* naholosyv, scho na telebachenni “neprypustymo mala chastka ukrainskoi movy” [P. Poroshenko stressed that on television “unacceptably small proportion of the Ukrainian language”]. Retrieved from <http://www.unn.com.ua/uk/news/1596185-p-poroshenko-nagolosiv-scho-na-telebachenni-nepripustimo-mala-chastka-ukrayinskoyi-movi> [in Ukrainian].
12. *Yak stavliatsia* do rosijskoi movy v Ukraini: sotsiolohichne opytuvannia [What is your attitude to the Russian language in Ukraine: a sociological survey]. Retrieved from <http://glavcom.ua/video/yak-stavlyatsya-do-rosiyskomovnih-v-ukrajini-sociologichne-doslidzhennya-365175.html> [in Ukrainian].
13. *Kazaryn, P.* “Russkyj myr” proty svitu ukrainskoho [Russian world against the world Ukrainian]. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/04/6/7063886/> [in Ukrainian].

# ІЛЮЗІЇ ТА РЕАЛІЇ «П'ЯТОЇ ВЛАДИ»: ФЕНОМЕН ЕКСПЕРТОКРАТІЇ У ДЗЕРКАЛІ ФІЛОСОФСЬКОГО АНАЛІЗУ

**Ожеван Микола Андрійович**  
доктор філософських наук, професор

*Предметом* аналітичної статті є огляд дискусій щодо експертизи та експертної влади з усіма їх політичними наслідками. Досліджуються загальна теорія експертизи, філософський смисл експертизи як особливого різновиду інтелектуальної активності й соціального феномена. Аналізуються роль та значимість експертної діяльності в різних системах справляння влади та похідна концепція експертократії як загрози та виклику демократичному правлінню.

Показано, що діяльність експертократів не має нічого спільного з діяльністю експертів у точному розумінні цього слова, оскільки природа експертизи є нейтральною щодо будь-якого різновиду правління. Однак деякі види людської діяльності нині випадають з-під демократичного контролю через незбалансовану обізнаність широкого загалу, неспроможного зрозуміти сутність складних проблем. За подібних умов як альтернатива «правлінню експертів» посилюється дешевий популізм, що є вельми типовим для нинішньої України на перехідному етапі її розвитку.

**Ключові слова:** експертиза, експерт, експертократія, експертократ, філософія експертизи, загальна теорія експертизи.

**Ozhevan Mykola**

## THE ILLUSION AND REALITY OF «FIFTH POWER»: THE PHENOMENON OF EXPERTOCRACY IN THE MIRROR OF PHILOSOPHICAL ANALYSIS

*The topics* of this analytical article are discussions of expertise and expert power with their political implications. The article examines the general theory of expertise, the philosophical meaning of the expertise as peculiar kind of intellectual activity and social phenomenon. The role and importance of expert activities in the different systems of ruling and the derivative concept of expertocracy as threat and challenge to the system of democratic ruling are analyzed.

This article shows that the activity of expertocrats has nothing to do with the activities of «experts» in the exact sense of the word because the nature of expertise is neutral to any kinds of ruling. But some kinds of human activities are now out of the democratic control because of imbalances in knowledge and because the «wide public» cannot understand the complex issues. Under these conditions, as alternative to «rule of experts» can be strengthening cheap populism which is very typical for Ukraine at transitive stage of its development.

**Keywords:** expertise, expert, expertocracy, expertocrat, philosophy of expertise, general theory of expertise.

Експертизу часто характеризують як п'яту владу (експертократію), позиціонуючи її після трьох класичних гілок влади — законодавчої, виконавчої та судової і четвертої її гілки — некласич-

ної — медійної (медіакратії). Така характеристика заснована на примітивній філософії, носії якої стверджують, що «знання — це сила», «хто володіє інформацією, той володіє світом» і т. ін.

Проте знамените висловлювання Френсіса Бекона про те, що *знання є силою*, не варто тлумачити надто буквально. *Сила знань* спроможна себе реалізувати не завдяки людям, які є уособленням інтелектуальної сили, а завдяки сполученню розумової енергії таких людей (які зазвичай виступають в ролі експертів) з практичною енергією людей, спроможних приймати рішення (*decisionmakers*), добиватися їх реалізації, а головне — нести відповідальність за усі ризики, пов'язані з цими рішеннями, включно з підказаними чи нав'язаними експертами.

Строго кажучи, статуси й рольові функції експерта ніколи не бувають владними, бо, втративши незалежність, інкорпоровавшись у структури влади (влада завжди передбачає різні типи залежності), експерт перестає бути експертом. У кращому разі експерт спроможний виконувати владні функції рефлексивно, користуючись довірою людей, які приймають рішення. Отже, джерелом влади експертів є не сам експерт, а керівник, політик, який довіряє експертам, їхнім висновкам, стратегіям, програмам, планам тощо.

Експерт (від лат. *expertus* — доведений; встановлений) — людина, яку певна цільова аудиторія визнає надійним джерелом набуття знань або майстерності, чий поради та оцінки є важливими для прийняття остаточних рішень. Для справляння експертних функцій таку людину наділяють не тільки певними повноваженнями і статусом, а й юридично закріпленою відповідальністю. Лише сукупність формально-юридичних процедур, що підтверджують компетенції експерта, рівень його фахової підготовки, освіченості, оригінальності його публікацій чи публічних виступів, цінність здобутого ним фахового досвіду та спеціальних знань, надає підстави пересічним людям офіційно (юридично засвідченим чином) або неофіційно покладатися на конкретну експертну думку *decisionmakers*.

## 1. Філософія експертного знання та експертні ролі філософів

Становлення експертизи як фахової діяльності відбулося лише в середині XIX ст. Відтак сформувалася ціла ієрархія експертної діяльності, де вершинні позиції обіймають радники й дорадники (англ. — *counselor; counsellor*),

а дещо скромніші — спеціалісти, консультанти, аналітики тощо [1].

Історично експерт асоціювався з мудрецем (давньогрек. — σοφός, *sophos*; санскрит. — *pandit* або *guru*) [2]. Мудрість цього суб'єкта засновувалася на його життєвому досвіді, що в традиційному соціумі справді важило чимало.

У Давній Греції періоду VI ст. до н.е. виокремлювали сім великих софосів, серед яких лише один був філософом і радником царя в одній особі — Фалес з Мілета. Мудреці були персональними брендами, кожному з яких відповідав певний слоган. Мудрість Фалеса з Мілета та інших мудреців засвідчував девіз «Пізнай самого себе!», викарбуваний на одній з колон храму в Дельфах на честь бога Аполлона.

Від бренду «мудрець» вперше відмовився Піфагор, який натомість вжив для самохарактеристики термін «філософос» (любитель мудрості; любомудр; давньогрек. — φιλόσοφος, *philosophos*). До певної міри це означало відмову філософа від справляння експертної функції, його байдужість до практико-політичних проблем нижчого гатунку, його заглибленість у проблеми й питання вищого гатунку. Якщо Піфагор як засновник містико-релігійного Кротонського союзу активно втручався в політичне життя, то лише тому, що тут він радше виступав у ролі релігійного діяча, аніж філософа.

Згодом проблема протиставлення філософського споглядального життя (контемпляції) буденній життєвій практиці отримала потужний розвиток у Платона, який у діалозі «Горгій» розрізняє два типи знань — *епістеме* (давньогрек. — ἐπιστήμη) й *докса* (давньогрек. — δόξα).

Епістеме — знання доказове, теоретично доведене й практично перевірене. Такий тип знань найбільше підходить до характеристики феномена науки, заміником якої в період Античності була філософія.

Докса — знання, яке ґрунтується на сліпій вірі в авторитети (в тому числі — в авторитет експерта), на небажанні кидати виклик панівній громадській думці (опінії). Це той тип знань, на який приречені чи яким обмежені люди, позбавлені можливості керуватися власним розумом (І. Кант).

Саме Платону належить ідея *софієкратії*, тобто наділення філософів повноваженнями політич-

них експертів та управлінців водночас. Платон небезпідставно вважав, що однієї лише громадянської чесноти для управління державою недостатньо. В одному з діалогів він вклав у уста Сократа думку про те, що громадянська чеснота не є природженою якістю, що дає підстави керувати державою, і що цій якості можна навчити. Управління державою, згідно з Платоном, — це особливий тип знань, а це означає, що управління полісом слід доручити людям, які володіють цим особливим фаховим знанням більшою мірою, аніж інші — філософи. Щоправда, як стверджував Платон у діалозі «Держава», цими функціональними ролями філософів можна наділити тільки після тривалого виховання й ретельного добору [3].

Хоча чимало політиків дійсно були водночас відомими філософами (у Римі це, зокрема, Цицерон, Сенека, філософ на троні — Марк Аврелій), для прийняття відповідальних рішень потрібно було заручитися експертним висновком не стільки філософа, скільки людини, яка претендувала від імені «вищих сил» на вгадування майбутнього.

У Римі, зокрема, функцію такого «форсайту» доручали *авгурам* (від лат. *avium gustus* — випробування птахів), які, вдаючись до спеціальних ритуалів (ауспіцій), що зводилися переважно до вивчення польоту птахів та пташиної поведінки, вивчали моменти збігу/розбіжності волі богів з намірами людей [4].

Безправних філософів-експертів Платон пов'язує з *софістами*, платними вчителями мудрості, яких він вважає навіть не філософами, а ремісниками (технарями). Згодом софісти заробили репутацію «інтелектуальних шахраїв», схильних без будь-яких моральнісних застережень і навіть усупереч елементарній логіці маніпулювати громадською думкою, оскільки надто часто вони керувалися міркуваннями не об'єктивної істини, а політичної кон'юнктури. Приміром, представники другої софістики періоду імператорського Риму або від першої особи, або від імені персонажів своїх творів, усупереч елементарній логіці, характеризували єдиновладдя імператорів як істинну демократію (народовладдя) [5].

Наполягаючи на відносності будь-якої віри, заперечуючи об'єктивну істину й загальноприйнятну «правду», софісти були вельми подібними до сучасних філософів постмодерністського гатунку. Вважається, що за відсутності загальноприйнятих приписів та норм того соціально орієнтованого консенсусного знання, що традиційно ха-

рактеризувалося як *правда*, у кожного суб'єкта (індивіда, нації тощо) має бути «своя правда». І якщо така правда може не подобатися носіям інших правд, то цим іншим нічого не залишається, як примиритися з подібною ситуацією.

Традицію ставлення до філософського знання як принципово епістемічного, тобто пов'язаного з пошуками істини, продовжив Аристотель, який, порівнюючи філософію з іншими науками, стверджує, що «всі інші науки більш необхідні, ніж вона, але кращої від неї немає жодної» (Метафізика, 1,2). Однак звідси навряд чи можна зробити висновок про непрактичність філософії та неможливість практичної філософії, оскільки Аристотель розрізняв матеріальну й духовну практику — *поезію* й *праксис*. Якщо філософія непричетна до матеріальної практики, то це зовсім не означає її непричетності до практики духовної.

Філософ виокремлював три типи людської активності — теоретичну, поетичну та практичну й відповідно три типи знань — теоретичне, поетичне та практичне. Метою теоретичного знання є оволодіння істиною, поетичного — матеріальне виробництво, а праксеологічного — такі види активності, як етика, економіка, політика. При цьому Аристотель поділяє праксис на гарний та поганий — евпраксію (εὐπραξία) та диспраксію (δυσπραξία).

Стагіритці у «Нікомаховій етиці» три типи знань і три підходи до розуміння соціально-практичної цінності знання виокремлює як: (1) епістеме; (2) техне; (3) фронеzis. Техне у сучасному тлумаченні є майстерністю, мистецтвом. Це знання практично зорієнтоване, прагматичне. Фронеzis — це вміння розрізняти добро і зло, діяти відповідно до правди, тобто вміння вчиняти правильно. Вочевидь філософія має відношення саме до фронеzis.

Парадокс *експертного знання* полягає в тому, що воно починається як епістеме, а завершується як докса. Адже експерт зазвичай висловлює свою думку (пораду) перед дилетантами й профанами, тобто перед тими, хто не є фахівцем у галузі, в якій цей експерт є авторитетним. Таким чином, аудиторії так чи інакше доводиться приймати експертну думку на віру, що створює можливості для інтелектуального шахрайства — софістики.

Церковний і державний патерналізм, характерний для епохи Середньовіччя, надовго відбив у

людей бажання думати самостійно, що перетворило професію експерта на вельми небезпечну й по суті зайву. Неважко здогадатися, яку лінію поведінки вибирав експерт, якому доводилося свідчити на суді Святої Інквізиції проти єретика, жінки-відьми, яку підозрювали у зносінах з дияволом, вченого-чорнокнижника тощо.

Серед критичних творів діячів епохи Відродження, які можна віднести до жанру *секулярної громадянської експертизи*, передусім привертає увагу філологічний аналіз, здійснений Лоренцо Валлою у трактаті *«Роздуми про облудність так званої дарчої грамоти Костянтина»* [6].

«Дарунок Костянтина» тривалий час легітимізувала фальшивка у вигляді укладеної у VIII ст. за вказівкою Папи Миколая I та його оточення грамоти, відповідно до змісту якої Римський імператор Костянтин нібито у IV ст. передав папі Сильвестру I та його наступникам верховну владу над Італією і західними провінціями Римської імперії, визнавши цим зверхність папської влади над усіма іншими владами. Бажання поступитися папській владі Костянтин у зазначеному квазідокументі мотивував таким чином: «Адже там, де поставлений імператором небесним перший зі священників і глава християнської релігії, не личить мати владу імператору земному» [6]. Достовірність зазначеного «дарунку» піддав сумніву ще Микола Кузанський, але з філологічною, логічною та юридичною точністю цю недостовірність обґрунтував саме Лоренцо Валла. Щоправда, ця експертна оцінка не завадила католицькій церкві обстоювати достовірність сумнівної «грамоти» аж до XVII ст., у супереч волі імператора, висловлених в облудному документі, щоб «цей акт залишався непопущним і недоторканим аж до кінця світу» [6].

Філологічна критика тексту, який здавався непопущним, кардинально змінила вектори суспільного розвитку й істотно спричинила появу експериментально-математизованого природознавства. Адже достатньо було ці критичні підходи до священних книг перенести на «книгу природи».

Остаточний триумф критичного мислення й легітимація експертної влади пов'язані з епохою Просвітництва, про яку І. Кант писав: *«Sapere aude!»* — май мужність користуватися власним розумом — ось такий девіз Просвітництва. Лінощі й боягузтво — причини того, що така велика кількість людей, яких природа вже давно звільнила від чужого керівництва (*naturalitor*

*maioresnes*), все ж так само охоче залишаються на все життя неповнолітніми, з тих же причин інші так легко привласнюють собі право бути їх опікунами. Адже так зручно бути неповнолітнім! Якщо у мене є книга, що мислить замість мене, якщо у мене є духовний пастир, совість якого може замінити мою, і лікар, який приписує мені саме такий спосіб життя тощо, то мені нічого й обтяжувати себе, у мене немає потреби мислити, якщо я в змозі платити» [7].

Просвітництво торувало шлях не лише до демократії, але й до різних форм автократії та тоталітаризму. Адже саме в епоху Просвітництва виникає уявлення про державу як раціональний регулятивний центр («Левіафан» Томаса Гоббса), покликаний упорядковувати хаотичні соціальні відносини, де панує війна усіх проти всіх. Союз державника-бюрократа й експертна-науковця у цій авторитарній моделі здійснення влади мав би гарантувати неупинний прогрес за умови, якщо політика експертизується, а експертиза політизується [8].

Стосунки громадянина з державною владою укладаються у координатах такої схеми подібно до того, як укладаються відносини лікаря з пацієнтом, коли лікар приписує пацієнту ту або іншу терапію, а пацієнт позбавлений можливості критично оцінювати лікарські приписи. Враховуючи, що думкам колег цього лікаря він теж не може особливо довіряти, особливо у тих випадках, коли ці колеги є його конкурентами у певній галузі практики, пацієнт перетворюється на чистий об'єкт лікарських втручань.

Інформаційне суспільство (суспільство знань) нібито піддало радикальному сумніву традиційну ситуацію інформаційної асиметрії, істотно знецінивши при цьому позицію експерта як людини, впритул наближеної до осередків здійснення влади. Але, враховуючи складнощі як самих систем здійснення сучасної влади, так і тих ситуацій, на які вона має реагувати, було би зарано «відспівувати» експертну п'яту владу. Вихід вочевидь слід шукати тільки у перерозподілі експертної влади між державою і не залежним від неї громадянським суспільством.

Підбиваючи попередні підсумки, слід зауважити, що філософія завжди зіштовхується з небезпекою профанації (перетворення сакрального на профанне), докладаючи свої унікальні філософські методи до обґрунтування проблем науки, політики, практики тощо. Філософ завжди тією

або іншою мірою піддається випробуванням звабливими пропозиціями сильних світу цього, виступаючи здебільшого в ролі апологета, який намагається виправдати з філософських позицій не завжди благопристойну політичну практику.

Саме цю критику філософської апологетики вочевидь мав на увазі Карл Маркс, коли в «Тезах про Фейєрбаха» констатував, що «філософи лише різними способами витлумачували світ (нім. — *interpretiert*), тоді як ідеться про те, щоб його змінити» [9].

Так було в часи Середньовіччя, коли філософію перетворили на служницю теології. Так було навіть в епоху Просвітництва й Модерну, коли в філософії тривалий час вбачали лише предтечу науки та її служницю.

«Від філософії, в якій не вбачають прагматичного докладання до чогось, презирливо відвертаються «серйозні» люди, хоча завжди навіть найбільш віддалені від філософії люди відчувають, що в ній є щось високе, велике, щось неймовірно значиме, чого немає в тій же науці й релігії... Й утилітарний розум обивателя намагається вкрати філософію, перетворивши її на такий собі *інструмент осмислення* якого-небудь «предмету»... Поки ми не навчимося любити й поцінувати *філософію як музику*, тобто *саму по собі*, незалежно від її застосування до чогось іще, буде тривати профанація філософії» [10].

Варто також для прикладу пригадати, як «напружували» філософів партократи радянської доби з метою виправдання сумнівних методів лисенківщини, заперечення генетики й кібернетики, обґрунтування сталінського типу «діамату з істматом» тощо.

---

## 2. Примари експертократії та імперативи демократичного контролю за експертною владою

---

Володіння спеціальними знаннями дає експерту владу, контролювати здійснення якої «профанам» досить складно, а це дає підстави для підозр, що на зміну демократичному способу справляння влади поступово приходить недемократичний — *експертократія* [11–13].

При цьому експертну владу не слід плутати з інформаційною владою, яка базується на контролі за доступом до інформації та контролі комунікативних мереж.

Андрій Ашкерів, який приписує собі винайдення терміна «експертократія», пов'язує цей феномен з менеджментом знань і виокремлює вісім рольових функцій експерта: (а) оцінювача; (б) судді; (в) провідника; (г) сценографа; (д) агента цинічного розуму; (е) божевільного винахідника; (є) смислократа; (ж) слуги [11].

Справді, аксіологічні (оціночні) та суддівські функції — це саме те, що вирізняє експерта від просто обізнаної людини, спеціаліста, професіонала у своїй сфері тощо. Експерт — людина, найбільш легітимна серед тих, які мають свою думку з того або іншого питання. А головне, він наділений певними повноваженнями «нав'язувати» цю думку іншим і передусім — владомощцям (людям, які приймають рішення), і саме в цьому полягає його експертна влада.

Об'єктивний, невігданий характер феномена експертократії засвідчує зростання числа спеціалізованих недержавних центрів експертної думки, що в американській традиції отримали назву «мозкові центри» або «фабрики думки» (*think tanks*).

Про експертократію доречно ставити питання в ключі доброчесної й недоброчесної експертизи. Доброчесною є експертиза в умовах існування конкурентного довкілля, яке гарантує збалансованість експертних висновків. Недоброчесним, а іноді й корумпованим, є експерт, який виносить судження, що перевищує міру його компетентності, небезкорисливо судить на користь однієї з конфліктуючих сторін тощо. Передусім ідеться про немотивоване безпідставне присвоєння певній людині експертного статусу, права говорити від імені науки, а ще частіше — від імені майбутнього, висловлюючи волю богів, волю історії, від прогресивного людства в душі римських авгурів.

Експертну владу в «суспільстві ризиків» (У. Бек, Н. Луман, Е. Гідденс та ін.) часто підмінюють контрекспертні центри. Особливо це стосується суспільств з перехідними типами політики й економіки, які вимагають певних «жертвоприношень» в ім'я майбутнього [14].

Ставлення експерта до процесу здійснення влади та ставлення владомощців до експертів — процеси неоднозначні. Тому, з огляду на кон-

цепти Ролана Барта, який розрізняв акратичний (невладний) та енкратичний (провладний) дискурси (від давньогр. *Κράτος*, — сила; влада), доцільно вирізняти експертів двох типів — *акратичних* та *енкратичних*.

*Експерти акратичного типу* не є безпосередньо причетними до здійснення влади, до державних комунікацій, тобто вони *автономні*, самодостатні. Їх уособленням є Архімед, який креслив на піску і на запитання Олександра Македонського «У чому він відчуває потребу?» відповів: «Не закривай мені сонце». Метафорично це означає, що спілкування з владомощцем закриває такому мудрецю-експерту сонце істини.

Неінкорпоровані в державні структури здійснення влади акратичні експерти є *автономними* саме тому, що, володіючи необхідними експертними знаннями, не потребують публічного схвалення, а, відповідно, — здатності переконувати, пропагувати тощо. Здійснення ними влади є опосередкованим.

*Енкратичні експерти* провладного типу натовість є *атрибутивно-риторичними*, схильними до театралізації (перформансу), що має показувати володіння ними «істинними знаннями».

Характерно, що, незважаючи на різні предметні сфери експертизи, з метою переконування аудиторії експерти використовують одні й ті ж самі риторичні стратегії [15].

Ніко Стер та Райнер Грундманн виокремлюють такі провладні функції експертів та експертизи: *медіація; зведення складного до простого шляхом творення «правди»; легітимація влади; окреслення ситуацій; встановлення пріоритетів*. При цьому автори цілковито слушно зауважують, що *медійних експертів* жодним чином не слід плутати з такими носіями знань, як науковці, інтелектуали тощо [16].

Правила (принципи) залучення експертів з дотриманням медійної неупередженості намагалася у 1996 р. сформулювати у США сенатська Комісія Боскіна (формальна назва — *Advisory Commission to Study the Consumer Price Index*). Безпосереднім приводом до скликання цієї Комісії стали підозри деяких американських сенаторів щодо необ'єктивності експертів, покликаних обрахувати індекс споживчих цін (*The Consumer Price Index — CPI*), з яким, у свою чергу, пов'язані обрахунки показника інфляції [18,19].

Рекомендовані Комісією Боскіна правила коректного залучення експертів до здійснення народними обранцями владних повноважень зводяться до такого:

1) *субсидіарності*: експертів варто запрошувати лише в тому разі, якщо проблему не вдалося розв'язати рутинним (механічним) способом;

2) *переконливих доказів* (*supporting evidence*): там, де це можливо, експерт у своїх висновках повинен спиратися на доказову базу;

3) *релевантної експертизи*: люди, які є дилетантами (*laypeople*) шукають поради у експертів, яких вони вважають фахівцями у певній релевантній сфері, уникаючи при цьому універсальних (*putative*) експертів, які вважають себе фахівцями в будь-якій сфері;

4) *демократизму*: експертні поради мають даватися, зважаючи на цілі та цінності, які поділяє той, хто шукає правильного рішення, а не ті, які сповідує сам експерт (радник);

5) *неупередженості* (*impartiality*): зазвичай експерт не повинен бути особою, персонально зацікавленою в прийнятті певного рішення.

---

### 3. Медіа-експертиза: загрози й виклики експертного маніпулювання громадською думкою

---

Сучасна поінформована людина (*Homo informaticus*) переважно так само тісно узалежнена від думки медіа-експертів, як людина епохи нерозвинених медіа була узалежненою від думки різних мудреців. У цьому сенсі можна погодитися з думкою про те, що «стрімкий розвиток засобів масової інформації та комунікації не дає підстав вважати, що поведінка ПОІН-ФОРМОВАНОЇ людини суттєво відрізняється від поведінки людини непоінформованої» [19].

Особливістю *медіа-експертів* (у англійській традиції — пандитів — «*Pundit*») [20], яких іноді іронічно називають *розмовляючими головами* (*a talking heads*), є їхнє активне залучення до артикуляції в масмедіа думок (опіній) з суспільно-важливих проблем.

Експерти медійного типу зазвичай коментують певні події, висловлювання політиків, ухвалені або готові до ухвалення рішення тощо. Середовищу медіа-експертів властива спеціалізація на



сферах знань та вмінь, найбільш популярних у цільовій аудиторії певного медіа-каналу (політичний аналіз, соціологія, техніка і технології, спорт тощо) [21].

Коли Герман Гессе у «Грі в бісер» влучно називав епоху постмодерну «фейлетонною», підмітивши таку її прикметну рису, як масова втеча від реальних проблем у безпечніший фіктивний світ віртуальної реальності (гри в бісер), то він при цьому зауважував, що цей світ «утікачам» створюють «бандити духовного гатунку», явно обігруючи суголосся слів «пандити» й «бандити» [22].

Нові медіа відкрили нову еру впливу на створення і трансформацію ідентичності. Кардинального значення набуває глобальний характер комунікацій. Ідеться, зокрема, про виникнення «химерних» моделей ідентичностей, які не тільки не ґрунтуються на традиційних культурах, але й активно їх заперечують.

Роль і значення медіа-експертів у державних і позадержавних (суспільних) комунікаціях важко перебільшити, бо саме медіа-експерти є ретрансляторами середньостатистичних масових настроїв та емоцій пересічного загалу, розповсюджувачами й хранителями архетипів колективного несвідомого, поширених у певному суспільстві вірувань у міфи й стратегічні наративи.

Водночас, відповідно до певних трансформаційних алгоритмів (один з них описують «вікна Овертона»), медіа-експерти можуть створювати на рівні медійного мейнстріму реальність, яка у висхідному пункті не має нічого спільного з домінантною суспільною реальністю.

Розвиток різноманітних онлайн-мереж породив феномен експертів-блогерів та *мережевої експертизи (networked expertise)*. Ідеться про модель комунікації та модель експертизи *багато — багатьом*. Водночас модель комунікації *один — одному (One-to-one communication)* породжує такий варіант експертизи, як *радництво (counselor model)*, де є *радник* і той, кому він радить. Модель комунікації *багато — одному* — це та ж «радницька» модель, але типова для одноосібного прийняття відповідальних рішень (наприклад, багато радників — один президент). Медійній експертизі (*broadcast model of expertise*) відповідає комунікативна модель *один — багатьом*. І нарешті,

будь-яка енциклопедія, довідник, підручник тощо відповідає моделі *один — багатьом* [24].

Залежно від медійних жанрів медіа-експерти можуть бути залучені до фахових коментувань актуальних репортажів (*factual reportage*), інтерв'ю (*interrogation*), даних журналістських розслідувань (*investigation*), суб'єктивних тлумачень відомих подій та резонансних висловлювань (*interpretation*).

Існують різностильові крайнощі експертного коментаторства, починаючи від уподібнення будь-якої змагальності в політиці, економіці, бізнесі, шоу-бізнесі тощо «кінським перегонам» (*horserace*) й відповідним з'ясуванням того, хто виграв, а хто програв (*who's winning, who's losing*) і закінчуючи більш-менш розважливим проблемним аналізом, стратегічними передбаченнями тощо [напр., 25].

Експертне маніпулювання громадською думкою дуже часто пов'язане зі сприйняттям *історичних аналогій*. Якщо у США чергова президентська адміністрація зазнає невдачі в зовнішньополітичній військовій місії, то їй відразу пригадають затоку Свиней або В'єтнам. Якщо ж вона намагатиметься обманювати громадськість, то експерти пригадають гейт-скандали (Уотергейт, Монікагейт) тощо. Аналогічне відбувається і в Україні.

Те, що авторитетні медійні експерти далеко не завжди є надійними носіями знань, засвідчує хоча б той факт, що кількість посилань на думку експертів-науковців, активних у медіа-середовищі, істотно відрізняється від індексів цитувань їх наукових праць.

Зокрема, це стосується багатьох розкручених медіа-експертів з питань тероризму, які, судячи з їх наукових або науково-практичних публікацій, зовсім не є визнаними у фаховому середовищі авторитетами у цій сфері. Тому в медіа з'являються експерти з питань тероризму, які вельми незбалансовано репрезентують різні точки зору з цього питання і яких вельми тенденційно добирають мейнстрімні медіа. До того ж ядро мережі «ортодоксальних» експертів тісно пов'язане між собою й відображає такі ж тісні зв'язки з інституціями, які вони представляють [26].

Деякі медіа, пов'язані з певними олігархами, політичними партіями або тенденціями та їх людино-носіями, мають власні інтереси й діють у

типові способи, внаслідок чого їх важко визнати медіа-*sensu stricto*. Адже у первісному розумінні автора терміна «медіа» — Герберта Маршалла Маклюєна — вони мають бути неупередженими посередниками, виконувати роль чесних брокерів (*a conventional brokerage role*).

У цьому контексті вельми показовими є слухання у британському парламенті у квітні 2014 р. процесу висвітлення каналом *BBC* кліматичних змін (глобального потепління) [27]. Голова парламентського комітету з науки й технологій Ендрю Міллер, виступаючи на зазначених слуханнях, критикував *BBC* за те, що її журналісти часто-густо не розрізняли позірних експертів, які репрезентували всього-на-всього певний суб'єктивно налаштований сегмент громадської думки, і експертів, які були носіями об'єктивних наукових знань, надаючи однакового значення думці як одних, так і інших (*giving opinions and scientific fact the same weight*).

Виправдовуючи свої «неупереджені» підходи до висвітлення «дратівливих» проблем (*editorial guidelines*), керівництво *BBC* зазначало, що ці підходи «засновані на розумінні того, що неупередженість — не просто баланс між двома сторонами дискусії... це комплекс цілої низки постійно висловлюваних суджень щодо різних «історій», програм та напрямів і розділів, які у своїй цілісній сукупності подають вельми широкий спектр думок, серед яких є і мейнстримні, і деякі, менш популярні, і всі їх треба відобразити із дотриманням нейтралітету, відкритості та з відповідним дистанціюванням (*with neutrality, open-mindedness and appropriate distance*)» [28].

## 4. Медіа-експертні війни у трикутнику Україна – Росія – Захід

В українському медіа-експертному середовищі на тлі збройного конфлікту з Росією та її маріонетками в особі керівництва «ДНР» та «ЛНР» (2014–2016 рр.) великої популярності набули *argumentum ad hominem* і *argumentum ad populum*, тобто спростовування доводів супротивної (реальної або уявної) сторони через з'ясування її пов'язань зі *сторінками ганебного минулого*, попередніми «злочинними» політичними режимами тощо. Не менш уживаним прийомом медійного маніпулюван-

ня на квазіекспертному рівні є звинувачення опонента (опонентів) у безпосередніх або опосередкованих відносинах з Кремлем. Варіантом *argumentum ad hominem* є також методика пошуку «цапа-відбувайла» (наприклад, — за воєнні невдачі ЗСУ в Іловайську чи Дебальцевому тощо). Щодо тих, хто бажає домовлятися з небезпечними політиками (це, зокрема, прибічники Мінського процесу) існує популярне звинувачення у Мюнхенській змові. А для окреслення зловісного зовнішнього виклику існує сигнальний прикметник «колорадський» (похідний від «колорадської стрічки»).

Як доведення існування нових загроз, які не підлягають обговоренню, вимагають негайного реагування, зазвичай демонструють супутникові або інші фотографії певних об'єктів (статки олігархів тощо) або ж таємні записи (тейп-скандали), витоки чутливої інформації. Нової поживи медіа-експертам, які спеціалізуються на звинувачувальному дискурсові, додали запроваджені восени 2016 року на вимогу ЄС електронні декларації доходів державних чиновників.

Оцінки західних експертів з російського питання та української кризи у їх тісному взаємозв'язку та взаємодії є надто неоднозначними й парадоксальними, щоб їх можна було узагальнювати та класифікувати. Вони варіюють передусім залежно від вікової приналежності експерта, його ангажованості/неангажованості в медійно-ідеологічні та інформаційно-психологічні операції періоду холодної війни, мотивів його участі/неучасті в операціях подібного гатунку, які наразі проводять західні друзі України або її вороги. Отже, спроба створення подібної експертно-аналітичної типології, здійснена у цій публікації, не претендує на повноту й вичерпність.

Передусім привертає увагу пул західних аналітиків і журналістів, які беруть участь в організованих російськими спецслужбами активних заходах (рос. активных мероприятиях; англ. *active measures*), перебуваючи якщо не повністю, то частково на утриманні кремлівського керівництва.

Слід зауважити, що організаторам кремлівської неоімперської пропаганди не доводилося докладати надзусиль, ангажуючи цих аналітиків та журналістів, перевиховувати їх у новітніх «вищих партшколах», оскільки вони завжди діяли на Заході як нонконформісти, перебуваючи на лівих і правих маргінесах політичної думки.

Проте у цих маргіналії були вельми обмежені засоби донесення своїх антимейнстримних поглядів до масової аудиторії.

Отже, відбувся своєрідний функціональний обмін: російське політичне керівництво надало західним мислителям-маргіналам потужні засоби трансляції й ретрансляції у вигляді каналів зовнішнього мовлення та інформування, а вони своїм авторитетом у певних академічних та політичних колах підкріпили московську пропаганду на Заході враженнями самотності та автентичності й навіть плюралізму.

У будь-якому разі існують серйозні підстави стверджувати про існування на Заході «*проросійської мережі за лаштунками компанії антиукраїнського наклепу*» [29]. Причинами того, що російське керівництво докладає серйозних зусиль для організації такої мережі, передусім є той факт, що остання наразі українська модернізаційна (проєвропейська) Революція гідності простимулювала радикальне кремлівське зрушення в 2013 році модернізаційного тренду на контрмодернізаційний. До неодмінних атрибутів такого зрушення, судячи з того, як це артикують різноманітні експерти російського і неросійського походження, належать: суверенна демократія; соціально-політичний консерватизм; православний фундаменталізм; постійна акцентуація на традиційних цінностях (рос. — духовних скрепах); антидемократизм; антиглобалізм; антиамериканізм; антиєвропейськість; українофобія.

Характерно, що в минулому російське керівництво на чолі з В. Путіним не дозволяло собі відвертого морального осуду західної цивілізації. Але вже наприкінці 2013 р. В. Путін, увійшовши в роль *російського аятоли*, хранителя цінностей православного фундаменталізму, дозволив собі засуджувати країни Заходу (представників євроатлантизму) за моральнісний занепад, фактично відтворюючи пропагандистські кліше прибічників російського слов'янофільства (рос. *почвенничества*) середини ХІХ ст., які в тому ж стилі опонували тодішнім західникам-лібералам.

Російські канали іномовлення — телеканал RT (*Russia Today*) і портал *Sputnik*, небезуспішно доносять проросійський месидж до європейських і американських реципієнтів інформації. У червні 2015 р. директор *Pew Research* Брюс Струоксі, презентуючи дослідження щодо ставлення до Росії у світі, визнав, що російська зовнішньопо-

літична пропаганда, «судячи з деяких свідчень, чинить на людей вплив». Зокрема, значна частина європейців звинувачують у війні на Донбасі не Росію, а Україну. До їх числа належать майже половина французів і третина (34 %) німців. Згідно з дослідженням братиславського інституту *GLOBSEC* особливо ефективною російська пропаганда є в Чехії, Словаччині та Угорщині [30].

Ідеологічне й медійне керівництво РФ доклало неабияких зусиль для репрезентації подій в Україні 2014–2015 рр. і тих, що їм передували, не як закономірного руху до здобуття незалежності від колишньої імперії-поневолювача, а як змову «фашистів» з олігархами, які не зупинилися в прагненні самоутвердження перед спонуканням західної експансії. Така репрезентація подій була підхоплена лівими й правими екстремістами на Заході, простимульованими з Кремля.

Зокрема, незалежний геополітичний аналітик Ерік Дрейцер у тексті, оприлюдненому на Заході у самий розпал української Революції гідності, спочатку у власному електронному виданні *Stop Imperialism* (*StopImperialism.com*), а згодом на сайтах Центру досліджень глобалізації (*The Centre for Research on Globalization*), видання «Контрудар» (*CounterPunch*) та ін. доходив навіть до крайньої оцінки подій в Україні 2013–2014 рр. як «останнього прикладу зростання найбільш підступної форми фашизму в Європі з часів падіння Третього Рейху» [31].

Колишній американський розвідник Ф. Ендал приписував вбивства на Майдані УНА–УНСО, яку вважає частиною натовської глобальної таємної організації «Гладіо» [32]. Приблизно таку ж конспірологічну версію трагічного розвитку подій на Майдані розвивали Мішель Чоссудовський і Бонні Фолкнер у матеріалі «Український «демократичний» державний заколот: керований з Вашингтону «неонацистсько-неоліберальний» проксі-уряд». За логікою цього матеріалу, вбивства цивільних осіб на Майдані були лише приводом для зміни режиму. Тобто розстріл снайперами своїх же прихильників лідери Євромайдану замовили опозиції, використавши цю трагедію як привід для зміщення «законно обраної влади» [33].

Російській пропаганді та її впливу на західну громадську думку сприяє те, що російські олігархи володіють деякими західними ЗМІ, та їх «добродійність» стосовно потужних університетів та аналітичних центрів. Євген Лебедев

(колишній працівник радянсько-російських спецслужб), зокрема, володіє британськими виданнями *Independent* та *Evening Standard*. Вихідцем з СРСР–РФ є олігарх Лен (Леонід) Блаватник, відомий багатомільйонними «багаторічними внесками» на Лондонську школу економіки та Оксфордський університет [34].

Російська телепропаганда винайшла «оригінальний» прийом використання в ток-шоу «безпечних експертів» з України та країн Заходу. Практично всі телефіри (В. Соловйова, А. Норкіна на Першому каналі, на «ТВ-Центр», військовий канал «Звезда» тощо) стабільно відвідують одні й ті ж експерти, які «обстоюють Україну». Зазвичай це Вадим Карасьов, Олеся Яхно і В'ячеслав Ковтун (іноді за українську команду грає громадянин Росії родом з України Андрій Окара). Проте серед перелічених експертів тільки В. Карасьов більш-менш відомий на українському ТБ, тоді як двоє інших в Україні практично невідомі, а тому складається враження, що в Росії вони або просто «піаряться», або виконують специфічне замовлення [35]. Специфіка, вочевидь, полягає в тому, що українські експерти забезпечують враження достовірності студійних політбоїв. Для більшої реалістичності цих боїв В'ячеслава Ковтуна впродовж 2014–2016 рр. аж чотири рази побили [35].

Пропагандистський Захід у телепропаганді Кремля теж стабільно представляють одні й ті ж, добре дібрані персонажі, яких теж не дуже милують у разі їх відхилення від «правильного курсу». Варто було, приміром, польському журналісту, доктору політичних наук і випускникові аспірантури МГІМО Яну Корейбі на телеканалі «Россия 1», у програмі «Специальный Корреспондент», присвяченій пропагандистській війні Заходу з Росією, заявити у запалі полеміки в 2014 р., що «імперську наволоч і будь-якого продажного сепаратиста» спіткає доля мешканців Донбасу, як його відразу ж видалили зі студії [36]. Аналогічно вчинили з українським експертом Сергієм Запорожським, якого телеведучий Андрій Норкін (НТВ: «Место встречи») просто виштовхав зі студії, шойно з'ясувалося, що експертна думка українця щодо збитого над Донеччиною «Боїнга» не співпала з думкою «правильної більшості» [37].

З іншого боку, в умовах Холодної війни 2.0 друге дихання отримало американське зовнішнє мовлення та інформування, кероване *BBG* (*Broadcasting Board of Governors*). Якщо раніше

до його російськомовного блоку належали тільки «Радіо Свобода» (холдинг *RFE/RL*) та «Голос Америки», то впродовж останніх років до них додалися: телеканал «Теперішній час» («Настоящее время»), платформа *Rus2Web* для незалежних російських журналістів та громадянських активістів. З'явилися нові ресурси під брендом «Радіо Свобода»: «Крим.Реалії» і «Донбас.Реалії» [38].

## Висновки

Дискредитація філософії та експертного знання відбувається «синергійно» і характерна для більшості республік колишнього СРСР, які імітують модернізацію, демократизацію, вільний ринок тощо, але насправді уникають реальних змін.

Проте у РФ така дискредитація є найбільш демонстративною. «У цьому просторі тотальної імітації експертному співтовариству не залишається нічого іншого, як стати саме хором, почати шаманити... На практиці це може перетворюватися на каскади смислових підмін... Ось так поступово хор почав перетворюватися на закулісного головного героя, який забезпечує політичному дійству належне сполучення переконливості й видовищності» [39].

Тож випадки з квазіекспертами маніпулятивного типу загострюють проблему вирізнення справжнього експерта від позірного, що мають самостійно вирішувати в процесі прийняття відповідальних рішень або владоможці, або масова громадянська аудиторія. Неважко дійти висновку, що рольові функції й статуси представників експертного співтовариства в координатах політичного класу залежать від характеру політичного режиму.

У рамках демократичного режиму експертний пул не є лише фракцією політичного класу, позірно впливаючи за мінімальних ресурсів на розв'язання ключових проблем країни. Він забезпечує експертними порадами і підтримкою не тільки тих, хто наразі здійснює владу, але й тих, хто претендує на її здійснення, – представників контреліт, інтелектуальних лідерів опозиції тощо. При цьому самі експерти не претендують на те, щоб стати партією або рухом. За авторитарного правління і корпоративізації суспільства формування громадянського суспільства та експертного співтовариства відбувається з волі тих, хто перебуває «нагорі», і це співтовариство виявляється інкорпорованим у

систему політичних відносин як «квазіекспертна галузь», маючи єдиною функцією апологетику — виправдання «премудрості» будь-яких дій та намірів влади [39].

Саме громадянське суспільство й громадянські медіа мають чинити спротив будь-яким спробам медіатизації та технологізації політики, носіями яких зазвичай є медіа-експерти маніпулятивного типу, які намагаються накинути суспільству фрейми і порядок денний обговорення певних «суспільно значимих проблем», які насправді ламаного шеляга не варті.

На відміну від груп громадських інтересів, бізнес-асоціацій або журналістів, які репрезентують мозкові центри (*think tanks*) та їхні ЗМІ, *громадські медіа* зазвичай намагаються не втручатися безпосередньо у формально-правове поле, не ставати репрезентантами упереджених

персоналій, уповноважених просувати інтереси конкретних політиків, не бути явно ангажованими в лобіювання конкретно-політичних варіантів прийняття рішень.

З іншого боку, спроби висвітлення масмедіа певних соціально значущих проблем (*coverage*) завжди наштовхуються на опір лобістських груп, які за будь-яку ціну намагаються скомпрометувати експертів, залучених громадськими медіа, звинувачуючи їх у некомпетентності, некорумпованості тощо.

Залучення релевантних авторитетних експертів до висвітлення медіа певних проблем, які вимагають вирішення на державному, корпоративному, громадському та інших рівнях, — це питання довіри до інформації, яку подає певне медіа, а відтак — до самого медіа та суб'єкта, який воно репрезентує.

### Список використаних джерел

1. *Експертиза* [Електронний ресурс]// Национальная философская энциклопедия. — Режим доступу: <http://terme.ru/termin/ekspertiza.html>
2. *Pandit* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://en.wikipedia.org/wiki/Pandit>
3. *Філософія політики* : хрестоматія: у 4-х т. / авт.—упоряд.: В.П. Андрущенко та ін. — К. : Знання України, 2003. — Т. 1. — 364 с.
4. *Авгуры* // Античный мир в терминах, именах и названиях: словарь-справочник по истории и культуре Древней Греции и Рима.— 3-е изд. / И.А. Лисовый, К.А. Ревяко ; науч. ред. А.И. Немировский. — Минск : Беларусь, 2001.
5. *Марков, К.В.* Единовластие как «подлинная демократия» в трудах греческих авторов времен второй софистики: ирония, иллюзия, утопия или идеал? // Вестник древней истории. — 2013. — № 3. — С. 52–74.
6. *Валла Л.* Рассуждение о подложности так называемой дарственной грамоты Константина [Електронний ресурс]// Итальянские гуманисты XV века о церкви и религии / пер. И. А. Перельмутера. — М. : АН СССР, 1963. — (Восточная литература. Средневековые исторические источники Востока и Запада). — Режим доступу: <http://www.vostlit.info/Texts/rus4/Valla/frame31.htm>
7. *Кант И.* Ответ на вопрос: что такое Просвещение? // Сочинения : в 6-ти т. — Т. 6. — М. : Мысль, 1966. — С. 27.
8. *Weingart P.* Die Stundend er Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. — Weilerswist : Velbrück, 2001. — P. 1–199.
9. *Marx K.* Thesen über Feuerbach [Електронний ресурс] // Marx-Engels Werke. — Band 3, Seite 533 ff. — Dietz Verlag Berlin, 1969. — Режим доступу : [http://www.mlwerke.de/me/me03/me03\\_533.htm](http://www.mlwerke.de/me/me03/me03_533.htm)
10. *Варава В.* Адвокат философии. — М. : Этерна, 2014. — 352 с.
11. *Ашкерова А.* Экспертотократия. Управление знаниями: производство и обращение информации в эпоху ультракапитализма [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.e-reading.club/book.php?book=102229>
12. *Nesterov A. V.* On expertocracy in Russia. Basic research program // Working Papers. — Series : Law. — WP BRP 27/LAW/2013—The Higher School of Economics, a National Research University. — Moscow, 2013. — 14 p.
13. *Нестеров А. В.* Теоретико-правовое обоснование экспертизы: образовательные аспекты : препринт. — М. : НИУ ВШЭ, 2016. — 12 с.
14. *Шкуратов В.А.* Политический класс в эпоху рисков // Политическая концептология. — 2014. — № 2. — С.80–89.
15. *Hartelius E. Johanna.* The Rhetoric of Expertise [Електронний ресурс] / by Elin Johanna Hartelius ; B.A.; M.A. Dissertation Presented...for the Degree of Doctor of Philosophy. — The University of Texas at Austin. — May, 2008. — Режим доступу: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/3857/harteliuse22571.pdf?sequence=2>
16. *Stehr N., Grundmann R.* Experts: The Knowledge and Power of Expertise. — Routledge, 2011. — 148 pp.
17. *Boskin Commission* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://en.wikipedia.org/wiki/Boskin\\_Commission](https://en.wikipedia.org/wiki/Boskin_Commission)
18. *Jimenez-Buedo M.* The expert economist in the time of uncertainty // Expert and consensus in social sciences / red. Carlo Martini, Marsel Boumans. — Springer, 2014. — 305 p. — P. 174–175.

19. *Потятиник Б.* Нові медії в старому світі: виклики і контрверсії [Електронний ресурс] // Медії та ідентичність. II Міжнародна науково-практична конференція (Львів, 16–17 травня 2014 р.). – Режим доступу : [http://journalism.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/05/Program\\_Final.pdf](http://journalism.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/05/Program_Final.pdf)
20. *Pundit* [Електронний ресурс] // Wikipedia. – Режим доступу : <https://en.wikipedia.org/wiki/Pundit>
21. *McNair B.* Journalism and Democracy: An Evaluation of the Political Public Sphere [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.questia.com/library/104609275/journalism-and-democracy-an-evaluation-of-the-political>
22. *Gesse Г.* Игра в бисер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vzms.org/igra.htm>
23. *Pfister Damien.* Networked Expertise in the Era of Many-to-many Communication / Wikipedia and Invention // Social Epistemology. – July 2011. – 25:3. –). – P. 217–231.
24. *Cultural Industries.ca: Making Sense of Canadian Media in the Digital Age* / ed. by Ira Wagman&Peter Urquhart. – Toronto, ON : James Lorimer&Company, 2012. – 244 p.
25. *Miller D., Mills T.* The terror experts and the mainstream media: the expert nexus and its dominance in the news media [Електронний ресурс] / Critical Studies on Terrorism. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1080/17539150903306113>
26. *Government& BBC* must improve climate communication [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/news/140401-climate-report-published/guidelines-for-the-selection-of-trusted-experts>
27. *BBC Response* to Ofcom's Invitation to Comment on Measuring Media Plurality [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/responses/bbc.pdf>
28. *Khalil J.* Media Watch: The battle of television's 'experts' and talking heads [Електронний ресурс] // Al Arabiya.net. – 21 October 2013. – Режим доступу : <http://english.alarabiya.net/en/media/television-and-radio/2013/10/21/Media-Watch-The-battle-of-television-s-experts-and-talking-heads-.html>
29. *Шеховцов А.* Проросійська мережа за лаштунками кампанії антиукраїнського наклепу [Електронний ресурс] // Українська правда. 04 лютого 2014. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/4/7012704/>
30. *Байдакова А.* Возвращение советологии. Европа и США вновь готовы тратить деньги на то, чтобы понять Россию [Електронний ресурс] // Новая газета. – 02 ноября 2016. – Режим доступу : <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/11/02/70386-vozvrashchenie-sovetologii>
31. *Draitcer, E.* Ukraine and the Rebirth of Fascism [Електронний ресурс] // CounterPunch. – January 24, 2014. – Режим доступу : <http://www.counterpunch.org/2014/01/29/ukraine-and-the-rebirth-of-fascism/>
32. *Engdahl F. William.* Ukraine: Secretive Neo-Nazi Military Organization Involved in Euromaidan Sniper Shootings [Електронний ресурс] // GlobalResearch. – November 22, 2014. – Режим доступу : <http://www.globalresearch.ca/ukraine-secretive-neo-nazi-military-organization-involved-in-euromaidan-snyper-shootings/5371611>
33. *Chossudovsky M., Faulkner B.* Ukraine's «Democratic» Coup D'état: Washington's «Neo-Nazi Neoliberal» Proxy Government [Електронний ресурс] // Global Research. – March 12, 2014. – Режим доступу: <http://www.globalresearch.ca/ukraines-democratic-coup-detat-washingtons-neo-nazi-neoliberal-proxy-government/5373073>
34. *Оксфорд критикуют* за то, что он принял от олигарха благотворительный взнос в 75 млн фунтов [Електронний ресурс] // Инопресса. Ру. – 04 ноября 2015. Режим доступу : <http://www.inopressa.ru/article/04nov2015/guardian/blav.html>
35. *Поворазнюк С.* «Мы можем сказать про Россию и Украину то, что хотим». Почему украинские эксперты терпят унижения и побои в эфире российских шоу [Електронний ресурс] // Lenta. Ru. – 03 ноября 2016. – Режим доступу : [https://lenta.ru/articles/2016/11/03/gastroli/?utm\\_source=lenta&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=na-rossiyskom-televidenii-vyhodyat-desyatki](https://lenta.ru/articles/2016/11/03/gastroli/?utm_source=lenta&utm_medium=social&utm_campaign=na-rossiyskom-televidenii-vyhodyat-desyatki)
36. *Ашинов Р.* Может, хватит церемониться с обнаглевшими телегостями? [Електронний ресурс] // Фотострана. – 23 июня 2014. – Режим доступу : <https://fotostrana.ru/user/post/73231183/1086872951>
37. *Андреев Д.* Экспертная мысль РФ: есть ли выход из кризиса? // Русская идентичность. Дорога жизни / под ред. Д. Андреева и А. Неклессы. – М. : ИНТЕЛПРОС – Интеллектуальная Россия, 2012. – С.269–287.
38. *Экспертное сообщество* современной России // Российская цивилизация в пространстве, времени и мировом контексте [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [рос.-мир.рф/node/2363](http://рос.-мир.рф/node/2363)
39. *Brint Steven.* In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life. – Princeton : Princeton University Press. 1994.

## References

1. *Ekspertiza* [Examination]. Natsyonalnaya fylosofskaya Encyclopedia [National encyclopedia of philosophy]. Retrieved from <http://terme.ru/termin/ekspertiza.html> [in Russian].
2. *Pandit*. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Pandit> [in English].
3. *Andrushchenko V.P.* et al. (authors-compilers). (2003). *Filozofia polityki*, vol. 1. [Philosophy of politics]. Kyiv: Znanja Ukrainy [in Ukrainian].

4. Lisovyj, I.A., Revyako, C.A. Avhury [The augurs]. In Nemyrovskij, A.I. (Ed.) (2001). *Antichnyjmir w terminach, imenach i nazwanijach: Slowar-sprawochnik po istoriji i culture Dawnej Hrecji i Rima* [The ancient world in terms of titles and names: Dictionary-Handbook on the history and culture of Ancient Greece and Rome] (3-nd ed.). Minsk: Belarus[in Russian].
5. Markow, K.W. (2013). Edinovlastie kak «podlinnaya demokratija» w trudach hrecheskich avtorow vremjon vtoroj sofistiki. Ironia, iluzija, utopia ili ideal? [Autocracy as a “true democracy” in the works of Greek authors of the second sophistry: irony, illusion, utopia or ideal?]. *Vestnik drevnej istorii – Journal of ancient history*, 3, 52–74 [in Russian].
6. Valla, L. (1963). Rassuzhdeniye o podlozhnomy tak nazyvayemoj darstvennoj gramoty Konstantina [Discourse on the forgery of the so-called donation of Constantine certificates] In *Ital'janskiye gumanisty XV veka o tserkvi i religii* [Italian humanists of the XV century about the Church and religion]. Moscow: AN SSSR. Vostochnaya literatura. Srednevekovyye istoricheskiye istochniki Vostoka i Zapada [Eastern literature. The medieval historical sources of the East and West]. Retrieved from <http://www.vostlit.info/Texts/rus4/Valla/frameset31.htm> [in Russian].
7. Kant, I. (1966). Otvet na vopros: chto takoye Prosveshcheniye? [The answer to the question: what is Enlightenment?]. In *Sochineniya* [Work] (vol. 6, p. 27). Moscow: Mysl', [in Russian].
8. Weingart, P. (2001). Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik. In *Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft* (pp. 1–199). Weilerswist: Velbrück[in German].
9. Marx, K. (1969). Thesenüber Feuerbach. In *Marx-Engels Werke* (Band 3, Seite 533 ff.). Dietz Verlag Berlin Retrieved from [http://www.mlwerke.de/me/me03/me03\\_533.htm](http://www.mlwerke.de/me/me03/me03_533.htm) [in German].
10. Varava, Vladimir. (2014). Advokat filosofii [Attorney philosophy]. Moscow: Eterna [in Russian].
11. Ashkerov, A. Ekspertokratiya. Upravleniye znaniyami: proizvodstvoI obrashcheniye informatsii v epokhu ul'trakapitalizma [Expertocracy. Knowledge management: the production and circulation of information in the era of ultracapitalism]. Retrieved from <http://www.e-reading.club/book.php?book=102229> [in Russian].
12. Nesterov, A. V. (2013). On expertocracy in Russia. Basic Research Program. Working Papers. Series: Law.WP BRP 27/LAW/2013. The Higher School of Economics, a National Research University. Moscow [in English].
13. Nesterov, A. V. (2016). Teoretiko-pravovoye obosnovaniyeekspertizy: obrazovatel'nyyeaspekty[Theoretical-legal substantiation of expertise: educational aspects]. Moscow: NIU VSHE [in Russian].
14. Shkuratov, V.A. (2014). Politicheskyyklass v epokhuriskov [The political class in the era of risks]. *Politicheskaya kontseptologiya – Political conceptology*, 2, 80–89 [in Russian].
15. Hartelius, E. Johanna. (May, 2008). The Rhetoric of Expertise./ M.A. Dissertation Presented... for the Degree of Doctor of Philosophy. The University of Texas at Austin. Retrieved from <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/3857/harteliuse22571.pdf?sequence=2> [in English].
16. Stehr, N, Grundmann, R. (2011). Experts: The Knowledge and Power of Expertise. Routledge [in English].
17. Boskin Commission. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Boskin\\_Commission](https://en.wikipedia.org/wiki/Boskin_Commission) [in English].
18. Jimenez-Buedo, M. (2014). The expert economist in the time of uncertainty. In Martini, Carlo, Boumans, Marsel (Eds.). *Expert and consensus in social sciences* (pp. 174–175). Springer [in English].
19. Potyatnyk, B. (May 16–17, 2014). Novi mediyi v staromusviti: VyklykyI kontroversiyi [New media in the old world: challenges and controversie]. *Mediyi ta identichnist. II Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya – Media and identity. II international scientific-practical conference*. Lviv. r. Retrieved from [http://journalism.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/05/Program\\_Final.pdf](http://journalism.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/05/Program_Final.pdf) [in Ukrainian].
20. Pundit. Wikipedia. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/wiki/Pundit> [in English].
21. McNair, B. Journalism and Democracy: An Evaluation of the Political Public Sphere. Retrieved from <https://www.questia.com/library/104609275/journalism-and-democracy-an-evaluation-of-the-political> [in English].
22. Gesse, G. Igra v biser [The glass bead game]. Retrieved from <http://vzms.org/igra.htm> [in Russian].
23. Pfister, D. (July 2011). Networked Expertise in the Era of Many-to-many Communication. In *Wikipedia and Invention\ Social Epistemology*, 25:3, 217–231 [in English].
24. Wagman, Ira & Urquhart, Peter (Ed.). (2012). Cultural Industries.ca: Making Sense of Canadian Media in the Digital Age. Toronto, ON: James Lorimer& Company [in English].
25. Miller, D. Mills, T. The terror experts and the mainstream media: the expert nexus and its dominance in the news media, Critical Studies on Terrorism. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/17539150903306113> [inEnglish].
26. Government & BBC must improve climate communication. Retrieved from <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/news/140401-climate-report-published/guidelines-for-the-selection-of-trusted-experts> [in English].
27. BBC Response to Ofcom's Invitation to Comment on Measuring Media Plurality. Retrieved from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/responses/bbc.pdf> [in English].
28. Khalil, J.(Oct. 21,2013). Media Watch: The battle of television's 'experts' and talking heads. *Al Arabiya.net*. Retrieved from <http://english.alarabiya.net/en/media/television-and-radio/2013/10/21/Media-Watch-The-battle-of-television-s-experts-and-talking-heads-.html> [in English].

29. *Shekhovtsov, A.* (Febr. 04, 2014). Prorosiyska meshzha zal ashtunkami kampanyy antiukrayinskoho naklepu [Pro-Russian network behind the anti-Ukrainian defamation campaign]. *Ukrayinska Pravda* – Ukrainian truth. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/4/7012704> [in Ukrainian].
30. *Baydakova, A.* (Nov. 02, 2016). Vozvrashcheniye sovetologii. Yevropa i SSHA vnov gotovytratit dengi na to, chtob ponyat Rossiyu [The return of Sovietology. Europe and the United States are again ready to spend money on something to understand Russia]. *Novaya gazeta* – The New paper Retrieved from <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/11/02/70386-vozvrashchenie-sovetologii> [in Russian].
31. *Draitcer, E.* (January 24, 2014). Ukraine and the Rebirth of Fascism. *CounterPunch*. Retrieved from <http://www.counterpunch.org/2014/01/29/ukraine-and-the-rebirth-of-fascism> [in English].
32. *Engdahl, F. W.* (Nov. 22, 2014). Ukraine: Secretive Neo-Nazi Military Organization Involved in Euromaidan Sniper Shootings. *Global Research*. Retrieved from <http://www.globalresearch.ca/ukraine-secretive-neo-nazi-military-organization-involved-in-euromaidan-snyper-shootings/5371611> [in English].
33. *Chossudovsky, M.* Faulkner, B. (March 12, 2014). Ukraine's «Democratic» Coup D'état: Washington's «Neo-Nazi Neoliberal» Proxy Government. *Global Research*. Retrieved from <http://www.globalresearch.ca/ukraines-democratic-coup-detat-washingtons-neo-nazi-neoliberal-proxy-government/5373073> [in English].
34. *Oksford* kritikuyut za to, chto on prinyal ot oligarkha blagotvoritel'nyy vzos v 75 mln funtov [Oxford criticized for what he took from the oligarch charitable donation of 75 million pounds]. (Nov.04, 2015). *Inopressa. Ru*. Retrieved from <http://www.inopressa.ru/article/04nov2015/guardian/blav.html> [in Russian].
35. *Povoraznuk, S.* (Nov. 03, 2016). «My mozhemskazat' pro Rossiyu i Ukrainu to chto khotim». Pochemu ukrainskiye eksperty terpyat unizheniya i poboi v efire rossiyskikh shou [“We can say about Russia and Ukraine what you want”. Why Ukrainian experts suffer humiliation and beatings in the air Russian show]. *Lenta. Ru*. Retrieved from [https://lenta.ru/articles/2016/11/03/gastroli/?utm\\_source=lenta&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=na-rossiyskom-televidenii-vyhodyat-desyatk](https://lenta.ru/articles/2016/11/03/gastroli/?utm_source=lenta&utm_medium=social&utm_campaign=na-rossiyskom-televidenii-vyhodyat-desyatk) [in Russian].
36. *Ashinov, R.* (23 June, 2014). Mozhet, khvatit tseremonitsya s obnaglevshimy telegostyamy? [Maybe enough to stand on ceremony with insolent teleostomi?]. *Fotostrana*. Retrieved from <https://fotostrana.ru/user/post/73231183/1086872951> [in Russian].
37. *Andreyev, D.* (2012). Ekspertnaya myslRF: yest li vykhod iz krizisa? [Expert thought of the Russian Federation: is there a way out of the crisis?]. In Andreyevai, D., Neklessy, A. (Eds.). *Russkaya identichnost'. Doroga zhizni – Russian identity. The road of life*. Moscow: INTELROS – Intellekturnaya Rossiya [in Russian].
38. *Ekspertnoye soobshchestvo sovremennoy Rossii* [The expert community of modern Russia]. *Rossiyskaya tsivilizatsiya v prostranstve, vremeni i mirovom kontekste – Russian civilization in space, time and the global context*. Retrieved from [ros.-mir.rf. node / 2363](http://ros.-mir.rf.node/2363) [in Russian].
39. *Brint, S.* (1994). In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life. Princeton: Princeton University Press [in English].





# ЕКОНОМІКА

## ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

УДК 339.9(477+437.6):338.33

### ПОТЕНЦІАЛ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА СЛОВАЧЧИНИ У КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНИМ ЗАГРОЗАМ

**Власюк Олександр Степанович,**

*доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України*

**Базилук Ярослава Борисівна,**

*кандидат економічних наук, доцент*

**Давиденко Сергій Васильович,**

*кандидат економічних наук, доцент*

*У статті* досліджується актуальне для України завдання диверсифікації зовнішньоторговельного співробітництва на позаросійському векторі співробітництва як чинника протидії гібридним загрозам. Спорідненість проблем Словаччини й України зумовлена значними ризиками існуючих економічних залежностей від з РФ, які у випадку ескалації конфлікту можуть негативно позначитися на обох економіках.

Досліджуються зміни торгівлі України із Словаччиною у період до та після застосування європейських санкцій щодо РФ. Виявлено значний нереалізований потенціал двостороннього зовнішньоекономічного співробітництва. Це зумовлено насамперед низькими можливостями українського експорту (вузькою спеціалізацією на сегменті низько- та середньо-низько-технологічної спеціалізації), а також несприятливими внутрішніми загальноекономічними умовами. Відзначено обмеженість перспективи зміцнення співробітництва між Україною та Словаччиною на існуючій основі (аграрна та металургійна спеціалізація). Рекомендується поглибити розвиток нових сфер співробітництва (альтернативної енергетики, транспортного сектору, інновацій в екології та галузі екологічних транспортних засобів, сектору ІКТ тощо), зміцнити співпрацю у галузі машинобудування на основі кооперації та локалізації спільних ліцензійних виробництв тощо.

**Ключові слова:** гібридні загрози, економічні санкції, зовнішньоторговельне співробітництво, диверсифікація, концентрація торгівлі.

**Vlasiuk Oleksandr, Bazyliuk Yaroslava, Davydenko Sergii**

## **THE POTENTIAL OF TRADE COOPERATION OF UKRAINE AND SLOVAKIA IN COUNTERING OF HYBRID THREATS**

The actual problem to Ukraine is diversification of foreign trade cooperation on beyond-Russian vector of cooperation as a factor of counteracting hybrid threats. The significant risk for Slovakia and for Ukraine is an existing economic dependency on Russia, which in the case of conflict's escalation could adversely affect both economies.

*In the article studied* main changes in Ukraine's trade with Slovakia in the period before and after the implementation of European sanctions against Russia. A significant untapped potential of bilateral foreign economic cooperation was estimated. This is due primarily to the low capacity of Ukrainian exports (narrow specialization in the segment of low- and medium-low-technology specialization) and internal adverse general economic conditions. It is noted the limited prospects of strengthening cooperation between Ukraine and Slovakia on the existing basis (agriculture and steel specialization). It is recommended to enhance the development of new areas of cooperation (alternative energy, the transport sector, innovations in the field of ecology and environmental vehicles, ICT sector, etc.) to strengthen cooperation in the field of engineering based on cooperation and joint venture in localization of licensed production and so on.

**Keywords:** hybrid threats, economic sanctions, foreign trade cooperation, diversification, concentration of trade.

Для України, яка перебуває під безпрецедентним тиском зовнішньої агресії за всю новітню історію незалежності, диверсифікація зовнішньої торгівлі поза російським вектором може стати важливим чинником протидії гібридним загрозам. Важливу роль у цьому може відіграти тактика розширення двостороннього економічного співробітництва з різними державами — членами ЄС, зокрема Словаччиною.

Спорідненість структури географічного розподілу зовнішньої товарної торгівлі України та Словаччини найбільше проявляється у відчутній ролі РФ. Міжнародні експерти зазначають, що як для Словаччини, так і для України існують значні ризики, зумовлені залежністю від торгівлі з Росією, що у разі ескалації напруженості у відносинах між РФ та Україною можуть негативно позначитися на економіці як Словаччини, так і України.

З періоду запровадження економічних санкцій<sup>1</sup> щодо РФ з боку Європейського Союзу відбу-

лись істотні трансформаційні зміни зовнішньої торгівлі як для ЄС, зокрема для Словаччини, так і для України. У цій «новій нормальності» європейського економічного простору Україна повинна переосмислити модель зовнішньоекономічного співробітництва з ЄС на основі більш рішучих дій у диверсифікації економічної залежності, насамперед від РФ.

У цьому контексті дослідження трансформаційних змін торгівлі внаслідок застосування європейських санкцій до РФ, розвиток теоретичної бази та практичних рекомендацій для країн зі спорідненими економіками у протидії гібридній агресії є важливими й актуальними завданнями сучасної науки про економічну безпеку держави.

Дослідженню впливу економічних санкцій у протидії гібридним загрозам присвячено значну кількість сучасних досліджень зарубіжних та вітчизняних учених. Серед праць, присвячених вивченню впливу санкцій і моделюванню економічної поведінки країн, варто відзначити роботи С. Аллен, С. де Гальберта, К. Девіса, Д. Гроса, Р. Коннолі, П. Олссона, К. Рогоффа, Ф. Мастілі, С. Оксенстрієрні [1–8]. При цьому більш ретельного опрацювання потребують такі важливі аспекти цієї проблеми, як диверсифікаційні можливості зовнішньої торгівлі у протидії гібридним загрозам.

**Мета статті** — розкрити напрями формування зовнішньоекономічної диверсифікації зовнішньоторговельного співробітництва України

<sup>1</sup> Політика ЄС у стримуванні гібридної агресії Росії проти України у 2014–2015 рр., попри неоднозначні позиції всередині співтовариства, демонструвала єдність. У 2015 р. дещо змінено формат застосування санкцій проти РФ у спосіб скорочення терміну черговості в перегляді санкцій з одного року до шести місяців, а також розмежування санкцій, пов'язаних з анексією Криму і м. Севастополя та діями РФ на сході України, для яких тепер застосовується критерій виконання Мінських домовленостей. Найближчим терміном перегляду санкцій, пов'язаних з анексією Криму та м. Севастополя, визначено 23 червня 2017 р., а перегляду санкцій у відповідь на дії РФ на сході України — 31 січня 2017 р.

Таблиця 1. Динаміка двосторонньої торгівлі РФ з ЄС, окремими державами-членами та Україною у 2012–2015 рр.

	До санкцій				Після санкцій		
	2012		2013		2014	2015	2015
	ЗТО, млрд євро	Частка експорту/імпорту, %	ЗТО, млрд євро	Частка експорту/імпорту, %	ЗТО (зміна до попереднього року), млрд євро/ %	ЗТО (зміна до попереднього року), млрд євро/ %	Експорт (зміна до попереднього року), млрд євро/ %
ЄС – 28	338,6	36,5/63,5	326,4	36,6/63,4	285,6 (-12,5% / -40,8)	209,6 (-26,6%/-76,0)	-29,3 (-28,4%)
Німеччина	78,0	48,7/51,3	74,9	47,8/52,2	65,4 (-12,7%/-9,5)	48,9 (-25,3%/-16,6)	-7,4 (-25,3%)
Польща	29,3	26,4/73,6	26,8	30,3/69,7	24,1 (-10,1%/-2,7)	17,7 (-26,3%/-6,3)	-1,9 (-26,8%)
Словаччина	8,6	30,7/69,3	8,6	29,6/70,4	6,9 (-19,8%/-1,7)	5,0 (-28,2%/-2,0)	-0,6 (-28,3%)
Україна	45,1	39,1/60,9	38,3	39,4/60,6	17,0 (-41,0%/-11,8)	11,1 (-34,8%/-5,9)	-3,1 (-41,6%)

Джерело: розраховано за даними Євростату, Митної статистики зовнішньої торгівлі України.

з країнами – членами ЄС у контексті більш широкого аспекту протидії гібридним загрозам на прикладі українсько-словацьких зовнішньоторговельних відносин.

Зовнішньоторговельне співробітництво на європейському просторі перебуває у стані найглибших трансформаційних змін з періоду останньої світової кризи та визначається зменшенням важливості РФ як одного з найбільших експортерів і ринку збуту товарів. «Нова нормальність» зовнішньоторговельного співробітництва на європейському економічному просторі значною мірою зумовлена дією економічних санкцій проти РФ з боку ЄС та контрсанкцій у відповідь з боку РФ. Відповідні економічні обмеження з 2014 р. призвели до помітного згорання товарної торгівлі з РФ (табл. 1).

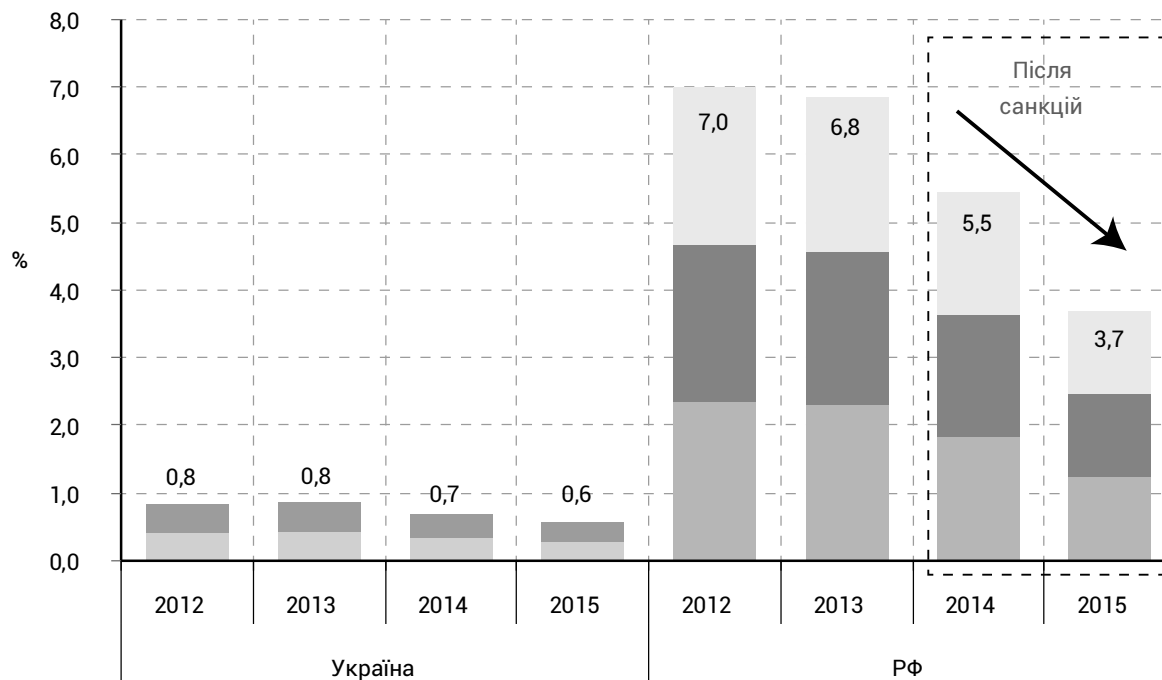
Так, у 2015 р. порівняно з 2013 р. (до застосування санкцій) скорочення зовнішньоторговельного обороту ЄС становило 35,7 % та 26,6 % у річному вимірі порівняно з 2014 р. При цьому країни ЄС у 2015 р. скоротили експортні поставки товарної продукції до РФ майже на 30 млрд євро, або на 28,4 %.

Попри відносно незначний для аналізу період з моменту запровадження санкцій можна сформулювати гіпотетичне припущення, що відновлення з боку РФ колишньої ролі у світовій, зокрема європейській, торгівлі буде надзвичайно капітало- та ресурсоємним процесом, який в

умовах російської економічної рецесії не зможе бути повноцінно реалізований навіть у разі скасування санкцій. У цьому контексті для України актуалізується потреба формування чітких інтеграційних пріоритетів, які дозволять подолати виклики сучасної міжнародної технологічної та економічної конкуренції. Такі можливості виникають у більш активному залученні до міжнародних ланцюгів створення доданої вартості, з більш успішними економічними системами, які здатні формувати позитивні імпульси розвитку для української економіки. Під час обрання таких інтеграційних пріоритетів важливо виходити з потреби подолання критичного відставання результативності української економіки, яка за обсягами ВВП на душу населення 2015 р. у 4,5 рази нижче аналогічного показника РФ, у 8 разів менше рівня Словаччини та майже у 16 разів менше від середнього рівня ЄС.

Завдяки обранню тактики диверсифікації зовнішньоторговельних зв'язків Україна може поглиблювати співробітництво зі спорідненими економіками країн ЄС, які мають аналогічні невирішені проблеми, але можуть надати імпульси для інтенсивного розвитку економіки України. Подолання спільних проблем дозволить отримати зиск обом економікам, а також зміцнити європейський вектор розвитку України. Це повною мірою відображається на прикладі Словаччини, з якою Україна системно та послідовно розвиває добросусідські й відкриті економічні відносини.

Рис. 1. Частка України та РФ у зовнішньоторговельному обороті Словаччини у 2012 – 2015 рр., %



Джерело: Евростат.

Водночас для таких країн, як Україна та Словаччина, роль РФ у торгівлі хоча й зменшується, проте все ще відіграє помітну роль. Росія є значущим партнером Словаччини, що відповідає 9-му місцю серед найбільш важливих експортних ринків для постачання словацьких товарів (експорт Словаччини до РФ забезпечує близько 2,0 % ВВП<sup>2</sup>) та 5-му місцю серед найбільших постачальників товарів до Словаччини у 2014 р. Україна посідає лише 22-ге місце за важливістю експортних ринків для Словаччини і 20-те місце серед імпортерів товарів. Частку України та РФ у зовнішньоторговельному обороті (ЗТО) Словаччини наведено на рис. 1.

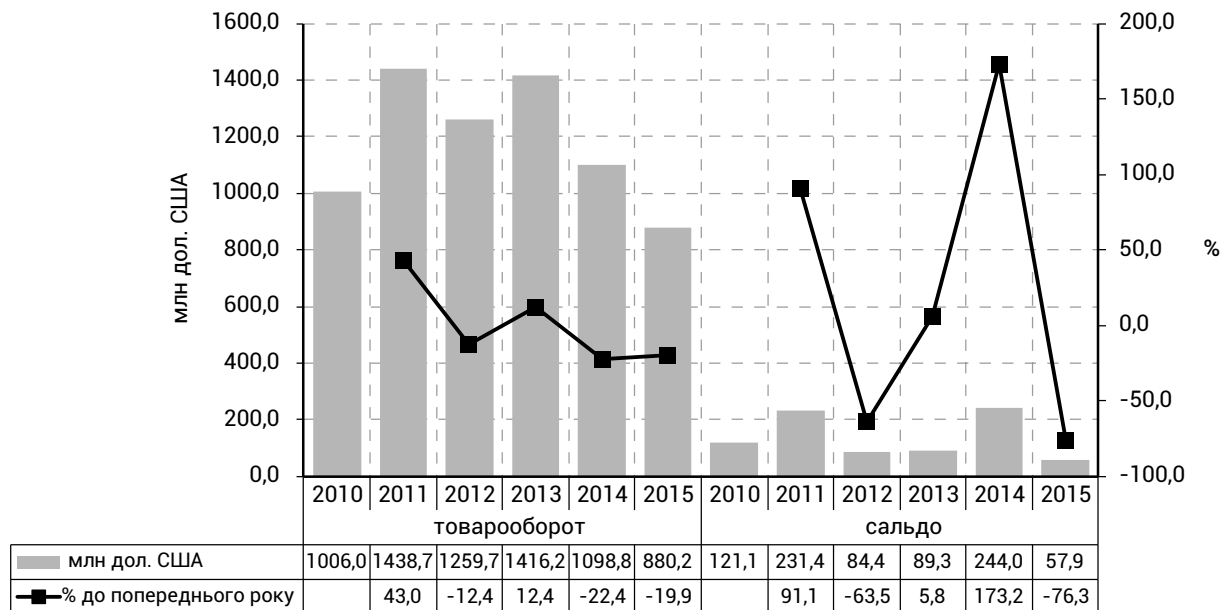
Україна, так само як і РФ, у 2014–2015 рр., коли вже почали діяти економічні санкції ЄС проти Росії, втрачала вагу у структурі ЗТО Словаччини. Водночас, якщо для України зниження частки у ЗТО у 2014 р. становило 0,2 в.п., то для РФ цей показник зменшився на 1,3 в.п. (що відповідає скороченню російських поставок на ринок Словаччини на 1,63 млрд дол. США та зниженню обсягу експорту словацьких товарів на 0,6 млрд дол. США).

<sup>2</sup> Україна постачала експортних товарів до РФ на рівні 5,4 % ВВП у 2015 р.

Конструктивізації двосторонньої економічної взаємодії України та Словаччини сприяла ратифікація у 2014 р. Угоди про асоціацію України з ЄС. Водночас Україна не змогла повною мірою скористатися можливостями «на старті» дії Угоди, на заваді чого стали загальні економічні проблеми країни, яка потрапила під тиск зовнішньої агресії та втрати економічного потенціалу, а також низка успадкованих проблем неконкурентоспроможної економіки. Таким чином, двостороннє зовнішньоторговельне співробітництво України із Словаччиною характеризувалося **низкою негативних для України тенденцій**.

**1. Уповільнення зовнішньоторговельного співробітництва із Словаччиною на тлі загального спаду відповідних показників України з ЄС та іншими країнами** спричинило істотне згортання зовнішньоторговельного товарообороту між країнами. Так, протягом 2014–2015 рр. двосторонній товарооборот скорочувався на понад 20,0 % щорічно (рис. 2). В умовах зовнішньої агресії проти України лібералізація зовнішньої торгівлі з ЄС, на жаль, не створила відчутної довгострокової компенсаторної дії, а отже, двосторонній обсяг торгівлі не перевищив 1 млрд дол. США у 2015 р., знизившись до п'ятирічного мінімуму.

Рис. 2. Динаміка зовнішньої торгівлі України та Словаччини у 2010–2015 рр., млн дол. США та % до попереднього року



Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

Структурно частка експорту України до Словаччини загалом зберігається на достатньо стабільному рівні. Водночас у вартісних обсягах зменшення українського експорту до Словаччини спостерігається з 2014 р. Так, за підсумками 2015 р., поставки української продукції зменшилися майже в 1,6 раза відносно 2013 р. При цьому часткова лібералізація торговельних відносин з боку ЄС не зупинила тренду скорочення українських поставок, і в 2015 р. обсяги експорту зменшилися на 30,1 % відносно 2014 р. (рис. 3).

Зазначене також свідчить про **наявність не-реалізованого потенціалу щодо розширення двостороннього співробітництва**.

Обсяг імпортованих Україною товарів зі Словаччини впродовж 2014–2015 рр. становив 400–420 млн дол. США, що відповідає рівню 2010 р. Проте його вагомість у структурі як імпорту з ЄС, так і загального товарного імпорту України помітно зросла у 2015 р. Так, за підсумками 2015 р., на словацькі товари припадало 1,1 % всього українського імпорту (проти 0,8 % у 2014 р.) та відповідно 2,6 % імпорту товарів з ЄС (проти 2,1 % відповідно) (рис. 4).

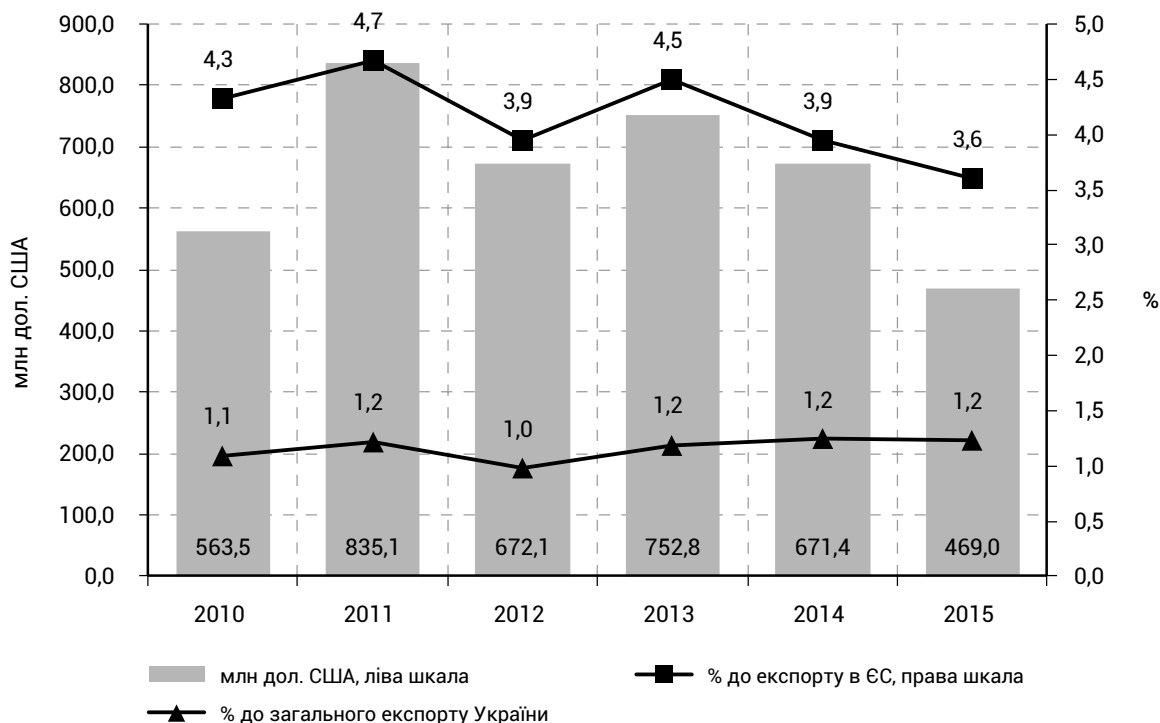
*Це свідчить про зростання ролі Словаччини як постачальника товарів з ЄС на внутрішній ринок України.* Зокрема, Словаччина у 2015 р. ста-

ла 9-тою за обсягами зовнішньоторговельного товарообороту серед країн ЄС – цей показник становив 2,3 %, що є зівставним з обсягами зовнішньоторговельного товарообороту таких країн ЄС, як Чехія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Румунія.

**2. Зниження вагомості України як торговельного партнера для Словаччини.** Уповільнення двосторонніх торговельних взаємозв'язків між Україною та Словаччиною відповідає загальній тенденції до скорочення зовнішньоторговельного співробітництва Словаччини поза європейським ринком. Частка словацького товарного експорту, що постачається не на ринки країн ЄС, із 2013 р. знижується і становить, за підсумками 2015 р., 14,5 % проти 15,6 % у 2014 р. та 17,1 % у 2013 р. Ще більш стійкою є тенденція до переорієнтації Словаччини на імпорт з країн ЄС, відповідно, частка імпорту з інших країн, у т.ч. з України, зменшилася у 2015 р. до 21,3 % проти 25,7 % у 2013 р. та 27,9 % у 2010 р.

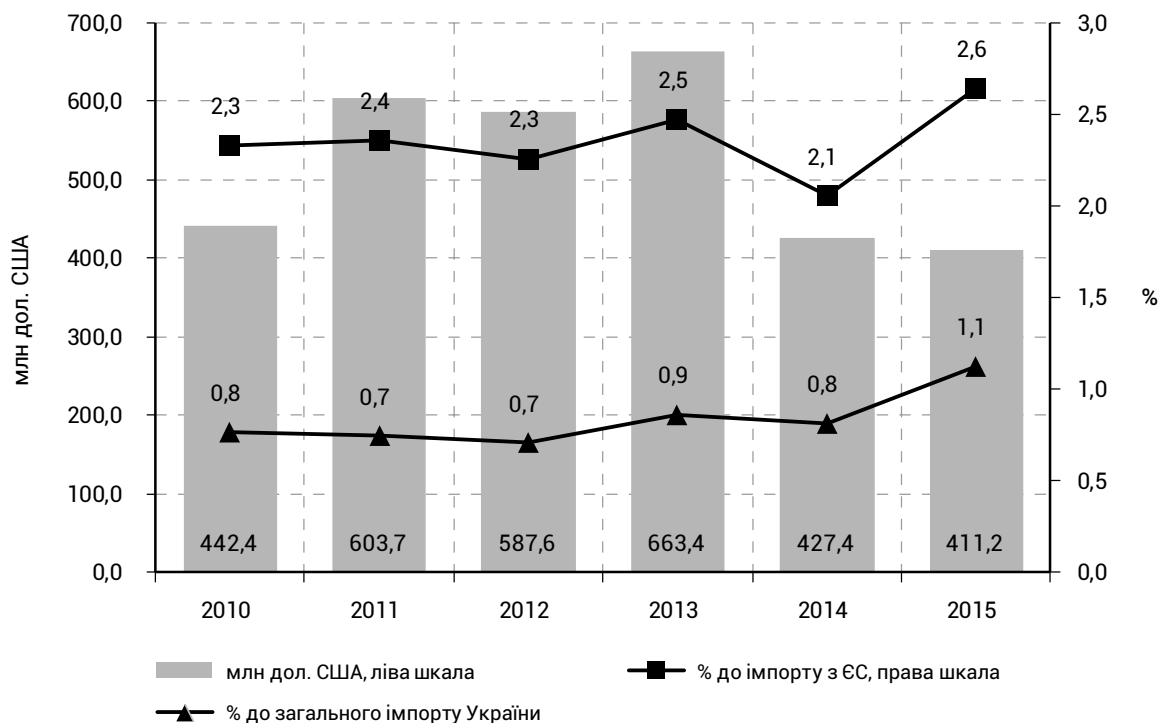
Зростання внутрішньоукраїнських дисбалансів та ризиків зовнішньої торгівлі значною мірою об'єктивно призводить до втрат позицій України як торговельного партнера Словаччини. За останні п'ять років частка України в експорті Словаччини зменшилася більш як удвічі.

Рис. 3. Динаміка експорту товарів України в Словаччину в 2010–2015 рр., млн дол. США, %



Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

Рис. 4. Динаміка імпорту товарів України із Словаччини у 2010–2015 рр., млн дол. США, %



Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

Динаміка товарного експорту та імпорту Словаччини з Україною характеризується більш високим рівнем волатильності порівняно із середніми темпами приросту торгівлі Словаччини з іншими країнами – не членами ЄС.

Різкі коливання як нарощування, так і падіння обсягів експорту та імпорту між Україною і Словаччиною відображають високу залежність зовнішньої торгівлі від рівня спеціалізації та концентрації такого співробітництва.

**3. Товарна торгівля України із Словаччиною має досить консервативну структуру.** Експорт України до Словаччини є вузько спеціалізованим на трьох ключових групах товарів: деревина і целюлозно-паперові вироби (у 2015 р. 42,4 % українського експорту було спрямовано до Словаччини), машино- та приладобудування (20,4 % відповідно) і недорогоцінні метали (18,1 % відповідно). Ці самі товарні групи, а також продукція хімічної промисловості формують імпорт товарів зі Словаччини в Україну.

Зокрема, у 2015 р. продукція машино- та приладобудування становила 27,4 % такого імпорту, мінеральні продукти – 26,0 %, продукція хімічної промисловості – 17,6 %, продукція металургії – 13,0 % відповідно.

Динаміка та структура двосторонньої торгівлі в розрізі товарної спеціалізації упродовж 2010–2015 рр. засвідчує її достатню консервативність,

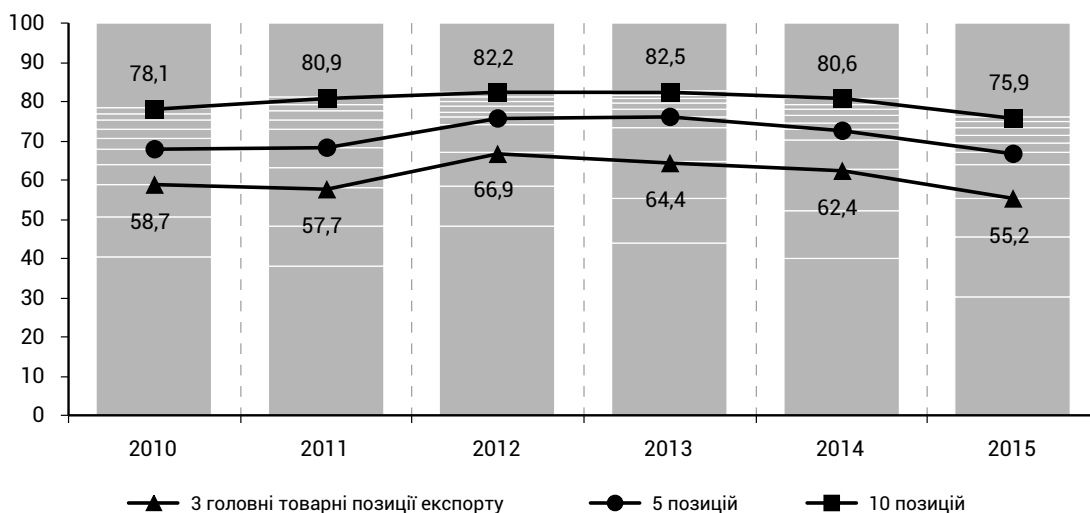
що свідчить про низький реальний ресурс диверсифікації, що потребує виправлення.

**4. Експорт товарів України на ринок Словаччини залишається висококонцентрованим за сталими ринковими нішами українських виробників з незначним зниженням його рівня.** На перші 10 товарних позицій за 4-значною класифікацією УКТЗЕД (з понад 1200 позицій) припадає близько 80 % українського експорту до Словаччини (рис. 5).

Упродовж 2014–2015 рр. концентрація українського експорту зменшується, що пов'язано з більш помітним скороченням питомої ваги у поставках перших трьох товарних позицій. Зауважимо, що склад трьох основних груп експортних товарів до Словаччини за останні десять років практично не змінюється, і до нього входять: руди та концентрати залізні, у т.ч. випалений пірит (код УКТЗЕД 2601), проводи ізольовані, кабелі (код 8544) та прокат плоский із заліза або нелегованої сталі (код 7208). За підсумками 2015 р., на такі товарні позиції припадало 55,2 % (проти 62,4 % у 2014 р. та 66,9 % у 2012 р.). Вагомість перших 10 товарних позицій зменшується більш повільно і становить 75,9 % усіх поставок до Словаччини у 2015 р. проти 80,6 % у 2014 р. та 82,5 % у 2013 р.

Експорт основних товарних позицій України відіграє домінуючу роль у поставках такої продукції на ринок Словаччини серед країн, що не входять до ЄС. За підсумками 2015 р., шість із

Рис. 5. Динаміка рівня концентрації експорту товарів України до Словаччини у 2010–2015 рр., %\*



\* Стовпчики демонструють питому вагу кожної з перших десяти товарних позицій експорту.

Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

Таблиця 2. **Питома вага основних українських товарів у імпорті Словаччини з країн, що не входять до ЄС, у 2012–2015 рр., %**

Товарні групи за класифікацією SITC	Питома вага України в імпорті Словаччини з країн – не членів ЄС, %				Питома вага групи в експорті України до Словаччини, %			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Руди та концентрати залізни (SITC 28 – <i>metalliferous ores and metal scrap</i> )	59,8	57,5	52,8	46,8	53,4	50,1	45,2	35,5
Металопродукція (SITC 67 – <i>iron and steel</i> )	35,3	37,9	41,7	35,6	12,2	13,0	16,2	15,1
Вугілля, кокс, брикети (SITC 32 – <i>coal, coke and briquettes</i> )	16,1	35,3	21,3	18,1	7,3	11,3	8,3	8,6
Деревина та пиломатеріали (SITC 24 – <i>cork and wood</i> )	70,9	77,1	78,7	69,1	2,3	2,9	3,8	3,2
Кольорові метали (SITC 68 – <i>non-ferrous metals</i> )	6,2	14,7	9,0	15,0	0,6	1,4	1,1	3,0
Пластмаса та інші хімічні продукти (SITC 63 – <i>rubber manufactures, n.e.s.</i> )	51,6	45,5	44,3	45,1	1,8	1,3	1,7	2,2

Джерело: Евростат.

десяти основних товарних груп українського експорту до Словаччини за класифікацією становили від 18,1 % до 69,1 % таких товарів, що постачаються на ринок Словаччини країнами, що не входять до ЄС (табл. 2).

Головний експортний товар України на ринку Словаччини – руда та концентрати – становить майже половину поставок такої продукції у Словаччину країнами – не членами ЄС (46,8 % – у 2015 р., 52,8 % – у 2014 р., 57,5 % – у 2013 р. та майже 60% – у 2012 р.). Продукція чорної металургії з України формує понад третину відповідних зовнішньоевропейських поставок до Словаччини (35,6 % у 2015 р., 41,7 % – у 2014 р., 37,9 % – у 2013 р.).

Домінуючі позиції посідає Україна на ринку деревини та пиломатеріалів, постачаючи більш як 2/3 відповідного словацького імпорту (69,1 % у 2015 р., 78,8 % – у 2014 р., 77,1 % – у 2013 р.).

На окремих ринках Словаччини конкурентні позиції українських товаровиробників у 2015 р. дещо покращилися. Зокрема, питома вага вітчизняного експорту кольорових металів до Словаччини у 2015 р. зросла до 15,0 % усіх поставок країн – не членів ЄС проти 9,0 % у 2014 р., 14,7 % – у 2013 р. та 6,2 % – у 2012 р. Незначне зростання торкнулося також українського експорту пластмас та виробів із неї – 45,1 % у 2015 р. проти 44,3 % у 2014 р.

Водночас надмірна концентрація формує і відповідні ризики залежності від зміни кон'юнктури на таких ринках та потребує пошуку

шляхів диверсифікації торговельного співробітництва і вирівнювання дисбалансів технологічної структури товарної торгівлі між Україною та Словаччиною.

**5. Структурні показники торговельного співробітництва України із Словаччиною засвідчують середньо-низькотехнологічну та низькотехнологічну спеціалізацію експортних поставок.** Структура технологічності товарної торгівлі України та Словаччини загалом аналогічна відповідній торгівлі з ЄС і на сьогодні не відповідає стратегічним цілям розвитку України під час реалізації завдань Угоди про асоціацію з ЄС.

Основними технологічними товарами експорту України в Словаччину у 2015 р. є середньо-низькотехнологічні (64,6 % усього експорту до Словаччини) та середньо-високотехнологічні (21,0 %) (табл. 3).

За цими технологічними групами відбулось і найбільш відчутне скорочення експорту до Словаччини. Зокрема, обсяги середньо-низькотехнологічного експорту до Словаччини у 2015 р. становили 303,0 млн дол. США, що більш як на третину менше, ніж у 2014 р., та більш як удвічі менше, ніж обсяги відповідного експорту в 2011 р. Ця група експорту більш як утричі перевищує показники середньо-високотехнологічної групи, вартісні обсяги якої у 2015 р. становили 98,5 млн дол. США. Загалом за останні роки середні обсяги експорту до Словаччини середньо-високотехнологічних товарів становлять близько 100 млн дол. США.



Таблиця 3. **Експорт та імпорт між Україною та Словаччиною у 2010–2015 рр. за технологічністю, млн дол. США та %**

Товарні групи за технологічністю	Експорт						Імпорт					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Вартісні обсяги, млн дол. США												
Низькотехнологічні	60,9	96,5	73,3	65,1	73,4	61,0	61,2	80,7	63,8	74,3	56,2	54,3
Середньо-низькотехнологічні	414,5	612,5	499,4	582,7	484,0	303,1	198,4	228,9	194,4	196,6	174,0	207,6
Середньо-високотехнологічні	83,6	119,0	95,4	99,5	102,9	98,5	150,6	246,6	284,4	331,1	157,7	124,9
Високотехнологічні	4,0	6,0	3,7	4,7	10,7	5,1	28,6	43,7	40,2	47,3	36,7	20,4
Сільське господарство	0,5	1,1	0,4	0,8	0,5	1,4	3,6	3,8	4,9	14,2	2,9	4,0
Усього	563,5	835,1	672,1	752,8	671,4	469,0	442,4	603,7	587,6	663,4	427,4	411,2
Структура, %												
Низькотехнологічні	10,8	11,6	10,9	8,6	10,9	13,0	13,8	13,4	10,9	11,2	13,1	13,2
Середньо-низькотехнологічні	73,5	73,4	74,3	77,4	72,1	64,6	44,8	37,9	33,1	29,6	40,7	50,5
Середньо-високотехнологічні	14,8	14,2	14,2	13,2	15,3	21,0	34,0	40,8	48,4	49,9	36,9	30,4
Високотехнологічні	0,7	0,7	0,5	0,6	1,6	1,1	6,5	7,2	6,8	7,1	8,6	5,0
Сільське господарство	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,8	0,6	0,8	2,1	0,7	1,0
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

Технологічна структура імпорту товарів із Словаччини до України відповідає технологічній структурі експорту, в якій середньо-низькотехнологічний імпорт становив у 2015 р. понад 50%, середньо-високотехнологічний – 30,4 %, високотехнологічний – 13,2 %.

При цьому зазначені групи за імпортом більш збалансовані, ніж за експортом, а їх паритетність достатньо волатильна за останні шість років. Якщо впродовж 2011–2013 рр. обсяги середньо-високотехнологічного імпорту переважали відповідний показник середньо-низькотехнологічного імпорту (у 2013 р. перша група становила 331,1 млн дол. США проти 196,6 млн дол. США відповідно), то за підсумками 2014–2015 рр. співвідношення кардинально змінилося (у 2015 р. друга група становила 207,6 млн дол. США проти 124,9 млн дол. США. відповідно). Важливим чинником цього є значне зниження купівельної спроможності вітчизняних споживачів у 2014–2015 рр., що обмежує цінову конкурентоспроможність середньо-високотехнологічних словацьких товарів на українському ринку.

Проте зауважимо, що *Україна має конкурентні переваги лише в сегменті середньо- та низько-*

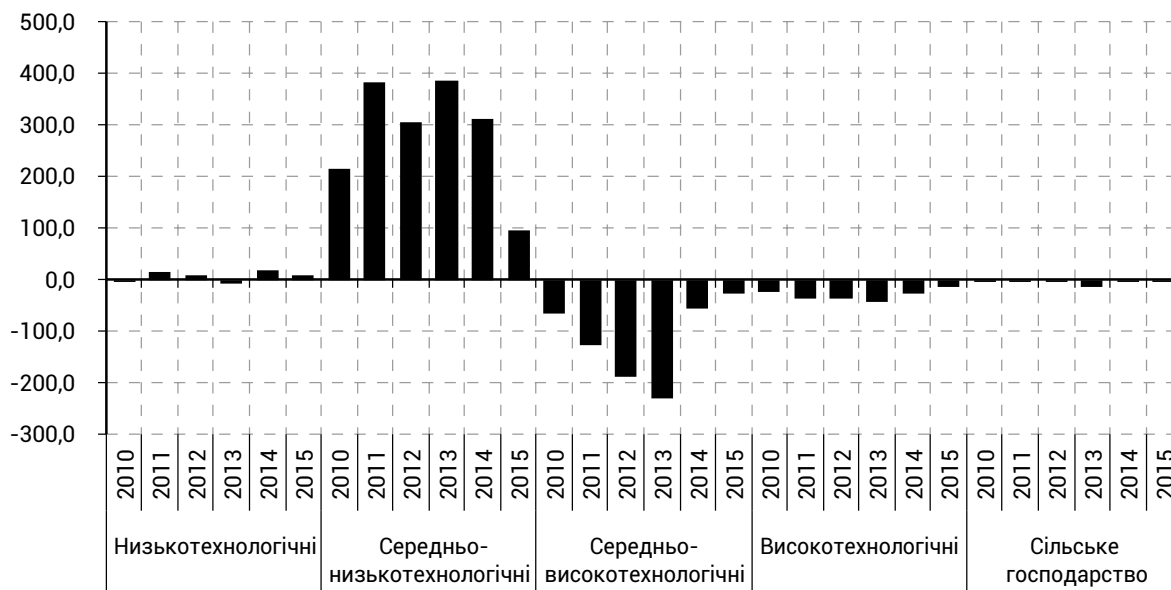
*технологічних товарів*, що підтверджує рівень позитивного сальдо в торгівлі зі Словаччиною упродовж 2010–2015 рр. (рис. 6).

За середньо-високотехнологічними та високотехнологічними товарами упродовж 2010–2015 рр. товарне сальдо формується від'ємним для України, а його зниження у 2014–2015 рр. пояснюється переважно згортанням торгівлі зі Словаччиною за зазначеними товарними групами.

**Питання щодо розширення співробітництва у високотехнологічних сферах відповідає стратегічним інтересам України та потребує пошуку нових підходів і механізмів реалізації.** Поглиблення двостороннього співробітництва при цьому має максимально спиратися на потенціал реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у торговельній, інвестиційній, науково-технічній сферах. Стан і тенденції торговельного співробітництва між Україною та Словаччиною у сфері послуг також підтверджують наявність потенціалу для подальшого розвитку.

**6. Торгівля послугами України та Словаччини характеризується стійкою тенденцією до зростання.** Після досить стійкого утриман-

Рис. 6. Динаміка сальдо товарної торгівлі України і Словаччини за рівнем технологічності у 2010–2015 рр., млн дол. США



Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

Рис. 7. Динаміка зовнішньої торгівлі послугами України та Словаччини у 2010–2015 рр., млн дол. США

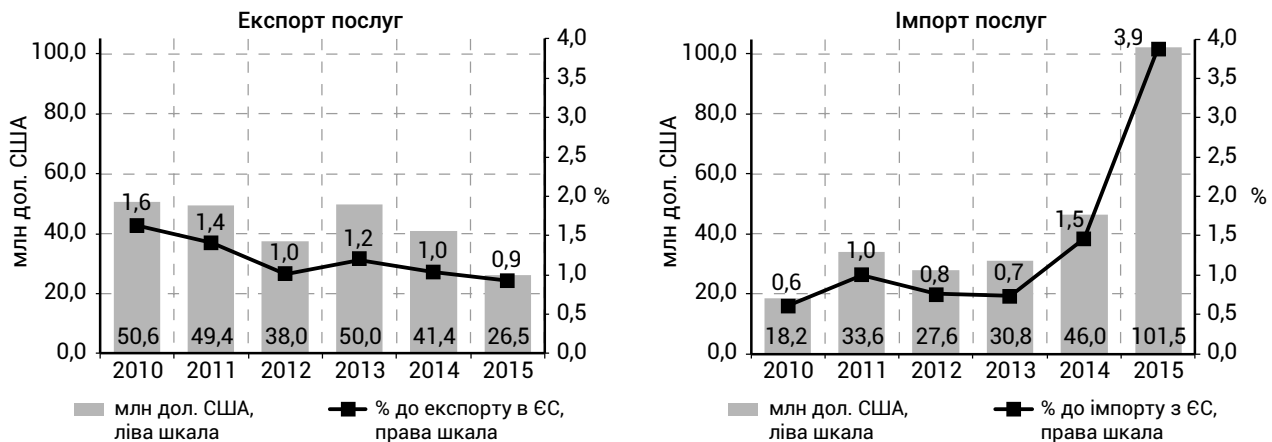


Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

ня обороту послугами на рівні 66–88 млн дол. США у 2010–2013 рр. загальний двосторонній оборот послуг у 2015 р. досяг 128,0 млн дол. США, що на 46,5 % перевищує рівень 2014 р. та більш як удвічі – рівень 2012 р. (рис. 7).

Проте, як свідчить динаміка сальдо торгівлі послугами між країнами, такого зростання досягнуто виключно за рахунок нарощування Україною імпорту послуг зі Словаччини. Упродовж 2014–2015 рр. поглибився рівень розбалансованості

Рис. 8. Динаміка експорту та імпорту послуг між Україною та Словаччиною у 2010–2015 рр., млн дол. США та %



Джерело: Митна статистика зовнішньої торгівлі України.

такої торгівлі до від'ємного сальдо 4,6 млн дол. США у 2014 р. (проти позитивного +19,2 млн дол. США у 2013 р.) і -75,0 млн дол. США у 2015 р.

Загалом експорт та імпорт послуг між Україною та Словаччиною мають протилежні тенденції з 2013 р. Експорт послуг до Словаччини у 2015 р. зменшився майже вдвічі порівняно з 2013 р. (26,5 млн дол. проти 50,0 млн дол. США відповідно) (рис. 8).

Питома вага Словаччини в загальних обсягах експорту послуг України на ринок країн ЄС зменшилася у 2015 р. до 0,9 % (проти 1,2 % у 2013 р.). Імпорт послуг зі Словаччини стрімко зростає упродовж зазначеного періоду.

Так, якщо у 2014 р. обсяги імпорту послуг збільшилися на 49,4 % відносно 2013 р. і становили 46,0 млн дол. США (проти 30,8 млн дол. США відповідно), то у 2015 р. обсяги імпорту послуг зі Словаччини зросли відносно 2014 р. у 2,2 раза і досягли 101,5 млн дол. США. Безперечно, *Україні слід розвивати потенціал експорту послуг суб'єктам господарювання Словаччини не лише у транспортній сфері, а й у сфері науково-технічного співробітництва.*

**Висновки.** Дослідження зовнішньоекономічних зв'язків України та Словаччини у до- та постсанкційний період виявило значний нереалізований потенціал такого співробітництва, зумовлений низькими можливостями українського експорту (вузькою спеціалізацією на сегменті низько- та середньо-низькотехнологічної спеціалізації), а також несприятливими внутрішніми загально-

економічними умовами. Для оцінювання ефектів від скасування санкцій з РФ на перспективи розширення української товарної торгівлі з ЄС потрібен більш глибокий кон'юнктурний аналіз. Водночас дані проведеного дослідження свідчать, що Україна скорочувала експорт як до ЄС, так і до Словаччини, не маючи можливості скористатися перевагами початкового етапу економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС. При цьому не можна вважати, що економічні санкції проти РФ надали Україні додаткові конкурентні переваги на ринку ЄС, зокрема Словаччини.

Зміцнення співробітництва між Україною та Словаччиною на наявній основі (аграрної та металургійної спеціалізації) має обмежений потенціал і залежить від кон'юнктурних чинників, що не відповідає довгостроковим національним економічним інтересам України. Вирівнювання структурних технологічних дисбалансів у зовнішній торгівлі України та Словаччини потребує цілеспрямованих структурних трансформацій господарського комплексу України.

Реалізація потенціалу Угоди про асоціацію з ЄС потребує практичних кроків на загальноєвропейському та двосторонньому рівнях між економічними суб'єктами з обох боків кордону. Важливим завданням при цьому для України є пошук нових сфер співробітництва (альтернативна енергетика, транспортний сектор, інновації в екології та галузі екологічних транспортних засобів, сектор ІКТ тощо).

Перспективним напрямом розвитку є розширення потенціалу співробітництва у сфері енер-

гетичної диверсифікації та транзиту енергоносіїв. Це питання особливо актуалізується в умовах гібридної агресії, розв'язаної проти України з боку РФ, та дією Третього енергопакета ЄС. Виступаючи транзитним партнером Словаччини з постачання нафти та газу з РФ, Україна потребує розширення механізмів гарантування виконання зобов'язань щодо транзиту всіма учасниками ланцюга енергопостачання на ринки ЄС.

Щодо розвитку співробітництва України із Словаччиною у галузі машинобудування перспективним вбачається його поглиблення, насамперед у виготовленні запчастин, комплектуючих і вузлів. Це потребує розвитку кооперації та локалізації спільних ліцензійних виробництв на території України і Словаччини, залучення українських підприємств до ланцюгів створення доданої вартості.

### Список використаних джерел

1. *Allen, Susan*. The determinants of economic sanctions success and failure / Susan Hannah Allen // *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*. — 2005. — V. 31, Issue 2, 31: 117-38.
2. *Oxenstierna S., Olsson P.* The economic sanctions against Russia Impact and prospects of success // FOI, Swedish Defence Research Agency, September 2015.
3. *De Galbert, Simond*. A Year of Sanctions against Russia — Now What? A European Assessment of the Outcome and Future of Russia Sanctions / Simond De Galbert // A report of the CSIS Europe Program. October 2015.
4. *Davis, Christopher*. The Ukraine conflict, economic-military power balances and economic sanctions / Christopher Mark Davis // *Post-Communist Economies*. — 2016. — V. 28, №. 2, 167–198 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1080/14631377.2016.1139301>
5. *Connolly, Richard*. The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia / Richard Connolly // *Europe-Asia Studies*, 68: 4, 750-773 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2016.1156056>
6. *Daniel, Gros*. Mustilli, Federica. The Economic Impact of Sanctions against Russia: Much ado about very little 2015 / Daniel Gros, Federica Mustilli [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ceps.eu/publications/economic-impact-sanctions-against-russia-much-ado-about-very-littlef>
7. *Rogoff, Kenneth*. Do Economic Sanctions Work? / Kenneth Rogoff. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.project-syndicate.org/commentary/do-economic-sanctions-work-by-kenneth-roff-2015-1>
8. *IMF*. Article IV Consultation staff Report, 2014. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14254.pdf>
9. International trade data. Eurostat. Retrieved from <http://ets.europa.eu/eurostat/data/database>
10. *Митна статистика України*. Державна фіскальна служба України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/ms/>

### References

1. Allen, Susan (2005). The determinants of economic sanctions success and failure / Susan Hannah Allen // *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*. — V. 31, Issue 2, 31: 117-38 [in English].
2. Oxenstierna S., Olsson P. The economic sanctions against Russia Impact and prospects of success // FOI, Swedish Defence Research Agency, September 2015. [in English].
3. De Galbert, Simond. A Year of Sanctions against Russia — Now What? A European Assessment of the Outcome and Future of Russia Sanctions / Simond De Galbert // A report of the CSIS Europe Program. October 2015 [in English].
4. Davis, Christopher. (2016). The Ukraine conflict, economic-military power balances and economic sanctions / Christopher Mark Davis // *Post-Communist Economies*. — V. 28, №. 2, 167–198. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/14631377.2016.1139301> [in English].
5. Connolly, Richard. The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia / Richard Connolly // *Europe-Asia Studies*, 68: 4, 750-773. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2016.1156056> [in English].
6. Gros. Daniel, Mustilli, Federica. The Economic Impact of Sanctions against Russia: Much ado about very little 2015 / Daniel Gros, Federica Mustilli. Retrieved from <https://www.ceps.eu/publications/economic-impact-sanctions-against-russia-much-ado-about-very-littlef> [in English].
7. Rogoff, Kenneth. Do Economic Sanctions Work? Retrieved from <https://www.project-syndicate.org/commentary/do-economic-sanctions-work-by-kenneth-roff-2015-1> [in English].
8. IMF. Article IV Consultation staff Report, 2014. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14254.pdf> [in English].
9. International Trade Data. Eurostat. Retrieved from <http://ets.europa.eu/eurostat/data/database> [in English].
10. *Mytna statystyka Ukrainy* [Customs statistics of Ukraine]. Derzhavna fiskalna sluzhba Ukrainy — State Fiscal Service of Ukraine. <http://sfs.gov.ua/ms/> [in Ukrainian].

# ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ НАМІРИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АКТИВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ, СОЦІАЛЬНИХ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОЦЕСІВ

Олійник Даниїла Іллівна,  
доктор економічних наук, професор

*Обґрунтовано необхідність* вироблення єдиної державної енергетичної політики, спрямованої на скорочення викидів парникових газів, впровадження відновлюваних джерел енергії, покращення енергоефективності та напрацювання її нового формату. Зазначено, що особлива увага повинна бути приділена забезпеченню скоординованого підходу всіх учасників енергетичного ринку до побудови нового дизайну інфраструктури електроенергетики на основі реалізації єдиної науково обґрунтованої, системної та програмно і законодавчо підкріпленої державної політики. Зроблено висновок про необхідність системних рішень щодо формування нової моделі загальноєвропейської електромережі як найважливішої складової європейської інтелектуальної енергетичної мережі щодо обміну потужністю.

**Ключові слова:** викиди парникових газів, «зелені фінанси», інтелектуальні мережі, енергоефективність, управління попитом на електроенергію.

Oliiynk Danyila

## THE EUROPEAN INTEGRATION INTENTIONS OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF ENHANCING ECONOMIC, SOCIAL AND ECOLOGICAL PROCESSES

*The paper* justifies the necessity to develop unified state energy policy focused on reducing greenhouse gas emissions, introduce renewable energy sources, improve energy efficiency and design a new format. The author points that special attention should be paid to ensuring coordinated approach of all energy market participants to work out new electricity infrastructure design based on a single technical policy. The paper comes to the conclusion about the need of system solutions for the formation of a new model of European electricity network as an essential element of the trans-European energy and intellectual network for power interchange.

**Keywords:** emissions greenhouse gases, green finance, intellectual networks, energy efficiency, management of electricity demand.

У резолюції, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 року [1] щодо нового порядку денного на період до 2030 року, питання сталого розвитку розглядаються як визначальні щодо якості життя людства. 17 цілей сталого розвитку, розроблені на заміну цілям розвитку тисячоліття, що діяли протягом останніх п'ятнадцяти років, стосуються найбільш важливих економічних, соціальних, екологічних та управлінських проблем нашого часу. Нові цілі та завдання мають комплексний характер і покликані забезпечити збалансованість усіх трьох

компонентів сталого розвитку – економічного, соціального та екологічного. Моніторинг та аналіз цілей та завдань нового порядку денного передбачено здійснювати за допомогою сукупності глобальних показників, у тому числі щодо:

- вжиття термінових заходів у боротьбі зі зміною клімату та її наслідками;
- створення гнучкої інфраструктури, сприяння всеосяжній і стійкій індустріалізації, заохочення інновацій;
- забезпечення загального доступу до недорогого, надійного та сучасного енергопостачання.

Центр уваги щодо *вжиття термінових заходів у боротьбі зі зміною клімату та її наслідками* зосереджується на вимірюванні контрольних показників ефективності викидів таких парникових газів, як діоксин вуглецю, при виробництві електричної та теплової енергії, виробництві кислот, а також в енергоємних галузях промисловості, включаючи нафтопереробні, металургійні підприємства та підприємства з виробництва металу, алюмінію, цементу, вапна, скла, кераміки, целюлози, паперу, картону та сипких органічних хімічних речовин тощо, закису азоту при виробництві азотної, адипінової та інших кислот, а також перфторвуглецю при виробництві алюмінію. На глобальному рівні сценарії, що обмежують таку концентрацію, характеризуються прискореним зростанням енергоефективності, збільшенням у 3–4 рази частки нульової енергії та енергії з низьким вмістом вуглецю, а також новітніми системами вловлювання та збереження вуглецю видобувного палива *CCS (Carbon capture and storage)*.

Так звана межа викидів парникових газів встановлюється на загальну суму викидів у системі (квот), які можуть вивільняти підприємства, електростанції та інші установи в атмосферу. Якщо суб'єкт господарювання зменшує кількість викидів в атмосферу, то тим самим він формує запасні резерви для покриття майбутніх потреб або має можливість продати її іншим компаніям, яким не вистачає квот. Наприклад, система торгівлі викидами в ЄС, яка є однією з основних складових кліматичної політики – *EU ETS (European Union Emission Trading Scheme)*, передбачає до 2020 року зниження викидів на 43%. Кількість дозволених викидів визначається в Національному плані розподілу викидів.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії, з іншого боку (ратифікованою Україною законом № 1678-VII від 16.09.2014), сприяння сталому розвитку розглядається як один з головних принципів посилення співпраці між сторонами, які визнають важливість врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів не тільки свого населення, а й майбутніх поколінь і гарантують, що економічний розвиток, екологічна та соціальна політика будуть підтримуватися спільними зусиллями. Наочним прикладом цього є домовленості 196 країн світу у рамках XXI кліматичної конференції ООН у Парижі [2], які започаткували новий етап у створенні моделі мереже-

вої взаємодії нового способу виробництва, так званого пірінгового виробництва – *P2P (peer-to-peer)*, що відображає основні контури егалітарного суспільства і полягає у колективному вирішенні планетарної проблеми зі зміни клімату на основі добровільної участі в децентралізованій мережевій системі виробництва та самоорганізації. Про це свідчать і результати зустрічей міністрів фінансів та керівників центральних банків G20 у 2015 році в Анкарі, що були присвячені проблематиці зростання обсягів інвестицій у реальну економіку та заходів, які сприятимуть скороченню викидів вуглекислого газу в атмосферу як одного з пріоритетних завдань у рамках міжнародних зусиль щодо стримування глобального потепління.

Рамкова стратегія Енергетичного Союзу, метою якої є вироблення єдиної політики, спрямованої на скорочення викидів парникових газів до 2030 року, впровадження відновлюваних джерел енергії, покращення енергоефективності та розвитку новітніх енергосистем, передбачає узгодження, розробку та реалізацію системи управління з формування національної енергетичної політики кожної держави до 2030 року та формування резервних фондів.

Європейським парламентом у липні 2015 року схвалено рішення про створення у 2018 році і розміщення з 1 січня 2019 року резервів енергетичних ресурсів та скоординованого підходу з розвитку нових ресурсів та інфраструктури всіх без винятку держав. З цією метою Європейська Комісія планує опублікувати в 2016 році базовий сценарій для підтримки стратегічного планування, виявлення загальних проблем та оцінки наслідків для досягнення спільної енергетичної політики всіх держав. Така нова енергетична доктрина Європи щодо зміни клімату декларує й нову інноваційну модель розвитку України на глобальних ринках. Для України, яка оголосила стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу, активна участь у глобальному русі світової спільноти є одним з вирішальних чинників інтеграційного процесу.

Досягнення цієї амбітної мети передбачає такі етапи:

■ 2016 рік – початок розробки базового сценарію Стратегії енергетичної безпеки (аналіз стану паливно-енергетичного комплексу країни, формування комплексних методологічних інструментів та базових показників для підготовки впровадження політичних сценаріїв, проведення дискусій та технічних нарад);

■ 2017 рік — формування інтегрованих прогнозів та підготовки проекту національного плану заходів;

■ 2018 рік — завершення підготовки національного плану заходів з урахуванням експертної оцінки щодо фінансування.

Зазначені заходи повинні базуватися на відповідному аналізі загальноєвропейських показників (*EU — wide indicators*) та якісній оцінці ситуації, що має важливе значення для кількісних та якісних показників. Цьому має сприяти комплексний Європейський стратегічний план енергетичних технологій — *SET-Plan (European Strategic Energy Technology Plan)*, оскільки нові високотехнологічні ринки, більшість з яких матимуть мережеву природу (промисловий Інтернет, просторові дані, інфраструктура транспортної мережі тощо), визначатимуть структуру світової економіки на основі цифрових активів, доступ до яких буде забезпечувати зростання економіки як на національному, так і на локальному рівнях у найближчі 15–20 років.

У свою чергу, це вимагає включення України у формування гармонізованих стандартів глобальних ринків майбутнього в таких ключових сегментах, як: глобальна інфраструктура інформаційного суспільства «Інтернету речей» (*Internet of Things, IoT*), бездротова система передачі енергії (*Smart Systems/IoT*), технології на базі «розумних мереж» (*Smart Grid*), «розумних міст» (*Smart Cities*) та «розумних спільнот» (*Smart Communities*), мікромережевої інфраструктури (*Microgrid*), мережевих накопичувачів, управління навантаженням, аналітичних додатків, управління активами тощо.

При цьому проголошена урядом децентралізація публічного управління адміністративно-територіальних утворень має здійснюватися в межах цілісного пакета політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну, які є вагомими з точки зору забезпечення національної безпеки і високого рівня життя громадян.

Інтеграція з метою побудови розумного світу, проголошена ключовою темою 78-ої Генеральної асамблеї ІЕС ООН, яка відбулася в Токіо у листопаді 2014 року, повинна бути започаткована в Україні як національна технологічна ініціатива європейського зразка з розробки та впровадження програми збалансованого розвитку до 2025 року. Стратегічним курсом політики

України є інтеграція до європейського співтовариства, що передбачає здійснення суттєвих інституційних змін, гармонізацію національного законодавства відповідно до сучасних європейських стандартів у напрямі імплементації вироблених в Європі стандартів сталого розвитку «розумних міст» та «розумних спільнот» — *SC&C (Smart Cities&Smart Communities)*.

Досягнення технологічної незалежності України передбачає використання усіх можливостей технологічного співробітництва, в тому числі участі України у світовій системі наукового та технологічного обміну та співробітництва, розвитку власних технологічних компетенцій та локалізації наукомісткого високотехнологічного виробництва і послуг, необхідних для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Одне із завдань стратегічної мети G20 щодо стійкого та збалансованого зростання полягає у розширенні масштабів так званого «зеленого фінансування», у результаті якого необхідно розмістити десятки трильйонів доларів протягом майбутнього десятиліття. Саме з цією метою було створено Дослідницьку групу «зелених фінансів» (*GFSG's (Green Finance Study Group)*) для вивчення варіантів розв'язання цієї проблеми. Під словосполученням «зелені фінанси» GFSG розглядає фінансування інвестицій, які забезпечують екологічні переваги в більш широкому контексті сталого розвитку і включають, наприклад, уникнення забруднення повітря, води, земель; скорочення викидів парникових газів; підвищення ефективності використання енергії, а також пом'якшення та адаптацію до зміни клімату. «Зелені фінанси» охоплюють широкий спектр фінансових установ і класів активів та передбачають як державне, так і приватне фінансування й ефективне управління екологічними ризиками у всій фінансовій системі.

Україні на цьому етапі вдалося долучитися до «зеленого фінансування» шляхом використання можливості продажу одиниць скорочень викидів — *ERU (Emission Reduction Units)* згідно з механізмом спільного впровадження — *JI (Joint Implementation)* та сертифікатів — *AAU (Assigned Amount Units)* у рамках Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції ООН зі зміни клімату. Україна приєдналася до Програми фінансування та передачі технологій для боротьби з кліматичними змінами (*Finance and Technology Transfer Centre for Climate Change — FINTECC*) ЄБРР, ЄС та Глобального екологічного фонду.

Крім того, Україна спільно з США, Австралією, Норвегією, Канадою, Росією, Японією увійшла до так званої «парасолькової» групи отримувачів фінансової допомоги, проголошеної на *COP21*, з намірами щодо досягнення амбітної далекосяжної мети, що передбачатиме утримання рівня потепління на земній кулі на рівні 1,5 градуса за Цельсієм. Очікуваний національний внесок України (*INDC — Intended Nationally Determined Contributions*), задекларований на рівні викидів парникових газів у 2030 р., не повинен перевищувати 60 % від рівня викидів тих газів у базовому 1990 р.

Сприятимуть такому підходу прийняті в ЄС нові правила Третього енергетичного пакета, які передбачають перш за все лібералізацію ринків електроенергії; посилення транскордонної торгівлі у сфері енергетики; сприяння більшій прозорості діяльності енергетичних компаній; підвищення солідарності між державами — членами ЄС.

Зазначена нормативна база визначена в рамках директивних документів Європейського Співтовариства, а саме: Директиви 2006/32/ЄС про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичний сервіс (*ESD*); Директиви 2010/30/ЄС про зазначення обсягів споживання енергії та інших ресурсів енергоспоживачами за допомогою маркування та надання стандартної інформації про товари (*ELD*); Директиви 2010/31/ЄС про енергетичні характеристики будівель (*EPBD*). У контексті зазначеного важливою є Директива 2003/87/ЄС, яка передбачає запровадження системи торгівлі дозволами на викиди парникових газів. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України [3] імплементація цього нормативного документа мала відбутися до серпня 2016 року, однак до сьогодні не існує навіть попереднього варіанту зазначеного законопроекту.

До того ж для забезпечення обігу «зелених фінансів» необхідно до 2019 року сформувати похідні фінансові інструменти, використання яких регламентоване Директивою 2004/39/ЄС [6] та Регламентом 600/2014 [4], що дозволять використовувати міжнародні фінансові ресурси для реалізації проектів зі скорочення викидів парникових газів та модернізації виробництва за умови здійснення ними звітності за фінансовими ризиками, до яких відносяться екологічні, соціальні та управлінські. Розкриття такої інформації регламентується положенням

Директиви 2013/34/ЄС [5], однак Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України, які відповідальні за впровадження зазначеного механізму, ще не розробили відповідних заходів для забезпечення доступу вітчизняних суб'єктів господарювання до «зелених фінансів».

За останнє десятиліття в національному законодавстві розвинених країн значно розширилися різні варіанти розвитку «зеленого фінансування», що доповнюють фінансовий сектор. До них належать, зокрема, вимоги щодо кредитування та інвестування, посилення екологічного розкриття інформації та управління, а також фінансові продукти, такі як «зелені кредити», «зелені облигації», інвестиційні трасти «зеленої інфраструктури» та «зелений індекс продукції», що визначені міжнародними фінансовими інституціями<sup>1</sup>.

Фінансування екологічно стійкого зростання вимагає значних обсягів інвестицій. Наразі не існує ні систематичної оцінки глобального фінансування потреб в екологічно стійкому зростанні, ні показників фактичних «зелених фінансових потоків» на світовому рівні. Численні дослідження Міжнародного енергетичного агентства (*IEA*), Світового банку, Організації економічного співробітництва і розвитку (*OECD*) та Всесвітнього економічного форуму свідчать про необхідність залучення значних коштів для фінансування «зелених проектів» у таких ключових галузях, як будівництво, енергетика, інфраструктура, вода, відходи тощо.

Останнім часом з'являється дедалі більше новин про впровадження цифрових технологій у системі відновлюваних джерел енергії (ВДЕ). Така технологія отримала назву «блокчейн», що була вперше застосована для назви розподіленої бази даних, яка впроваджувалась в криптовалюті біткойнів (*Bitcoin*). У випадку з біткойнами, перевіркою транзакцій займаються так звані майнери — учасники системи, які підтверджують достовірність вчинених дій, а потім формують із записів транзакцій блоки. На основі принципу дії блокчейну здійснюються й енергетичні транзакції в розподіленій енергетиці без участі посередників.

<sup>1</sup> *IFC (International Finance Corporation)* є однією з організацій Групи Світового банку і найбільшою установою у сфері глобального розвитку для «зелених кредитів». *CBI (Confederation of British Industry)* для «зелених облигацій», *SSE* для «зелених акцій» та *OECD* для інвестування «зеленої інфраструктури».



Так, наприклад, у Бельгії функціонує система блокчейну, запропонована вченими з Брюссельського вільного університету (*Vrije Universiteit Brussel*), які створили проект *Scanergy*, в якому одночасно беруть участь виробники та споживачі енергії. Альтернативною валютою для них виступає нова децентралізована цифрова валюта *NRGcoin*, величина якої визначається котируванням на біржі. Експерти прогнозують, що відхід споживачів від централізованих тарифів може призвести до відпливу централізованих фінансових ресурсів до локальних розрахункових мереж.

Новостворені фінансові інституції, такі як Європейський фонд стратегічних інвестицій, Азійський банк інфраструктурних інвестицій, Новий банк розвитку БРІКС та інші, доповнять діючий міжнародний фінансовий порядок і поряд з цим покликані підтримувати кращі міжнародні стандарти у сфері управління. Реформа фінансових структур є важливою темою міжнародної фінансової архітектури зі створення відкритої та стабільної фінансової системи, формування рамок макрополітики розвитку інклюзивної фінансової системи динамічного, сталого та збалансованого розвитку.

З огляду на міжнародний досвід та формування нової фінансової моделі під назвою «зелені фінанси», нарізла гостра необхідність законодавчого забезпечення функціонування та розвитку розподіленої енергетики, заснованої на технологіях когенерації, використанні місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії. Враховуючи зазначене, Верховна Рада України у вересні ц.р. підтримала законопроекти № 2966-д «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та № 4493 «Про ринок електричної енергії України»<sup>2</sup>, які спрямовані на виконання зобов'язань України за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії. Таким чином, Україна має наміри щодо побудови нової моделі енергетичного ринку, який базується на виконанні вимог Третього енергетичного пакета ЄС щодо юридичного та організаційного відокремлення діяльності з розподілу та передачі електрич-

ної енергії від інших видів діяльності. По суті, йдеться про створення нових ринків на основі розумних технологій розподіленої енергетики ємністю в сотні мільярдів доларів США.

Враховуючи зазначене, особливої уваги потребує розробка та вдосконалення нормативної бази в електроенергетиці в частині інтеграції відновлюваних джерел енергії в енергосистемі, розвиток мережевої інфраструктури та засобів автоматики, формування гнучкого попиту та управління споживанням, розробка й використання технологій збереження енергії, застосування систем векторних вимірювань, аналіз стійкості роботи енергосистем, використання високовольтної електроніки, передачі постійного струму тощо, які, в свою чергу, вимагають формування рекомендацій з розробки технічних регламентів та стандартів у цій сфері, дослідження механізмів розвитку ринку системних послуг, пошуку найбільш ефективних ринкових механізмів у нових умовах функціонування енергосистем. Це пов'язано з тим, що нині в основу нормативно-правових документів не закладено єдиного цільового бачення розвитку електро- і теплоенергетики загалом.

Так, Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [6], яка визначає механізм досягнення Україною відповідності критеріям набуття членства в Європейському Союзі та реалізації її в пріоритетних сферах (технічні правила та стандарти; інтелектуальна власність; податки, включаючи непрямі; банківське право; бухгалтерський облік компаній та ін.), не виконується у визначених законом формах та у встановлені терміни. Прикладом може слугувати План заходів з імплементації Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС [7], який ухвалено 03.09.2014 р., тоді як у законі передбачено кінцевий термін імплементації 01.01.2014 р. Окрім того, не охопленими і на сьогоднішній день залишилися вимоги Директиви щодо адміністративних процедур, норм та правил (стаття 13 Директиви), критеріїв сталості (статті 17–19 Директиви), доступу до мереж та їх функціонування (стаття 16 Директиви) та багато інших, що уповільнює імплементацію директивних вимог та інтеграцію України до Європейського Союзу.

*Створення гнучкої інфраструктури, сприяння всеосяжній і стійкій індустріалізації, заохочення інновацій* потребує в Україні, з одного боку,

<sup>2</sup> Проект Закону про ринок електричної енергії України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58829](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58829)

взаємної відповідності цілей регіонального розвитку країни та ЄС, а з іншого – вироблення власного стратегічного бачення реформ на регіональному і місцевому рівнях, зважаючи на виклики, що постають перед нашою державою з урахуванням саме інфраструктурних факторів розвитку. «Розумні мережі» базуються на принципах децентралізованого управління та рівних правах споживачів і постачальників адміністративно-територіальних утворень і виступають як самодостатні інтелектуальні технічні системи з розширеною функціональністю, що повинні відповідати трьом базовим принципам: безпечності, стандартизації та інтеграції.

Відповіді на вибір концептуальної моделі архітектури інтелектуальної мережі в Україні та системи управління лежать у площині специфіки з урахуванням насамперед необхідності політичного компромісу системних рішень власників мереж щодо особливостей розподільчих мереж та можливих наслідків для розвитку цифрової екосистеми. Сценарії розвитку майбутнього України показують, що за існуючих зв'язків без розвитку власної генерації енергосистема України може стати незбалансованою щодо потужності та електроенергії й найближчим часом відчуватиме дефіцит генеруючих потужностей.

Для того щоб не поширювалася деструктивна девіація<sup>3</sup>, уряд має вжити низку термінових заходів на законодавчому рівні щодо вдосконалення системи технічного регулювання як чинника реформування системи управління територіями на основі положень європейської концепції *Smart Cities & Smart Communities*, впроваджувати мережеву інноваційну інфраструктуру на основі інтеграції широкого спектра технологічних, загальнотехнічних, проектних, організаційно-управлінських та логістичних рішень, створювати майбутню архітектуру «Інтернету речей», де буде забезпечена повна енергетична та інформаційна інтероперабельність та новий, більш високий рівень керованості як на рівні системи, так і на більш низьких рівнях системної ієрархії – адміністративно-територіальних утворень на основі відкритих, загальнодоступних стандартів. При цьому першочерговими є стандарти, які визначають єдині принципи моделювання і побудови *Smart Grid*, а також

управління інноваційними процесами та їх взаємодії з «розумними містами»<sup>4</sup> як інструменти впровадження комплексного підходу до створення великомасштабних «розумних спільнот», що функціонують на базі нової технологічної платформи і надають широкий спектр послуг з використанням інформаційних, комунікаційних та енергетичних технологій.

Загальноприйняті нині концептуальні підходи до побудови *Smart Grid* суттєво різняться залежно від обраної стратегії. Так, наприклад, в Амстердамі основна увага у формуванні сталого розвитку спільноти приділяється посиленню екологічної стійкості, застосуванню новітніх технологій для скорочення шкідливих викидів в атмосферу, ефективнішого використання енергії. В інших містах вживають заходів для перетворення широкого діапазону міських функцій на «розумні», використовуючи повсюдно поширені «розумні технології» в усіх аспектах життя спільнот. Прикладами такої стратегії можуть слугувати проекти «Місто електронної інтеграції» (*U-micmo*) в Республіці Корея і *Deutsche Telekom «T-micmo»* в Німеччині. Проект «Розумний Сеул» здійснюється з метою перетворення системи управління містом в більш «розумну організаційну структуру» для підвищення якості життя громад.

З метою розгортання *Smart Grid* у Європі та вироблення єдиної методології була створена координаційна група *SG-CG Esos*, якою підготовлено технічний звіт з відображенням концептуальної моделі розвитку ринку, еталонної архітектури, інтероперабельності, розширеного набору узгоджених стандартів, стійких процесів та інформаційної безпеки й конфіденційних даних, який базується на принципах розподілу електричної енергії та управлінні інформацією.

Таким чином, в ЄС нині концептуально змодельовано майбутню функціональну європейську еталонну архітектуру *Smart Grid*. Вона передбачає взаємозв'язок та взаємодію стандартних інтерфейсів відповідно до європейського ринку електроенергії та енергетичної системи загалом і може бути масштабована для підтримки забезпечення життєдіяльності інших регіонів. Сформовано бачення майбутнього сталого міського та

<sup>3</sup> Американський соціолог Роберт Мертон (1910–2003) вважав, що причиною девіацій є не відсутність норм, а неможливість їх дотримуватися. Аномія – це розрив між запропонованими цілями і доступністю соціально схвалюваних засобів для їх досягнення

<sup>4</sup> В ISO з метою впровадження стандартів з управління інноваціями та виведення їх на ринок створено ISO/TC 279 «Інноваційний процес: взаємодія, засоби та методи». Крім того, впроваджено стандарти BS 7000-1:2008 «Guide to managing innovation» та UNE-CEN/TS 16555-1:2013 «Innovation management system».

територіального розвитку з розвитку «інтелектуальних мереж» і сталого розвитку «розумних міст та розумних спільнот», зосередженого на виробленні єдиних підходів до стандартизації «Інтернету речей» для *SC&C – IoT* та *SC&C*. Ця ініціатива спрямована на скорочення викидів парникових газів на 40 % за рахунок стійкого виробництва та споживання енергії до 2020 року.

Кожна країна, спираючись на власне стратегічне бачення сталого розвитку «розумних громад», формує власну інституційну платформу розвитку. Так, наприклад, в Австрії створено міждисциплінарну платформу «Розумна стійка інфраструктура» (*SSI*) при президентській раді зі стандартизації Австрії, метою якої є знаходження рішень щодо зменшення факторів ризику.

У різних містах визначають різні пріоритетні цілі й завдання, але для всіх них характерні три найважливіші риси *Smart Cities*. Перша – наявність захищеної мережевої інфраструктури для наступних поколінь, яка відіграє першорядне значення для успішного надання нових послуг у *Smart Cities*. Друга – повинна бути створена чітко вибудована й інтегрована система управління на основі дотримання єдиних стандартів. Третя – у *Smart Cities* повинні бути «розумні» користувачі. Основу *Smart Cities* становить відкрита для всіх єдина мережа користувачів «розумних пристроїв», сформована на основі єдиних стандартів, норм та правил.

Відповідно до Акта про енергетичну незалежність і безпеку (*EISA*) у США Національний інститут стандартів і технологій США (*NIST*) визначено відповідальним за координацію розробки структури *Smart Grid* для забезпечення ідентифікації та взаємодії між різними пристроями та системами на основі набору технічних стандартів. *NIST* запропонував концептуальну еталонну архітектурну модель взаємодії стандартних інтерфейсів для розробки стратегії сталого розвитку спільнот та визначив такі пріоритетні напрями стандартизації, як: глобальна мережа, регулювання попиту, системи зберігання енергії, електричний транспорт, вимірювання показників інфраструктури, кібербезпека, мережеві комунікації, розподіл енергії тощо. З метою досягнення консенсусу в 2009 році *NIST* започатковане державно-приватне партнерство *Smart Grid Interoperability Panel (SGIP)*, метою якого є підтримка ролі держави в модернізації національних електромереж [8]. На рівні ЄС

також прийнято відповідну програму з розвитку загальноєвропейських мереж *European Electricity Grid Initiative (EEGI)*.

У Російській Федерації Національна технологічна ініціатива (НТИ) є довгостроковою комплексною програмою, що передбачає формування глобальних ринків майбутнього, які є важливими з точки зору забезпечення національної безпеки й високого рівня життя громадян. З метою вдосконалення діяльності зі стратегічного розвитку та реалізації пріоритетних проектів створено Раду зі стратегічного розвитку та пріоритетних проектів та Міжвідомчу робочу групу президії Ради з модернізації економіки та інноваційного розвитку при президентові РФ для формулювання конкретних рішень та продуктів стосовно реалізації нових форматів інтелектуальних енергетичних систем у ланцюгу «мегаполіс – радіоелектронні засоби – індустріальний парк – промислове підприємство – селище/квартал/дім» з метою всебічного аналізу та концептуального проектування інноваційної інфраструктури за такими напрямками, як цифрова енергетична мережа, інтелектуальна розподілена енергетика, нові споживчі сервіси тощо.

Сьогодні перед вітчизняною економікою стоїть низка завдань, ключовим з яких є впровадження інноваційних технологій в умовах обмежених ресурсів на основі втілення процесів розвитку *Smart Grid*, які в найближчі роки повинні відіграти важливу роль у підвищенні якості життя та безпеки громадян. Ключовим завданням державної політики на нинішньому етапі є інтеграція адміністративно-територіальних утворень у єдиний європейський економічний простір та забезпечення загального доступу до недорогого, надійного та сучасного енергопостачання.

Сукупність організаційних нововведень, формування нової моделі інноваційних процесів, рішень у галузі інформаційних технологій, а також управління технологічними процесами вимагає залучення широкого кола фахівців та науковців для обговорення спільних питань з розробки нормативних документів, підтримки в проведенні форумів для налагодження діалогу з представниками центральних органів влади та мережевої взаємодії у сфері запровадження інноваційних технологій.

І якщо політичний рівень вирішення цієї проблеми передбачає визначення та затвердження

загального бачення, напрямів та принципів інноваційного розвитку, то стратегічний рівень вимагає узгодження ключових системних рішень інноваційного розвитку, в тому числі на пряму наукових розробок, переліку ключових технологій, параметрів розвитку тощо, з організаційною структурою секретаріату Програми ООН з навколишнього середовища (UNEP) та міжвідомчої координаційної групи ООН (UN Interagency Coordination Group). Це насамперед стосується розвитку технологій із застосування нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії, жорстких обмежень стосовно викидів парникових газів.

У свою чергу, це вимагає формування єдиних системних підходів, заснованих на міжнародному механізмі співпраці для проведення наукових досліджень з основних питань збалансованого розвитку на регіональному, національному та місцевому рівнях та для реалізації світоглядної парадигми збалансованого економічного, соціального та екологічного розвитку в сферах:

- адаптивного управління з метою побудови адаптивних платформ й архітектур, включаючи універсальні програмні платформи, модульні апаратні засоби, багатофункціональні інформаційні системи та засоби розробки й проектування (*Adaptive Execution Office – AEO*);

- фундаментальної фізики, нових технологій та приладів на нових фізичних принципах енергетики, нових матеріалів та біотехнології, прикладної та обчислювальної математики тощо (*Defense Sciences Office – DSO*);

- інновацій в інформаційні технології та впровадження інформаційних систем моніторингу й управління, технологій високопродуктивних обчислень (у тому числі хмарних обчислень), інтелектуального аналізу даних, системи розпізнавання образів, когнітивних систем тощо (*Intelligent Input/Output – I2O*);

- електроніки та мікросистемних технологій, фотоніки, мікромеханічних систем, перспективної архітектури інтегрованих мікросхем та алгоритмів розподіленого зберігання даних (*Microsystems Technology Office – MTO*);

- інформаційно-комунікаційних технологій, систем зв'язку, засобів захисту інформаційних мереж, засобів радіоелектронної боротьби, стійкості систем до кібератак, систем виявлення замаскованих цілей на нових фізичних принципах, енергозбереження та альтернативних джерел енергії стратегічних технологій (*Strategic Technology Office – STO*);

- тактичних технологій на базі повітряних, космічних, наземних та морських платформ, перспективних космічних систем моніторингу та управління (*Biological Technologies Office (BTO)*).

Кардинальна зміна вектора розвитку України в найближчий період можлива лише за рахунок активізації економічних, соціальних та екологічних процесів на основі реалізації науково обґрунтованої, системної та програмно і законодавчо підкріпленої державної політики, що визначить конкретні кроки стосовно впровадження інтелектуальних інфраструктурних технологій на тривалу перспективу.

### Список використаних джерел

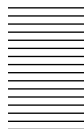
1. Юбилейная 70-я сессия Генеральной Ассамблеи открывается в ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://rian.com.ua/world\\_news/20150915/373683308.html](http://rian.com.ua/world_news/20150915/373683308.html)
2. Кліматична угода: ключові моменти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zik.ua/news/2015/12/14/klimatychna\\_ugoda\\_klyuchovi\\_momenty\\_653978](http://zik.ua/news/2015/12/14/klimatychna_ugoda_klyuchovi_momenty_653978)
3. 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» № 847-р від 17 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
4. Про ринки фінансових інструментів (Регламент ЄС № 600/2014 Європейського Парламенту і Ради від 15 травня 2014 року та внесення змін до Регламенту ЄС № 648/2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document;jsessionid=B1077E8C9704EA1FF384580A0ABAE183?id=67836>
5. Про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти певних типів компаній (Директива 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vobu.ua/ukr/documents/item/dyrektyva-2013-34-es>
6. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

7. *Про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни, а в подальшому скасовуються Директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС* (Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://sae.gov.ua/documents/dyrektyva\\_2009\\_28.pdf](http://sae.gov.ua/documents/dyrektyva_2009_28.pdf)
8. *NIST Framework and Road map for Smart Grid Interoperability Standards, Release 1.0* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nist.gov/public\\_affairs/releases/upload/smartgrid\\_interoperability\\_final.pdf](http://www.nist.gov/public_affairs/releases/upload/smartgrid_interoperability_final.pdf)
9. *Проект Закону «Про ринок електричної енергії України»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58829](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58829)
10. *Про ринки фінансових інструментів* (Директива 2004/39/ЄС, що вносить зміни в Директиви Ради 85/611/ЄС і 93/6/ЄС та Директиву 2000/12/ЄС Європейського Парламенту та Ради і припиняє дію Директиви Ради 93/22/ЄС від 21 квітня 2004 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_586](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_586)

## References

1. *Jubilejnaja 70-ja sessija Generalnoj Assamblei otkryvaetsja v OON* [70th anniversary session of the General Assembly opens at the UN]. Retrieved from [http://rian.com.ua/world\\_news/20150915/373683308.html](http://rian.com.ua/world_news/20150915/373683308.html) [in Russian].
2. *Klimatychna uhoda: klyuchovi momenty* [Climate agreement: key points]. (n.d).. Retrieved from [http://zik.ua/news/2015/12/14/klimatychna\\_ugoda\\_klyuchovi\\_momenty\\_653978](http://zik.ua/news/2015/12/14/klimatychna_ugoda_klyuchovi_momenty_653978) [in Ukrainian].
3. *Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro implementatsiu Uhody pro asotsiatsiu mizh Ukrayinoiu, z odnoiei storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, Yevropeyskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony»* [The Cabinet of Ministers of Ukraine “On the implementation 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” No. 847-p dated September 17, 2014”]. (n.d). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
4. *Rehlament 600/2014EU Yevropeyskoho Parlamentu ta Rady vid 15 travnia 2014 r. «Pro rynky finansovykh instrumentiv» ta vnesennia zmin do Rehlamentu 648/2013EU* [Regulation (EU) 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) 648/2012 (entry into force 3rd January 2014)]. Retrieved from <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document;jsessionid=B1077E8C9704EA1FF384580A0ABAE183?id=67836> [in Ukrainian].
5. *Dyrektyva 2013/34/EU Yevropeyskoho Parlamentu ta Rady «Pro shchorichnu finansovu zvitnist, konsolidovanu finansovu zvitnist ta pov'язany z nymy zvity pevnykh typiv kompaniy»* [Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings]. Retrieved from <http://vobu.ua/ukr/documents/item/dyrektyva-2013-34-es> [in Ukrainian].
6. *Zakon Ukrainy «Pro Zahalnodержavnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeyskoho Soyuzu»* [The Law of Ukraine «About the National program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European»]. (n.d). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> [in Ukrainian].
7. *Dyrektyva 2009/28/EU Yevropeyskoho Parlamentu ta Rady vid 23 kvitnya 2009 roku «Pro zaokhochennya do vykorystannya enerhii, vyroblenoi z vidnovlyuvanykh dzherel» ta yakoiu vnosyatsia zminy, a v podalshomu skasovuyutsia Dyrektyvy 2001/77/EU ta 2003/30/EU, 2009/28/EU vid 23 kvitnia 2009 roku* [Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources]. Retrieved from [http://sae.gov.ua/documents/dyrektyva\\_2009\\_28.pdf](http://sae.gov.ua/documents/dyrektyva_2009_28.pdf) [in Ukrainian].
8. *NIST Special Publication 1108 [NIST Framework and Roadmap for Smart Grid Interoperability Standards, Release 1.0]*. Retrieved from [http://www.nist.gov/public\\_affairs/releases/upload/smartgrid\\_interoperability\\_final.pdf](http://www.nist.gov/public_affairs/releases/upload/smartgrid_interoperability_final.pdf) [in English].
9. *Proekt Zakonu «Pro rynek elektrychnoi enerhii Ukrayiny»* [Draft Law of Ukraine «On the Electricity Market of Ukraine»]. (n.d). Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58829](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58829) [in Ukrainian].
10. *Dyrektyva 2004/39/EU Yevropeyskoho Parlamentu ta Rady vid 21 kvitnya 2004 r. «Pro rynky finansovykh instrumentiv», shcho vnosyt zminy v Dyrektyvu Rady 85/611/EU, 93/6/EU ta Dyrektyvu 2000/12/EU Yevropeyskoho Parlamentu ta Rady ta prypyniaie diu Dyrektyvy Rady 93/22/EU* [Directive 2004-39-EC on markets in financial instruments]. Retrieved from [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_586](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_586) [in Ukrainian].

# КОНКУРЕНТНА РОЗВІДКА ЯК ТЕХНОЛОГІЯ ПРАКТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ



**Биткін Сергій Віталійович,**  
кандидат технічних наук, доцент

*Основним інструментом* забезпечення безпеки зовнішньоекономічної діяльності є аналітична конкурентна розвідка як спосіб інформаційно-аналітичного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень. У статті продемонстровано можливість використання обчислювальних методів як технології забезпечення зовнішньоекономічної безпеки шляхом прогнозування цін на експортних ринках України та обчислення співвідношення «ціна — якість» імпортованої продукції. Передбачається, що розвиток еконофізичних методів зовнішньоекономічної конкурентної розвідки може розглядатися як перспективне завдання.

**Ключові слова:** конкурентна розвідка, обчислювальні методи, технологія забезпечення зовнішньоекономічної безпеки.

**Bytkin Sergey**

## COMPETITIVE INTELLIGENCE AS A PRACTICAL TECHNOLOGY TO ENSURE NATIONAL SECURITY OF FOREIGN TRADE

*The main* tool for ensuring security of foreign economic activity is the analytical competitive intelligence as a means of information and analytical support of managerial decision-making. The possibility to use computational methods as the technology to ensure the security of foreign trade by forecasting prices in the export markets of Ukraine and calculating the ratio of price and quality of imported products. It is expected, that the development of foreign trade econophysical methods of competitive intelligence can be considered as a promising challenge.

**Keywords:** competitive intelligence, computational methods, the technology to ensure the security of foreign trade.

Унаслідок високого ступеня інтегрованості в світове господарство економіка України критично залежить від змін кон'юнктури на світових товарних ринках, що визначає актуальність забезпечення зовнішньоекономічної безпеки як на державному рівні, так і на рівні підприємств всіх форм власності в різних галузях народного господарства. Про це у своїх роботах зазначають Д. Венцковський і М. Левко [1,2]. На думку В. Полікарпова, зовнішньоекономічна діяльність (*дали* — ЗЕД) — безперервний торгово-економічний конфлікт [3], в якому для кожного учасника головним питанням є забезпечення комерційної (обсяги продажів), фінансово-економічної (ціни продажу) і технологіч-

ної (наприклад, техніко-економічні показники і пов'язані з ними ціни придбаного технологічного обладнання) безпеки підприємства.

Кожне підприємство — учасник ЗЕД — постійно конкурує як за ринки збуту, так і за вигідні умови закупівель на світовому ринку товарів виробничо-технічного призначення, тобто сировини й устаткування. Світова торгівля змушена розвиватися в умовах надлишку виробничих потужностей [4] і, відповідно, експортованих товарів, внаслідок чого на насичених ринках постачальники, які мають слабо диференційований товар, прагнуть придушити активність конкурентів, витісняючи їх з ринку. *Harbulot C.*

вважає, що міждержавні торговельні розбіжності призводять до виникнення і активізації економічних воєн [5].

На думку Ю. Ольсевича, торговельні війни між національними економіками — форма конкурентної боротьби за світові ринки в умовах прояву їх фундаментальної невизначеності [6], що виникає внаслідок впливу на ринок екзогенних економічних, соціально-політичних, науково-технічних, військово-політичних, демографічних та природних факторів, складної поліваріантної поведінки самих суб'єктів ринку в умовах їх мінливої взаємодії. За словами Т. Гончар, при виході підприємства на світовий ринок негативний вплив внутрішньодержавних та внутрішньофірмових ризиків доповнюється впливом специфічних зовнішньоекономічних ризиків [7].

Основним інструментом забезпечення безпеки ЗЕД шляхом зниження рівня невизначеності і створюваних цим ризиків при укладанні та реалізації зовнішньоторговельних контрактів є конкурентна розвідка (*далі* — КР) [8]. У стандарті UNE 166.006: 2011 це поняття визначається як етичний і систематичний процес збору та аналізу стратегічно цінної інформації щодо бізнес-середовища, конкурентів і самої організації, яка проводить конкурентну розвідку, з метою забезпечення нею відповідальних за прийняття рішення осіб. Вичерпний аналіз поняття конкурентної розвідки в трактуванні різних авторів наведено в посібнику за редакцією Є. Ющука [9]. Спільним є визначення конкурентної розвідки як інформаційно-аналітичного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень, що визначають ефективність бізнес-процесів.

Огляд англійських публікацій провідних світових фахівців з конкурентної розвідки є окремою темою дослідження *du Toit A.S.A.* [10]. Проведений у цій роботі контент-аналіз статей за 1994—2014 роки свідчить, що інформація, яка має міждисциплінарний характер, розміщена в багатьох джерелах (338 статей у 122 журналах); роботи більшості авторів, які працюють у сфері освіти, мають описовий характер, призначений для ознайомлення із загальними питаннями інформаційно-аналітичної роботи. Практики конкурентної розвідки, на нашу думку, не описують деталі і методи проведених робіт у цій галузі. Лідерами за кількістю публікацій є *Calof J.L.*, *Prescott J.E.*, *du Toit A.S.A.* та інші. Наприклад, основними темами публікацій *Calof J.L.* є об-

ґрунтування можливості й необхідності використання конкурентної розвідки для формування промислової політики [11], використання її підходів для регіонального економічного розвитку [12]. Для більшості зарубіжних авторів предметом дослідження є сама конкурентна розвідка, науково-освітній рівень авторів та їх розподіл за країнами походження, як, наприклад, у роботі *Søilen K. S.* [13]. Українські дослідники, зокрема М. Ожеван, підкреслюють роль конкурентної розвідки як явища, притаманного глобалізованій світовій економіці, і неминучої форми міждержавної конкуренції на макрорівні [14].

У російських публікаціях детально описано теоретичні основи і специфіка конкурентної розвідки як економічної категорії, форми підприємницької діяльності та методики інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень, що підвищують конкурентоспроможність суб'єктів господарювання [15]. У роботах О. Дороніна і Є. Ющука розглянута специфіка функціонування КР як частини економічної розвідки, що вимагає використання спеціальних методів збору й аналізу інформації без порушення законодавства, що використовує методи економічних (маркетингові дослідження) і технічних наук, що відносяться до діяльності підприємства, психології (ведення переговорів), гуманітарних наук (дослідження історично зумовлених соціально-економічних і суспільно-політичних процесів, що впливають на ефективність ЗЕД) [16, 17].

На думку І. Нежданова, основою КР є аналітична розвідка [18], що складається у виявленні, оцінюванні, прогнозуванні різних процесів в економіці, ймовірності соціальних подій (конфлікти, революції) на основі відомостей, які одержують переважно з відкритих джерел, включаючи як інформаційні матеріали, так і техніко-комерційні пропозиції і/або запити фірм на поставку товару. В цьому посібнику добре розроблені методи роботи з даними нечислової природи, але недостатньо розкриваються особливості застосування статистичних методів для обробки отриманої інформації, хоча найбільша ймовірність прийняття правильного рішення можлива тільки при використанні сучасних імовірнісних економічних моделей та інших методів прикладної математики (робота *Vercellis C.*) [19].

Конкурентна розвідка вирішує завдання отримання конкретної інформації. Наприклад, для українського підприємства необхідні до-

слідження і прогнозування коливань і трендів цін на експортовані з України товари, зокрема, актуально змодельовати продаж продукції металургійної галузі на Близькому Сході і Північній Африці, розвиток металургії в цьому регіоні і/або активність постачальників-конкурентів. На думку ряду авторів, отримання практично придатної до використання інформації методами конкурентної розвідки має бути організовано із застосуванням експертного та математичного аналізу даних відкритих джерел інформації, включаючи платні сайти, інформацію, отриману під час самітів, презентацій і конференцій, з використанням можливостей спеціалізованих консалтингових організацій та інформаційних агентств, що пропонують інформаційно-аналітичні послуги, як для стратегічного планування, так і для вирішення поточних завдань [20].

Отже, конкурентна розвідка добре вивчена з погляду її менеджменту. На сьогодні обґрунтовано необхідність КР для управління підприємством, створення спеціалізованої організаційної структури, розроблені принципи її функціонування, починаючи від підбору кадрів до залучення джерел інформації та специфіки підготовки аналітичних матеріалів. **Недостатньо вивченими** є інженерно-економічні методи прогнозування зміни цін на товари, що експортуються; необхідне розроблення розрахункових методів визначення співвідношення «ціна – якість» при проведенні закупівель імпортованого обладнання та/або сировинних матеріалів, а також оцінка ризиків придбання товарів на світовому ринку у різних фірм. Для правильної оцінки пропонованих іноземними фірмами проектно-конструкторських і технічних рішень імпортованого технологічного та будь-якого іншого обладнання, машин і механізмів, технологічного оснащення, інструментів і пристосувань необхідний спільний аналіз фізико-технічних особливостей виробів виробничо-технічного призначення і цін пропонованого товару.

**Мета цієї роботи** – огляд розроблених нами прикладних інженерно-економічних методів, які можна застосувати для практичного використання фахівцями зовнішньоекономічних підрозділів підприємств для проведення інформаційно-аналітичних досліджень, підготовки комерційних переговорів з метою забезпечення економічної безпеки експортно-імпортних операцій на традиційних для України світових ринках з використанням обчислювальних методів конкурентної розвідки [21]. Зміст цієї роботи

дуже стисло викладається нижче. Автори аналізованої монографії вдячні колегам з технічних і комерційних підрозділів МК «Запоріжсталь», які брали участь в роботі над окремими статтями, використаними в роботі.

Для успішного ведення торговельної війни на світовому ринку необхідно знати ситуацію в практично використовуваному його сегменті, зокрема, з використанням розрахункових методів було проаналізовано ринки плоского прокату і показано, що основний регіон, у якого буде потреба в імпорті плоского прокату – Близький Схід. Розроблена модель взаємозв'язку між обсягом імпорту плоского прокату в Туреччину і поставками українського металургійного підприємства в цю країну дала змогу зробити висновок про відсутність ризику повного витіснення українського прокату чорних металів з ринку цієї країни. Для цілей реалістичного планування виробництва з метою експортних поставок необхідно отримання вірогідних у найближчій і середньостроковій перспективі чисельних значень цін світового ринку з урахуванням прогнозованої ділової активності. Прогнозування ринкових цін на металопродукцію дає можливість підприємству розробити обґрунтований виробничий план як основу фінансової стійкості та конкурентоспроможності. Використання статистичних методів прогнозування, поряд з урахуванням макроекономічних тенденцій, дає змогу робити адекватні прогнози цін на металопродукцію, що використовуються при прийнятті управлінських рішень для мінімізації ризиків діяльності підприємства.

На нашу думку, при прогнозуванні доцільно використовувати комплексний підхід, що поєднує застосування різних методик розрахунку. Використання методів прогнозування (кореляційно-регресійний аналіз і експоненціальне згладжування часових рядів) дозволило досягти практичної відсутності розбіжності даних аналітичних фірм і результатів власного моделювання, що підтверджує висновок про можливість використання як розрахункових, так і логіко-евристичних методів прогнозування. Крім того, конкурентна розвідка широко використовує фізико-технічні методи як для відбиття інформаційних атак на продукцію України, що екпортується, так і для аналізу вимог світового ринку до металургійної продукції та обладнання для її виробництва, що також є невід'ємним елементом стохастичних методів при плануванні імпорту технологічного обладнання. Завжди існує ризик



(це практичний досвід) різної надійності придбаного за кордоном обладнання, частіше технологічної оснастки (прокатні валки, великогабаритні підшипники), в реальних виробничих умовах підприємства-імпортера, що зумовило створення методики розрахунку порівняльної ефективності застосування прокатних валків, виготовлених в різних країнах світу, з погляду ризиків їх експлуатації. Застосовувана методика дає можливість врахувати ризики, що виникають від передчасного руйнування технологічної оснастки в процесі експлуатації і відмовитися від укладення угоди з фірмою країни, що пропонує ненадійний товар. Це стандартне завдання конкурентної розвідки щодо забезпечення безпеки зовнішньоекономічної угоди при проведенні закупівель товарів виробничо-технічного призначення на світовому (і внутрішньому, до речі, теж) ринку, тому що у разі укладення зовнішньоекономічної угоди більшість необхідних для розрахунку даних принципово недоступні і техніко-комерційні пропозиції (*дали* – ТКП) постачальників є «чорним ящиком» [22]. Інформація вкрай необхідна для визначення реальної ціни закордонного обладнання, тому ми розробили спосіб оцінки найбільш імовірної ціни для обладнання зарубіжних постачальників, щодо якого відсутня достатня технічна і комерційна інформація. Практичні аспекти застосування параметричного методу для аналізу економічної обґрунтованості запропонованого рівня цін розглянуті з практичної точки зору на прикладі комплексу телекомунікаційного обладнання.

При проведенні передконтрактної роботи основним (а, як правило, і єдиним) джерелом цінової інформації є техніко-комерційні пропозиції іноземних фірм. Фактично, імпортеру пропонується кілька наборів технічних характеристик виробів, що відрізняються ціною. Для визначення реальної ціни запропонованого іноземною фірмою технічно складного виробу ми розробили метод планування, проведення та обробки результатів повного факторного обчислювального експерименту. У разі необхідності укладення контракту на імпорт виробу, технічні характеристики якого визначаються великою кількістю параметрів, наприклад, хімічним складом, побудова регресійної залежності традиційними методами може бути невиправдано складним завданням і методикою визначення економічно обґрунтованої контрактної ціни є моделювання ціни товару нейромережею, наприклад, на широко використовувані в металургії відцентровано-литі прокатні валки, фізи-

ко-технічні властивості яких залежать, зокрема, від набору і концентрації хімічних елементів, які легують робочу поверхню валка.

З метою визначення оптимального постачальника розроблено модель (практичну методику) порівняльного аналізу економічної доцільності застосування прокатних валків українського і зарубіжного виробництва для стану гарячого прокату 1680 МК «Запоріжсталь» з урахуванням їх фактичної експлуатаційної стійкості, що, ґрунтуючись на накопиченому виробничому досвіді, дало змогу зробити переконливий висновок про те, з яким закордонним постачальником слід продовжити техніко-економічне співробітництво. Статистичний аналіз вибірок даних, сформованих за ознакою постачальника, дає можливість обґрунтовано вибрати фірму-постачальника, провести закупівлю технологічної оснастки (прокатних валків в цьому випадку) за економічно обґрунтованими цінами, вибрати технологію виготовлення валків, на яку слід орієнтуватися при укладанні контракту і тим самим забезпечити зовнішньоекономічну безпеку підприємства.

Домогтися зниження цін постачальників можливо тільки завдяки істотному зниженню економічної ефективності угоди для зарубіжної фірми. Для цього необхідні дуже серйозні аргументи, пов'язані з якістю поставленого товару. Ознайомлення керівників з чіткими і наочними результатами статистичного аналізу ТКП зменшує ризик недобросовісних дій закупівельних менеджерів, перш за все завищення цін поставок з метою отримання різних преференцій («відкатів») від постачальників. Фактично, застосування об'єктивних статистичних методів підготовки до переговорів означає готовність до проведення так званих «принципових переговорів» (так вважають М. Бокенчина і Н. Жиєнбаєва [23]), тобто обговорення якісних і кількісних властивостей предмета переговорів по суті, а не кількості поступок, на які може піти кожна зі сторін. Наприклад, після проведення принципів тендерних переговорів з використанням аргументації, заснованої на регресійно-кореляційному аналізі техніко-комерційних пропозицій потенційних постачальників під час проведення тендеру, вдалося досягти високої економічної ефективності (зеконормовано кілька десятків тисяч євро) угоди на імпорт вогнетривких матеріалів. Фактично, результат отримано шляхом застосування аналітичної розвідки конкурентного середовища із застосуванням методів статистичного аналізу.

## Висновки і перспективи дослідження

Підтверджено можливість використання в аналітичній конкурентній розвідці обчислювальних методів як технології забезпечення зовнішньоекономічної безпеки шляхом прогнозування соціально-економічних процесів

і цін на експортних ринках України та обчислення співвідношення «ціна — якість» імпортованої продукції. Такий підхід застосовують у дослідженнях з економічної фізики О. Чикова та О. Оболенська [24]. Отже, розвиток економічних методів зовнішньоекономічної конкурентної розвідки може розглядатися як перспективне завдання.

## Список використаних джерел

1. Венцовський Д.Ю. Зовнішньоекономічна безпека України: стан та напрямки забезпечення / Д.Ю. Венцовський // Стратегічні пріоритети. — 2015. — № 3 (36). — С. 56–63.
2. Левко М.М. Індикативний підхід до оцінки зовнішньоекономічної безпеки держави у парадигмі сталого розвитку / М.М. Левко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. — 2015. — Випуск 4. — С. 20–23.
3. Поликарпов В.С. Философия безопасности [Электронный ресурс] / В.С. Поликарпов. — СПб.; Ростов-на-Дону; Таганрог: Изд-во ТРТУ. 2001. — Режим доступа: [http://sbiblio.com/biblio/archive/polikarpov\\_fi/03.aspx](http://sbiblio.com/biblio/archive/polikarpov_fi/03.aspx)
4. OECD (2015). Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects [Электронный ресурс] // OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. — 2015. — No. 18. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/5js65x46nxhj-en>
5. Harbulot C. A study on economic warfare and associated problems // Strategic Dossier 162 B. Economic intelligence in a global world. Spanish Institute for Strategic Studies. Ministry of Defense. Publication date: February 2014, pp. 63–95.
6. Ольсевич Ю.Я. Фундаментальная неопределенность рынка и концепции современного кризиса / Ю.Я. Ольсевич. — М.: Институт экономики РАН, 2011. — 51 с.
7. Гончар Т. Теоретико-методологические проблемы идентификации рисков внешнеэкономической деятельности металлургических предприятий Украины [Электронный ресурс] / Т. Гончар // Економіст. — 2010. — Червень. — № 5. — Режим доступа: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekonomist/2010\\_5/26\\_30.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonomist/2010_5/26_30.pdf)
8. Marro F. P. Competitive intelligence: a new paradigm in the strategic direction of organizations in a globalized world // Strategic Dossier 162 B. Economic intelligence in a global world. Spanish Institute for Strategic Studies. Ministry of Defense. February 2014, pp. 127–165.
9. Конкурентная разведка [Текст]: учеб. пособие: [в 2 ч.] / под ред. Ющука Е.Л., Мальцева А.А.; [авт. кол.: Е. Л. Юшук, Д. В. Петряшов, А. В. Кузин и др.] / М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. — Екатеринбург, 2015. — Ч. 1. — 210 с.
10. Du Toit A.S.A. Competitive intelligence research: an investigation of trends in the literature [Электронный ресурс] // Journal of Intelligence Studies in Business. — 2015. — Вып. 5, № 2, С. 14–21. — Режим доступа: <https://ojs.hh.se/>
11. Calof J., Richards G., Smith J. Foresight, Competitive Intelligence and Business Analytics — Tools for Making Industrial Programmes More Efficient. Foresight-Russia, 2015, Vol. 9, № 1, pp. 68–81.
12. Calof J. Government sponsored competitive intelligence for regional and sectoral economic development: Canadian experiences [Электронный ресурс] // Journal of Intelligence Studies in Business. — 2016. — Vol 6, No 1. — С. 48–58. — Режим доступа: <https://ojs.hh.se/index.php/JISIB/article/view/142>
13. Søilen K. S. An overview of articles on Competitive Intelligence in JCIM and CIR [Электронный ресурс] // Journal of Intelligence Studies in Business. — 2013. — № 1, С. 44–58. — Режим доступа: <https://ojs.hh.se/>
14. Ожеван М.А. Національна конкурентна розвідка у глобалізованому світі: нові виклики та загрози на тлі «казусу Сноудена» / М.А. Ожеван // Стратегічні пріоритети. — 2013. — № 4 (29). — С. 131–139.
15. Берсенёв В.Л., Юшук Е.Л. Феномен конкурентной разведки: основы теоретического анализа: Препринт / В.Л. Берсенёв, Е.Л. Юшук. — Екатеринбург, 2009. — 52 с.
16. Доронин А.И. Бизнес-разведка [Электронный ресурс] / А.И. Доронин. — 2-ге вид., перероб. и доп. — М., 2003. — 384 с. — Режим доступа: [http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/20351/Doronin\\_-\\_Biznes-razvedka.html](http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/20351/Doronin_-_Biznes-razvedka.html)
17. Юшук Е.Л. Конкурентная разведка: маркетинг рисков и возможностей / Е.Л. Юшук. — М.: Вершина, 2006. — 240 с.
18. Нежданов И.Ю. Аналитическая разведка для бизнеса / И.Ю. Нежданов. — М., 2008. — 336 с.
19. Vercellis C. (2009). Business Intelligence: Data Mining and Optimization for Decision Making. John Wiley & Sons,
20. Коваленко О.В. Роль інформаційно-аналітичних джерел у забезпеченні безпеки функціонування підприємства / О.В. Коваленко, С.В. Биткін, В.Є. Големба, Ю.О. Балюра // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Серія «Економічні науки». — 2015. — Випуск 14. Частина 2. — С. 81–86.

21. Быткин С.В. Конкурентная разведка во внешнеэкономической деятельности: инженерно-экономические методы / С.В. Быткин, В.М. Литвин. — Х., 2015. — 240 с.
22. Bytkin, S.V. (2003). Use of the “black box” model of the quotation on delivery for the determination of the industrial equipment real price. The CEMAPRE 7th Conference Mathematical Modeling for Economics and Management Papers, 18-19 September 2003, Lisbon [SD].
23. Бокенчина М.К. Теоретические основы изучения переговорного процесса в современной психологии [Электронный ресурс] / М.К. Бокенчина, Н.Б. Жиенбаева // Психология в России и за рубежом: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, октябрь 2011 г.). — СПб. : Реноме, 2011. — С. 47–50. — Режим доступа : <http://www.moluch.ru/conf/psy/archive/32/1151/>
24. Чикова О.А. Методы естественных наук в социально-гуманитарных исследованиях [Электронный ресурс]. / О.А. Чикова, О.Г. Оболенская // Электронный журнал «Вестник Новосибирского государственного педагогического университета». — 2013. — № 6 (13). — Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/metody-estestvennyh-nauk-v-sotsialno-gumanitarnyh-issledovaniyah>

## References

1. Ventskovskiy, D.Iu. (2015). Zovnishnoekonomichna bezpeka Ukrainy: stan ta napriamky zabezpechennia [Foreign economic security of Ukraine: condition and directions securing]. *Stratehichni Priorytety — Strategic Priorities*, 3 (36), 56–63 [in Ukrainian].
2. Levko, M.M. (2015). Indykativnyi pidkhid do otsinky zovnishnoekonomichnoi bezpeky derzhavy u paradyhmi staloho rozvytku. [Indicative approach to the assessment of foreign economic state security in the paradigm of sustainable development]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo — Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. — Series: International economic relations and the global economy*, Issue 4, 20–23 [in Ukrainian].
3. Polikarpov, V.S. (2001). Filosofiya bezopasnosti [The philosophy of security]. Spb., Rostov-na-Donu, Taganrog: TRTU. Retrieved from [http://sbiblio.com/biblio/archive/polikarpov\\_fi/03.aspx](http://sbiblio.com/biblio/archive/polikarpov_fi/03.aspx) [in Russian].
4. OECD (2015). Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 18, OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5js65x46nxhj-en>
5. Harbulot C. (2014). A study on economic warfare and associated problems. *Strategic Dossier 162 B. Economic intelligence in a global world*. Spanish Institute for Strategic Studies. Ministry of Defense. Publication date: February, pp. 63–95.
6. Olsevich, Yu. Ya. (2011). Fundamentalnaya neopredelennost rynka i koncepcii sovremennogo krizisa [The fundamental uncertainty of the market and the concept of the present crisis]. M.: Institut ekonomiki RAN [in Russian].
7. Gonchar, T. (2010). Teoretiko-metodologicheskie problemy identifikatsii riskov vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti metallurgicheskikh predpriyatij Ukrainy [Theoretical and methodological problems of identifying the risks of foreign economic activity of the metallurgical enterprises of Ukraine]. *Ekonomist — Economist*, №5, traven. Retrieved from [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekonomist/2010\\_5/26\\_30.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonomist/2010_5/26_30.pdf) [in Russian].
8. Marro, F. P. (2014). Competitive intelligence: a new paradigm in the strategic direction of organizations in a globalized world [Strategic Dossier 162 B. Economic intelligence in a global world]. Spanish Institute for Strategic Studies. Ministry of Defense. Publication date: February, 127–165.
9. Yuschuk, E.L., Petryashov, D.V. (Eds.). (2015). *Konkurentnaya razvedka* [Competitive intelligence]. Ekaterinburg, (Part 1) [in Russian].
10. Du Toit, A.S.A. (2015). Competitive intelligence research: an investigation of trends in the literature. *Journal of Intelligence Studies in Business*. Vol. 5, No 2, 14–21 Available for free online at <https://ojs.hh.se/>
11. Calof, J., Richards, G., Smith, J. (2015) Foresight, Competitive Intelligence and Business Analytics — Tools for Making Industrial Programmes More Efficient. *Foresight-Russia*, vol. 9, no 1, pp. 68–81.
12. Calof, J. (2016) Government sponsored competitive intelligence for regional and sectoral economic development: Canadian experiences. *Journal of Intelligence Studies in Business*. Vol 6, No 1, 48–58. Article URL: <https://ojs.hh.se/index.php/JISIB/article/view/142>
13. Søilen, K. S. (2013). An overview of articles on Competitive Intelligence in JCIM and CIR. *Journal of Intelligence Studies in Business*, 1, 44–58. Available for free online at <https://ojs.hh.se/>
14. Ozhevan, M.A. (2013). Natsionalna konkurentna rozvidka u hlobalizovanomu sviti: novi vyklyky ta zahrozy na tli «kazusu Snoudena». [National competitive intelligence in a globalized world: new challenges and threats in the background of “Snowden incident”] *Stratehichni priorytety — Strategic Priorities*, №4 (29), 131–139 [in Ukrainian].
15. Bersenyov, V.L., Yuschuk E.L. (2009). Fenomen konkurentnoj razvedki: osnovy teoreticheskogo analiza: Preprint. [The phenomenon of competitive intelligence: the basis of theoretical analysis, Preprint]. Ekaterinburg [in Russian].
16. Doronin, A.I. (2003). Biznes-razvedka [Business intelligence] Moscow. Retrieved from [http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/20351/Doronin\\_-\\_Biznes-razvedka.html](http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/20351/Doronin_-_Biznes-razvedka.html) [in Russian].

17. Yuschuk, E.L. (2006). Konkurentnaya razvedka: marketing riskov i vozmozhnostey [Competitive intelligence: marketing risks and opportunities]. Moscow. [in Russian].
18. Nezhdanov, I.Yu. (2008). Analiticheskaya razvedka dlya biznesa [Analytical intelligence for business]. Moscow. [in Russian].
19. Vercellis, C. (2009). Business Intelligence: Data Mining and Optimization for Decision Making. John Wiley & Sons.
20. Kovalenko, O.V., Bytkin, S.V., Holemba, V.Ye., Balyura, Yu.O. (2015). Rol informatsiyno-analitychnykh dzherel u zabezpechenni bezpeky funktsionuvannya pidpryyemstva [The role of information-analytical sources in the security of the enterprise] *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriya «Ekonomiczni nauky» – Scientific Bulletin of Kherson State University. Series “Economic Sciences.”* (Issue 14, Part 2), (pp. 81–86) [in Ukrainian].
21. Bytkin, S.V., Litvin, V.M. (2015). Konkurentnaya razvedka vo vneshneehkonomicheskoy deyatel'nosti: inzhenerno-ehkonomicheskie metody [Competitive intelligence in foreign trade activities: engineering and economic methods]. Kharkov [in Russian].
22. Bytkin, S.V. (2003). Use of the “black box” model of the quotation on delivery for the determination of the industrial equipment real price. The CEMAPRE 7th Conference Mathematical Modeling for Economics and Management Papers, 18–19 September 2003, Lisbon [SD].
23. Bokenchina, M.K. (2011). Teoreticheskie osnovy izucheniya peregovornogo processa v sovremennoy psikhologii [Theoretical basis of the study of the negotiation process in modern psychology]. *Psihologiya v Rossii i za rubezhom – Psychology in Russia and abroad* (pp. 47–50). SPb. Retrieved from <http://www.moluch.ru/conf/psy/archive/32/1151/> [in Russian].
24. Chikova, O.A., Obolenskaya, O.G. (2013). Metody estestvennykh nauk v socialno-gumanitarnykh issledovaniyakh [The methods of the natural sciences in the social and humanitarian studies]. *Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta – Bulletin of the Novosibirsk State Pedagogical University*, 6 (13) Retrieved from <http://cyberleninka.ru/article/n/metody-estestvennykh-nauk-v-sotsialno-gumanitarnykh-issledovaniyakh> [in Russian].

# ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА

УДК 330.16+658.310.7

## ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ПІДПРИЄМСТВ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ

**Ляшенко Олександра Миколаївна,**

*доктор економічних наук, професор,*

*учений секретар Національного інституту стратегічних досліджень*

**Марков Руслан Валентинович,**

*кандидат економічних наук,*

*докторант Національного інституту стратегічних досліджень*

**Актуальність.** Питання економічної безпеки є важливими для підприємств різного розміру і галузевої належності. Поява нових небезпек у зовнішньому та внутрішньому середовищі, ускладнення протидії загрозам через обмеженість ресурсів або утруднення в узгодженні інтересів різних стейкхолдерів негативно впливають на економічну безпеку підприємств. Утім, тенденції, які прямо чи опосередковано характеризують економічну безпеку підприємств різних секторів економіки, є різними. Водночас, наявні підходи до оцінювання економічної безпеки не завжди коректно це відображають. Крім того, переважна більшість таких підходів має статичний характер. Майже відсутні інструменти перспективного оцінювання економічної безпеки підприємств. В умовах зламоподібних тенденцій розвитку і високошвидкісного перебігу подій потрібні нові підходи до оцінювання економічної безпеки підприємств, які враховували динаміку і особливості перспектив їхньої діяльності. **Мета** статті полягає у формулюванні принципових засад оцінювання економічної безпеки підприємств з урахуванням особливостей їхньої діяльності у часі. **Отримані результати.** Запропоновано селективний підхід до оцінювання економічної безпеки підприємств. **Висновки.** Неерeditarність тенденцій розвитку і висока швидкість змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі висуває нові вимоги до оцінювання економічної безпеки підприємств. Оцінювання економічної безпеки підприємств має здійснюватись у парадигмальному полі «універсальність — унікальність». «Гібридизація» загроз, дивергенція інтересів стейкхолдерів та обмеженість ресурсів потребують модифікації підходів до оцінювання економічної безпеки підприємств.

**Ключові слова:** економічна безпека, сектор економіки, підприємства, підходи до оцінювання, загрози, ресурси, інтереси.

**Liashenko Oleksandra, Markov Ruslan**

### ECONOMIC SECURITY OF ENTERPRISES: TRENDS AND APPROACHES TO EVALUATION

**Relevance.** The is an important issue for the of different size and in every industry. Economic security of enterprise deteriorates due to emerging threats in the external and internal envi-

ronment, diminishing resistance to threats caused by resources scarcity, or challenging tasks of reconciling interests of the different stakeholders. However, we deal with different trends, which, directly or indirectly, define economic security of enterprises in different sectors of economy. At the same time existing approaches to evaluating economic security do not reflect this fact in every case properly. Furthermore, most of these approaches are essentially inert. The tools of forward evaluation of economic security are almost absent. Disruptive trends of development and high flow of events demand new approaches to evaluation of economic security of enterprises, which consider dynamics and prospects of their business activity. The article **objective** is to formulate fundamental principles of evaluation of economic security of enterprises with respect to their activity during certain period of time. **Results.** We propose selective approach to evaluation of economic security of enterprises. **Conclusions.** Non-hereditary tendencies of development and high-speed changes in the external and internal environment call for new requirements toward evaluation of economic security of enterprises. This evaluation must be done with paradigm pattern “universality – uniqueness”. “Hybrid” threats, divergence of stakeholders’ interests, and resources scarcity push for modification of the approaches to evaluation of economic security of enterprises.

**Keywords:** economic security, economy sector, enterprise, approaches to evaluation, threats, resources, interests.

**Постановка проблеми.** Сучасні погляди на економічну безпеку підприємства дедалі більше трансформуються зі споглядально-забезпечувальних в управлінські, тому безпекознавча парадигма представлено теоретичним базисом управління економічною безпекою підприємства. Такий базис являє собою теоретичне підґрунтя, зміст якого пояснює сутність сукупності взаємопов’язаних процесів у системі економічної безпеки підприємства, скерованих на набуття певної міри економічної свободи підприємств в межах об’єктивних і суб’єктивних обмежень, властивих системі економічної безпеки.

Питання економічної безпеки є важливими для підприємств різного розміру і галузевої належності. Поява нових небезпек у зовнішньому та внутрішньому середовищі, ускладнення протидії загрозам через обмеженість ресурсів або утруднення в узгодженні інтересів різних стейкхолдерів негативно впливають на економічну безпеку підприємств. Утім, тенденції, які прямо чи опосередковано характеризують економічну безпеку підприємств різних секторів економіки, є різними. Наявні підходи до оцінювання економічної безпеки не завжди коректно це відображають.

В умовах зламоподібних тенденцій розвитку і високошвидкісного перебігу подій потрібні нові підходи до оцінювання економічної безпеки підприємств, які враховують динаміку і особливості перспектив їхньої діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розв’язанню проблеми оцінювання економічної безпе-

ки підприємств наразі присвячено багато уваги як вітчизняними, так і зарубіжними (переважно, з пострадянського простору) науковцями. Традиційно застосовуваними при визначенні кількісних характеристик об’єктів чи явищ є поняття стану, рівня, оцінки. Безперечно, використання таких понять може бути доцільним, але переважно у тих випадках, коли мова йде про визначення стану об’єктів чи явищ у статистичній або тоді, коли визначення їх оціночних характеристик може бути обмежене точковими значеннями. Окремі аспекти дилеми «комплексність-точковість» щодо оцінювання економічної безпеки підприємства попередньо автором розглянуто в [1].

В економічній науці при визначенні оціночних характеристик використовується поєднання понять у такий, приміром, спосіб, як «оцінка стану» чи «оцінка рівня». Так, відповідно до методики, запропонованої в [2], оцінка рівня економічної безпеки підприємства проводиться на основі наведених положень, згідно з якими підприємство перебуває в економічній безпеці, у тому разі якщо його виробничо-господарська діяльність є прибутковою. Визначення рівня економічної безпеки підприємства здійснюється на основі запропонованого критерію, який являє собою співвідношення величини бруто-інвестицій підприємства і величини ресурсів, необхідних для інвестиційної підтримки умов, що забезпечують економічну безпеку підприємства. Такий підхід до визначення рівня економічної безпеки підприємства заснований на тому, що джерелом її забезпечення є прибуток, отри-

маний у результаті взаємодії підприємства із суб'єктами зовнішнього середовища, тобто в результаті повного або часткового дотримання інтересів підприємства. Що вищим є рівень дотримання інтересів підприємства, то більша величина прибутку, одержувана підприємством [2].

Економічна наука розробила, а господарська практика випробувала загальну методику оцінки рівня економічної безпеки підприємства, за якою такий рівень пропонується оцінювати на підставі визначення сукупного критерію через зважування і підсумовування окремих функціональних критеріїв, що обчислюються за допомогою порівняння можливої величини шкоди підприємству та ефективності заходів щодо запобігання цій шкоді. Даний критерій є загальновизнаним науковцями і тому, що, окрім наукових та практичних цілей, використовується при підготовці фахівців з управління економічною безпекою та менеджменту організацій, про що свідчить факт його використання у підручниках та навчальних посібниках, серед яких найбільш популярним є [3].

Отже, в обох розглянутих методиках оцінка економічної безпеки має здійснюватися в динаміці, але на певному часовому інтервалі, який може визначатися, виходячи з уявлень про вірогідність зовнішньої та внутрішньої інформації, використовуваної для проведення такої оцінки. Також в обох випадках наголошується на необхідності визначення певних кінцевих показників, за результатами значень яких мають прийматися конкретні управлінські рішення щодо подальшого управління економічною безпекою підприємства і його розвитку. Однак, попри те, що розвиток та економічна безпека є найважливішими системоутворючими елементами підприємства як відкритої системи, їх не слід протиставляти, вони можуть «суперничати» між собою, а саме зосередженість на забезпеченні може гальмувати розвиток.

Поширеними методиками кількісного визначення рівня економічної безпеки є світові моделі аналізу кризового стану підприємства, такі, наприклад, як наведені в [4], відповідно до яких нормальним є стан підприємства, коли показники його життєдіяльності перебувають у межах установлених нормативів, і рівень використання його наявного потенціалу економічно обґрунтований.

Характерною особливістю обох наведених методик є інтерпретація результатів оцінки економічної безпеки підприємства у вартісному вимірі, тоді як установлений порядок проведення такої оцінки передбачає використання якісних показників та характеристик стану підприємства різного, причому, переважно не вартісного характеру. Отже, маємо зважати на деяку невідповідність провідних ознак процесу і результату оцінки економічної безпеки підприємства.

Отже, **невирішена частина загальної проблеми** стосується селекції підходів до оцінювання економічної безпеки з урахуванням часових і галузевих особливостей діяльності підприємств.

**Мета статті** полягає у формулюванні принципових засад оцінювання економічної безпеки підприємств з урахуванням особливостей їхньої діяльності у часі.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Основоположною конструкцією економічної складової безпекознавчої парадигми є системоутворення економічної безпеки підприємства. Під системою економічної безпеки підприємства розуміється цілісна сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних процесів, реалізацію яких скеровано на досягнення певної міри економічної свободи підприємства. Визначальна роль в системі економічної безпеки підприємства належить економічному вибору, який слугує досягненню головної мети – економічної свободи підприємства. У системі економічної безпеки підприємства економічний вибір розглядається як вибір найкращого з альтернативних варіантів узгодження інтересів стейкхолдерів підприємства за умов раціонального використання ресурсів.

Безпекознавча парадигма перебуває в процесі становлення, тому вельми доречним є уточнення визначення поняття економічної безпеки підприємства. Сутність економічної безпеки підприємства автор тлумачить як результат керування процесів досягнення цілей управління економічною безпекою підприємства, що забезпечує набуття певної міри його економічної свободи в межах наявних об'єктивних і суб'єктивних обмежень [5].

Отже, підґрунтям парадигмального поля оцінювання економічної безпеки підприємств є зазначене розуміння поняття. Проте проведені

останнім часом дослідження показують, що досягнення тріади цілей управління економічною безпекою підприємства – узгодження інтересів, протидія загрозам і формування релевантного ресурсного забезпечення – має перебувати у площині, означеній осями «універсальність – унікальність». Дивергенція інтересів стейкхолдерів, «гібридизація» загроз та обмеженість/невідповідність ресурсів потребують модифікації підходів до оцінювання економічної безпеки підприємств.

Дивергенцію інтересів можна спостерігати як глобально (проєвропейська і антиєвропейська скерованість), так і локально («особливий приклад» – діяльність підприємств на тимчасово окупованих територіях). «Гібридизація» загроз може бути проілюстрована багатьма прикладами, але найбільш яскравими, мабуть, є ті, що пов'язані з поєднанням кадрової та інформаційної складових економічної безпеки. Зокрема, наразі надійність кадрової складової різко зменшується через активне використання «інтернету речей» і пов'язаною з ним соціальної інженерії, слідством чого є онлайн-шахрайство, фішинг, мальваре, рефайлінг, протиправний контент тощо. Відповідно, ресурсне забезпечення має еволюціонувати, аби сприяти убезпеченню від появ та протидії загрозам нового типу або їх модифікаціям.

Крім того, попри наявність у вітчизняному науковому полі так званих «галузевих» досліджень економічної безпеки, досліджувані в них підходи до оцінювання скоріше тяжіють до універсальності. Якщо максимально спростити завдання і спиратися у теоретичному плані на наявність захисного, ресурсного, функціонального і гармонізаційного підходів до економічної безпеки підприємств, а у прикладному сенсі вивчити галузевий розподіл на промислові і аграрні підприємства різного розміру, очевидно, можна запропонувати селективний підхід до оцінювання економічної безпеки.

Отже, автором на основі офіційних даних про показники структурної статистики по суб'єктах господарювання з розподілом за їх розмірами, оприлюднених на Порталі Державної служби статистики [6] здійснені аналітичні розрахунки та графічні інтерпретації тенденцій, які наведені у табл. 1 і 2.

Показовими є зміни обсягів реалізованої продукції, товарів і послуг, які свідчать про по-

зитивні тенденції щодо узгодження інтересів вітчизняних підприємств. Структурування суб'єктів господарювання за розмірами показало, що у 2013 р. порівняно з 2012 р. обсяг реалізованої продукції по великих підприємствах знизився на 2,5 %, по середніх – на 6 %, а по малих – лише на 0,4 %. При цьому, у 2014–2015 р. намітилась тенденція відновлення темпів зростання обсягів реалізації у грошовій формі, але швидкість відновлення зростання на великих, середніх і малих підприємствах була різною. Так, у 2014 р. порівняно з 2013 р. обсяги реалізації зросли на 1,5; 3,6 та 5,2 % відповідно, а у 2015 р. також порівняно з 2013 р. – на 19,6; 30,4 і 39,8 %. За відправну точку для порівняння узято 2013 р., виходячи з найпростіших міркувань – рік після чергового віражу світової фінансової кризи і напередодні відкритої агресії Росії проти України. Докази на користь наявності таких тенденцій наведені у табл. 1.

Отже, очевидними є наступні тенденції:

- компенсаторні можливості є вищими у підприємств меншого розміру;
- економічно вразливішими є великі підприємства.









Цікавими є також тенденції, що сформувались у діяльності вітчизняних підприємств, котрі належать до різних галузей (табл. 2).

Навіть у найбільш укрупненому галузевому поділі на промислові й аграрні підприємства можна спостерігати наявність ознак більшої антикрихкості в аграрних підприємств (за точковою ознакою збитковості як найпростішого критерію економічної небезпеки). При цьому можна спостерігати, що чисельність і промислових, і аграрних малих підприємств зростає, але в останніх – «запас міцності» (за тією ж ознакою) відновлюється швидше. Очевидно, така тенденція може бути частковим підтвердженням правильності висновку про «аграрний сектор як драйвер економічного зростання», про що йдеться у Форсайті соціально-економічного розвитку України на середньостроковому (до 2020 року) горизонті [7].

Слід зазначити, що аграрні підприємства наразі зазнають значно більшого тиску такої «класичної» і загальноновизнаної загрози економічній безпеці, як рейдерство. Так, протягом 2016 р. засоби масових комунікацій наводили приклади найбільш резонансних рейдерських нападів.



Таблиця 1. Тенденції кількості та обсягів реалізації вітчизняних підприємств різного розміру<sup>1</sup>

Показники	Усього	Підприємства		
		великі	середні	малі
Кількість суб'єктів господарювання, одиниць				
2010	2183928	586	20983	357241
2011	1701620	659	20753	354283
2012	1600127	698	20189	344048
2013	1722070	659	18859	373809
2014	1932161	497	15906	324598
2015	1974318	423	15203	327814
Тенденції				
Ланцюгові індекси обсягів реалізованої продукції, (товарів, послуг), млн грн				
2010	100,0	100,0	100,0	100,0
2011	116,8	126,7	115,1	107,0
2012	106,1	99,2	110,1	110,7
2013	97,2	97,5	94,0	99,6
2014	102,9	101,5	103,6	105,2
2015	124,6	117,8	125,9	132,9
Середній обсяг реалізованої продукції (на 1 підприємство), млн грн				
2010	1,6	2391,8	66,5	1,6
2011	2,5	2694,7	77,5	1,7
2012	2,8	2523,0	87,6	2,0
2013	2,5	2606,1	88,2	1,8
2014	2,3	3506,1	108,3	2,2
2015	2,8	4853,9	142,7	2,9
Тенденції				

<sup>1</sup> Дані наведено без урахування результатів діяльності банків, бюджетних установ, тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО.

Рейдерство наразі є «чорним маркером» аграрного бізнесу [8]. Попри те, що розмаїття способів рейдерських захоплень є доволі обмеженим і не є єдиною причиною уражень розвитку підприємств, воно є класичною загрозою не лише економічній, але і безпеці підприємства загалом. Головною властивістю такої загрози (з точки зору підприємства) є несподіваність, тобто поява «чорного лебедя». Проте, як правило, причиною скоєння такого виду злочину є не стільки професійність зовнішніх стейкхолдерів підприємства, скільки непрофесійність його внутрішніх стейкхолдерів. Таку ситуацію можна характеризувати як «чутливість до уражень».

Під селективним підходом розуміється проектна сукупність способів і методів оцінювання економічної безпеки підприємств, сформована урахуванням галузевих особливостей підприємства, його розміру підприємств та чутливості до уражень, тобто схильності до проявів неерeditarності/зламоподібності у тенденціях розвитку за різними критеріями, та упорядкована відповідно до часового горизонту, в межах якого передбачається застосовувати результати оцінювання. Така проектна сукупність може вбирати будь-які інструменти захисного, ресурсного, функціонального і гармонізаційного підходів до економічної безпеки підприємств з єдиним застереженням: поточне (тактичне,

Таблиця 2. Галузеві тенденції кількості та збитковості вітчизняних підприємств різного розміру<sup>2</sup>

Показники	Кількість підприємств, одиниць						Відхилення		
	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2013-2012	2014-2013	2015-2014
<b>Розмір підприємств</b>									
великі	586	642	682	646	497	423	-36	-149	-74
середні	20983	19797	19292	18029	15906	15202	-1263	-2123	-704
малі	357241	338223	327107	354136	324598	327815	27029	-29538	3217
<b>Промисловість</b>									
великі	347	394	397	370	289	230	-167	-140	-59
середні	6107	5767	5591	5356	4791	4682	-909	-674	-109
малі	41373	39370	35466	41124	37107	38004	2538	-3120	897
<b>Сільське, лісове та рибне господарство</b>									
великі	13	16	25	27	28	28	3	1	0
середні	3440	3134	3025	2818	2595	2543	-482	-275	-52
малі	47213	36979	42916	45145	43389	44229	1313	-916	840
<b>Частка підприємств, які одержали збиток, %</b>									
<b>Розмір підприємств</b>									
великі	31,7	31,1	30,1	31,4	48,2	44,3	14,2	12,9	-3,9
середні	36,6	33,4	30,5	34,8	37,4	28,9	-1,6	-5,9	-8,5
малі	41,4	34,7	35,4	33,8	33,5	26,1	-9,3	-7,7	-7,4
<b>Промисловість</b>									
великі	30,3	31,4	30,6	35	51	52,2	21,6	17,2	1,2
середні	43	39,6	38	39,2	42	33,3	-4,7	-5,9	-8,7
малі	41,2	36,7	37,3	36,1	35,9	26,3	-11	-9,8	-9,6
<b>Сільське, лісове та рибне господарство</b>									
великі	23,1	5,9	4	14,8	21,4	17,9	13,9	3,1	-3,5
середні	16,2	12,7	18	22,4	15,1	8,5	-9,5	-13,9	-6,6
малі	34,2	17,1	21,5	19,2	15,8	11,7	-9,8	-7,5	-4,1

<sup>2</sup> Дані наведено без урахування результатів діяльності банків, бюджетних установ, тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО.

короткострокове) оцінювання має мінімально застосовувати інструментарій гармонізаційного підходу, тоді як перспективне (стратегічне, довгострокове), навпаки, використовувати його максимально, аби запобігти зламopodobності тенденцій розвитку.

**Висновки.** Неерeditarність тенденцій розвитку і висока швидкість змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі висуває нові вимоги до оцінювання економічної безпеки підприємств. Оцінювання економічної безпеки підприємств має здійснюватись у парадигмальному полі «універсальність — унікальність». «Гібридизація» загроз, дивергенція інтересів стейкхолдерів та обмеженість ресурсів потребують модифіка-

ції підходів до оцінювання економічної безпеки підприємств. Селективний підхід є однією з таких модифікацій, застосування котрої може бути корисним при визначенні унікальних особливостей економічної безпеки підприємств певної галузевої належності, розміру та чутливості до «зламів» у своєму розвитку.

**Перспективи подальших розвідок** у царині фундаментальних досліджень безпекознавства стосуються міри економічної свободи підприємства. Серед науково-практичних питань недостатньо вивченим є вплив чинників «м'якої сили», інформаційних загроз та внутрішньої комунікативної дисгармонії на економічну безпеку підприємства.

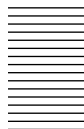
**Список використаних джерел**

1. *Ляшенко О.М.*, Овчаренко Є.І. Дилема «комплексність—точечність» в забезпеченні соціально-економічної безпеки підприємств *Економіка. Менеджмент. Підприємництво*. 2007. Вип. 17(І). С. 42–48.
2. *Козаченко А.В.*, Пономарев В.П., Ляшенко А.Н. Экономическая безопасность предприятия: сущность и механизм обеспечения. Киев, 2003. 280 с.
3. *Доровской А.Н.* Экономическая безопасность в системе национально-государственных интересов : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2008. 18 с.
4. *Бельтюков Е.А.*, Бревнов А.А., Парсяк В.Н. Планирование деятельности предприятия. Харьков, 2006. 384 с.
5. *Ляшенко О.М.* Концептуалізація управління економічною безпекою підприємства. Київ, 2015. 348 с.
6. *Портал* Державної служби статистики URL: <http://ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 19.08.2016).
7. *Форсайт* та побудова стратегії соціально-економічного розвитку України на середньостроковому (до 2020 року) і довгостроковому (до 2030 року) часових горизонтах URL: <http://wdc.org.ua/sites/default/files/WDC-IASA-FORESIGHT-2016.pdf> (дата звернення: 19.10.2016).
8. *Аграрное* рейдерство: основные тенденции 2016 года URL: <http://www.ukragroconsult.com/news/agrarnoe-reiderstvo-osnovnye-tendencii-2016-goda> (дата звернення: 29.09.2016).

**Referents**

1. *Liashenko O.M.*, Ovcharenko Ye.I. Dylema «kompleksnist—tochechnist» v zabezpechnni sotsialno-ekonomichnoi bezpeky pidpriemstv *Ekonomika. Menedzhment. Pidpriemnytstvo*. 2007. Vyp. 17(I). S. 42–48.
2. *Kozachenko A.V.*, Ponomarev V.P., Liashenko A.N. Ekonomycheskaia bezopasnost predpriyatia: sushchnost y mekhanyzm obespecheniya. Kyev, 2003. 280 s.
3. *Dorovskoi A.N.* Ekonomycheskaia bezopasnost v systeme natsyonalno-hosudarstvennykh interesov: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Saratov, 2008. 18 s.
4. *Beltiukov E.A.*, Brevnov A.A., Parsiak V.N. Planyrovanye deiatelnosti predpriyatia. Kharkov, 2006. 384 s.
5. *Liashenko O.M.* Kontseptualizatsiia upravlinnia ekonomichnoi bezpekoiu pidpriemstva. Kyiv, 2015. 348 s.
6. *Portal* Derzhavnoi sluzhby statystyky URL: <http://ukrstat.gov.ua> (data zvernennia: 19.08.2016).
7. *Forsait* ta pobudova stratehii sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy na serednostrokovomu (do 2020 roku) i dovhostrokovomu (do 2030 roku) chasovykh horyzontakh URL: <http://wdc.org.ua/sites/default/files/WDC-IASA-FORESIGHT-2016.pdf> (data zvernennia: 19.10.2016).
8. *Agrarnoe* reiderstvo: osnovnye tendentsyy 2016 hoda URL: <http://www.ukragroconsult.com/news/agrarnoe-reiderstvo-osnovnye-tendencii-2016-goda> (data zver-nennia: 29.09.2016).

# ЗАГРОЗИ ІННОВАЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ У ПРОМИСЛОВОСТІ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ ПОДОЛАННЯ



**Собкевич Оксана Володимирівна,**

*доктор економічних наук, старший науковий співробітник*

**Поглиблення кризових** тенденцій у промисловості України актуалізує питання інноваційного розвитку в контексті економічної безпеки держави, зокрема її інноваційного складника, з погляду виявлення і систематизації загроз інноваційній безпеці у промисловості та обґрунтування заходів державної політики щодо їх упередження і подолання.

Основними загрозами інноваційній безпеці у промисловості є: застаріла технологічна структура промисловості, низький рівень інтелектуалізації експорту, імпортозалежність промисловості від наукоємних товарів; повільне формування ринку інноваційної продукції; занепад кадрового потенціалу інноваційного розвитку промисловості; недостатнє фінансове забезпечення створення та реалізації нових інноваційних видів продукції; нерозвиненість ефективних організаційних форм інноваційної діяльності — кластерних структур; повільне впровадження інноваційних енергоефективних та енергоощадних технологій у виробництво; слабкий розвиток інноваційної інфраструктури; зниження конкурентоспроможності продукції.

Виявлено причини та специфіку прояву загроз; обґрунтовано стратегічні напрями, які визначають загальне бачення інноваційної політики у промисловості з метою досягнення якісних змін у структурі і способах виробництва, підвищення конкурентоздатності індустріального комплексу та забезпечення економічної безпеки держави.

**Ключові слова:** інноваційна політика, економічна безпека держави, національні економічні інтереси, науково-технологічний потенціал, промисловість, модернізація.

**Sobkevych Oksana**

## THREATS TO ECONOMIC SECURITY IN THE INDUSTRY, AND MECHANISMS TO OVERCOME THEM

**Modern deepening** recessionary trends in the industry of Ukraine shows the need to consider innovative development in the context of the economic security of the state, in particular, its innovative component, in terms of identifying and systematizing innovative security threats in the industry and study of public policy measures for their prevention and overcoming.

By the innovative security threats in the industry include the following: obsolete technological industrial structure, low level of intellectualization of exports, dependence on imports of high-tech industrial products; slow formation of the market of innovative products; the weakening of personnel potential of innovative development of industry; lack of financial support for the creation and implementation of new and innovative products; undeveloped effective organizational forms of innovation — cluster structures; slow implementation of innovative energy-efficient and energy-saving technologies in production processes; weak development of innovation infrastructure; diminution in the competitiveness of products.

The causes and specific of threats are identified; on this basis, strategic directions which define a common vision of innovation policy in the industry are grounded. This will to achieve qualitative changes in the structure and production methods, increase the competitiveness of industry and to ensure the economic security of the state.

**Keywords:** innovation policy; economic security of the state; national economic interests; scientific and technological potential; industry; modernization.

Сучасні тренди світового соціально-економічного розвитку свідчать про те, що інноваційна діяльність є найбільш ефективним важелем підвищення конкурентоспроможності країн на світових ринках і забезпечення їх економічної безпеки в умовах глобалізації економічного простору. Доцільність національних стратегій соціально-економічного розвитку, в яких провідна роль належить інноваціям, підтверджується міцними позиціями індустріально розвинених країн на високотехнологічних ринках, що є надійною запорукою їх інноваційної безпеки у довгостроковій перспективі.

На тлі бурхливого розвитку інноваційних процесів у світі, які стрімко охоплюють усі сфери життєдіяльності, домінування в структурі економічно розвинених країн п'ятого технологічного укладу ситуація в Україні виглядає критичною. Основу вітчизняного індустріального комплексу становлять галузі, орієнтовані на низькотехнологічні виробництва та експорт сировини, а факторами забезпечення конкурентоспроможності національної економіки слугують традиційні чинники, такі як наявність робочої сили, природних ресурсів, капіталу. Збереження існуючої моделі розвитку промислового сектору вже довело свою неефективність і надалі призводитиме до зниження конкурентних позицій національної економіки і нарощування технологічного відставання від розвинених країн.

Протягом 2012–2015 рр. пришвидшувалися темпи падіння промислового виробництва в Україні, яке за підсумками 2015 р. становило 13 %. Сучасна кризова ситуація у промисловості України багато в чому спричинена об'єктивно складними умовами: воєнними діями, руйнуванням значної частини промислових об'єктів та інфраструктури на сході країни, агресивним закриттям Російською Федерацією ринку для українських виробників, блокуванням нею транзиту до третіх країн, а також зниженням світових цін на провідні позиції вітчизняного експорту. Але вона водночас є симптомом деіндустріалізації економіки і результатом відсутності протягом тривалого періоду реформ, спрямованих на подолання надмірної прив'язки

промисловості до світової кон'юнктури та створення ефективних механізмів протистояння негативним впливам економічних екстерналій.

Натомість використання інноваційних чинників дозволить сформувати потужне підґрунтя для економічного зростання на майбутнє, задіявши ресурси, необхідні для впровадження досягнень науки і техніки у виробництво, і дасть змогу модернізувати структуру промисловості на нових засадах – підвищення частки виробництва товарів з високою доданою вартістю, насамперед високотехнологічних, нарощування їх експорту, розвитку внутрішнього ринку збуту, забезпечення припливу інвестицій у виробничий сектор економіки, налагодження випуску продукції, здатної ефективно конкурувати з продукцією іноземного виробництва, підвищення енерго-ресурсної ефективності виробництва, утворення замкнених циклів створення продукції тощо.

Поглиблення кризових тенденцій у промисловості доводить необхідність розгляду питання інноваційного розвитку у контексті економічної безпеки держави, зокрема її інноваційного складника, з погляду виявлення і систематизації загроз інноваційній безпеці у промисловості та обґрунтування заходів державної політики з мінімізації прояву загроз – активізації інноваційних процесів і використання науково-технічного потенціалу промисловості.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** показав, що питанням активізації інноваційної політики і стимулювання інноваційного розвитку економіки на основі використання її науково-технічного потенціалу, а також обґрунтування напрямів забезпечення економічної безпеки держави на основі задіяння інноваційних чинників присвятили свої дослідження науковці З. Варналій [1], О. Власюк [2], В. Горбулін [3], Б. Губський [4], Я. Жаліло [5], А. Мазаракі [6], Г. Новицький [7], Г. Пастернак-Таранушенко [8], В. Сенчагов [9], А. Сухоруков [10], В. Шлемко, І. Бінько [11] та ін. Системні дослідження з питань економічної безпеки дають змогу зробити висновок про підвищення значення інновацій

Таблиця 1. Динаміка показників інноваційної діяльності у промисловості України, 2012–2015 рр.

Назва показника	2012	2013	2014	2015
Кількість інноваційно активних підприємств, од. / % до загальної кількості підприємств промисловості	<u>1758</u> 17,4	<u>1715</u> 16,8	<u>1609</u> 16,1	<u>824</u> 17,3
Кількість підприємств, що впроваджували інновації, од. / % до загальної кількості підприємств промисловості	<u>1371</u> 13,6	<u>1312</u> 12,9	<u>1208</u> 12,1	<u>723</u> 15,2
Кількість підприємств, що реалізували інноваційну продукцію, од. / % до загальної кількості підприємств промисловості	<u>1037</u> 10,3	<u>1031</u> 10,1	<u>905</u> 9,0	<u>570</u> 12,0
Обсяги реалізованої інноваційної продукції, млн грн / % до загального обсягу реалізованої продукції промисловості	<u>36157,7</u> 3,3	<u>35892,0</u> 3,3	<u>25669,0</u> 2,5	<u>23050,1</u> 1,4
Обсяги реалізованої за межі України інноваційної продукції, млн грн / % до загального обсягу реалізованої інноваційної продукції промисловості	<u>13354,9</u> 36,9	<u>16053,3</u> 44,7	<u>7486,4</u> 29,2	<u>10843,8</u> 47,0
Обсяг виконаних наукових і науково-технічних робіт, млн грн	3666,6	3656,4	3542,2	н. д.
Обсяг фінансування інноваційної діяльності, млн грн	11480,6	9562,6	7695,9	13813,7
Обсяг витрат на виконання наукових і науково-технічних робіт, млн грн	3179,0	3277,7	3191,4	н. д.

Джерело: складено та розраховано за: [12]

для забезпечення надійного стійкого розвитку національних економік. Однак недостатньо розробленими залишаються аспекти, пов'язані з виявленням загроз інноваційній безпеці, встановленням їх зв'язків з економічною безпекою держави, обґрунтуванням механізмів державної політики зі створення резервів і цілеспрямованого застосовування заходів протидії загрозам.

**Мета статті** — проаналізувати загрози інноваційній безпеці у промисловості з погляду їх впливу на економічну безпеку держави, дослідити специфіку їх прояву та причини, що зумовлюють або посилюють цей вплив, а також обґрунтувати стратегічні напрями сучасної інноваційної політики як чинника подолання загроз.

Роль інноваційної політики у реформуванні економіки України полягає в забезпеченні належних умов для створення нових або вдосконалених існуючих продуктів і технологічних процесів, їх впровадження у виробництво, комерційної реалізації тощо. Поки що такі умови не створені, про що свідчить незадовільна динаміка інноваційної та науково-технічної діяльності (у 2012–2014 рр. скорочувалася кількість інноваційно активних підприємств, підприємств, що впроваджують інновації, і підприємств, що реалізують інноваційну продукцію; зменшувався обсяг виконаних науково-технічних робіт, знижувався рівень наукоємності експорту), незадовільними були показники фінансування такої діяльності (табл. 1). У 2015 р. частка інноваційно активних підприємств у загальній кількості підприємств промисловості становила 17,3 %, підприємств, що впроваджували інновації, — 15,2 %, підприємств, що

реалізували інноваційну продукцію, — 12,0 %. Однак у зв'язку зі змінами у 2015 р. в організації та здійсненні державного статистичного спостереження Державною службою статистики України щодо інноваційної діяльності промислових підприємств<sup>1</sup> безпосереднє порівняння даних за 2015 р. з аналогічними показниками попередніх років є некоректним.

Явища застою в інноваційній політиці та інноваційному середовищі унеможливають подолання технологічної кризи в нашій країні і провокують критичне зростання рівня загроз інноваційній безпеці.

Загрози інноваційній безпеці у промисловості можуть завдати шкоди національним економічним інтересам держави, спричинити скорочення промислового виробництва і ВВП, призводять до ослаблення системи державного регулювання та контролю в економіці. Загрози інноваційній безпеці у промисловості мають системний вплив на економічну безпеку держави, тому важливо дослідити специфіку їх прояву та причини, що зумовлюють або посилюють цей вплив. До загроз інноваційній безпеці у промисловості доцільно віднести такі основні:

- застарілу технологічну структуру промисловості, низький рівень інтелектуалізації експорту, імпортозалежність промисловості від наукоємних товарів;

<sup>1</sup> Починаючи зі звіту за 2015 р., Державною службою статистики України у Статистичному збірнику «Наукова та інноваційна діяльність в Україні» до підприємств віднесено юридичних осіб видів економічної діяльності промисловості з кількістю працівників 50 осіб і більше.

- повільне формування ринку інноваційної продукції;
- занепад кадрового потенціалу інноваційного розвитку промисловості;
- недостатнє фінансове забезпечення створення та реалізації нових інноваційних видів продукції;
- нерозвиненість ефективних організаційних форм інноваційної діяльності — кластерних структур;
- повільне впровадження інноваційних енергофактивних і енергоощадних технологій у виробництво;
- слабкий розвиток інноваційної інфраструктури;
- зниження конкурентоспроможності продукції.

**Застаріла технологічна структура промисловості, низький рівень інтелектуалізації експорту, імпортозалежність промисловості від наукоємних товарів** є наслідком відсутності вираженої структурної політики у промисловості з акцентом на відборі, захисті і розвитку критичних технологій і нових галузей-драйверів (високотехнологічних виробництв ракетно-космічної галузі, авіа- та суднобудування, індустрії наноматеріалів, вуглецевих та фармацевтичних продуктів, продукції малотоннажної хімії, титано-магнієвої та цирконової промисловості) і призводить до зниження науково-технічного, технологічного потенціалу економіки і закріплення її технологічного відставання від розвинених країн.

В обсягах реалізації промислової продукції і товарного експорту України у 2015 р. частка харчової промисловості становила 22,6 % та 15,2 % відповідно; металургії — 17,8 % та 24,8 %. Натомість частка машинобудівної продукції залишається незначною — 6,9 % (у т.ч. частка виробництва комп'ютерів, електронної та оптичної продукції — 0,5 %) та 12,5 % відповідно; фармацевтичної галузі — 1,3 % та 0,4 %.

У структурі реалізації промислової продукції і товарного експорту України переважають виробництва низьких укладів (від 85 % до 95 % продукції виробляється галузями третього та четвертого технологічних укладів), що є свідченням тривалого технологічного занепаду країни і поглиблення технологічного розриву з розвиненими країнами світу. Наслідком нерозвиненості виробництв високотехнологічної продукції є збереження високих показників її імпорту. Так, сукупна частка машинобудівної продукції у структурі товарного імпор-

ту у 2015 р. становила 22,6 % (з неї обладнання та механізми — 16,7 %), фармацевтичної — 3,6 %.

**Повільне формування ринку інноваційної продукції** зумовлене низьким платоспроможним попитом на неї, а також неспроможністю більшості вітчизняних товаровиробників виступати рівноправними партнерами на міжнародному ринку інноваційних товарів та послуг. Дедалі частіше власники провідних промислових підприємств ігнорують вітчизняні перспективні технологічні розробки, надаючи перевагу закупівлі відомої продукції звичних для них фірм [13, 122].

Споживчий попит населення на продукцію промисловості задовольняється переважно за рахунок вітчизняного виробництва, частка якого у структурі кінцевого споживання домогосподарств становила у 2012 р. 58,1 %, у 2013 р. — 56,7 %, у 2014 р. — 57,9 % (табл. 2).

Водночас аналіз галузевих показників витрат на кінцеве споживання домогосподарств свідчить, що більш наукоємна продукція, насамперед, машинобудівна, переважно імпортується: частка імпортової продукції машинобудування у кінцевих витратах домогосподарств становила 83,9 % (табл. 3). Це є свідченням того, що населення майже повністю перейшло на споживання імпортних автомобілів, побутових приладів і техніки.

Вітчизняні підприємства у процесі виробництва та модернізації також надають перевагу імпортному устаткуванню. Валове нагромадження основного капіталу здійснювалося за рахунок імпортних поставок продукції у 2012 р. на 87,6 %, у 2013 р. — на 71,5 %, у 2014 р. — на 79,8 %. Така тенденція, з одного боку, має позитивне значення, особливо тоді, коли імпортоване устаткування має значні переваги за техніко-економічними характеристиками порівняно з вітчизняним та коли разом з ним імпортуються і нові передові технології. Крім того, вона є свідченням активізації інвестиційно-інноваційних процесів в Україні і розвитку виробничої кооперації із зарубіжними країнами. З іншого ж боку, закріплюється «прив'язка» вітчизняних споживачів до продукції іноземних виробників, тоді як вітчизняні виробничі потужності залишаються незадіяними.

Слід зазначити, що в умовах переважання на українському ринку імпортової інвестиційної продукції стимулювання її виробництва в Україні ускладнюється відсутністю обмежень на використання імпортової техніки у проектах удоско-

Таблиця 2. Використання промислової продукції промисловістю та домашніми господарствами в Україні, млн грн

Показники	2012	2013	2014
<b>Проміжне споживання</b>	<b>748770</b> <b>(100 %)</b>	<b>673825</b> <b>(100 %)</b>	<b>701749</b> <b>(100 %)</b>
продукція вітчизняного виробництва	422343 (56,4 %)	401695 (59,6 %)	409071 (58,3 %)
імпортована продукція	326427 (43,6 %)	272130 (40,4 %)	292678 (41,7 %)
<b>Витрати на валове нагромадження основного капіталу за всіма видами</b>	<b>113734</b> <b>(100 %)</b>	<b>109840</b> <b>(100 %)</b>	<b>80305</b> <b>(100 %)</b>
продукція вітчизняного виробництва	14076 (12,4 %)	31316 (28,5 %)	16206 (20,2 %)
імпортована продукція	99658 (87,6 %)	78524 (71,5 %)	64099 (79,8 %)
<b>Витрати на кінцеве споживання домашніх господарств</b>	<b>294390</b> <b>(100 %)</b>	<b>332560</b> <b>(100 %)</b>	<b>352248</b> <b>(100 %)</b>
продукція вітчизняного виробництва	170936 (58,1 %)	188538 (56,7 %)	203824 (57,9 %)
імпортована продукція	123454 (41,9 %)	144022 (43,3 %)	148424 (42,1 %)

Джерело: складено та розраховано за [14].

налення виробництва, відсутністю координації з боку держави діяльності проектних організацій щодо розроблення проектів нового або вдосконаленого виробництва продукції, на яку існує платоспроможний внутрішній попит, а також відсутністю державного замовлення на вітчизняну інвестиційну продукцію (зокрема, енергозберігаюче обладнання, високотехнологічне металургійне та гірничо-шахтне обладнання тощо).

У проміжному споживанні продукції промисловості частка імпортованої продукції становила у 2012 р. 43,6 %, у 2013 р. — 40,4 %, у 2014 р. — 41,7 %. Але по різних галузях ситуація не однакова. У процесі виробництва харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів використовується переважно вітчизняна продукція (частка витрат на проміжне споживання у загальному обсязі витрат галузі становила у 2014 р. 83,6 %, див. табл. 4); значна частка витрат на проміжне споживання української продукції спрямовується й у металургійному виробництві, виробництві готових металевих виробів, крім машин та устаткування (60,4 %), що пов'язано з наявністю розвиненої сировинної бази для виробництва продукції цих галузей.

Більшу залежність виробництва від імпорту зафіксовано в хімічній, нафтохімічній промисловості, виробництві іншої неметалевої мінеральної продукції, де частка імпортової продукції у структурі

витрат на проміжне споживання становила 58,0 %, а також у машинобудуванні (76,9 %), фармацевтичній (71,7 %) і легкій (68,9 %) промисловості.

**Занепад кадрового потенціалу інноваційного розвитку промисловості** — старіння кадрів, вплив «мізків» за кордон, втрата престижності інженерних, проектувальних та технологічних спеціальностей — чинить негативний вплив на науково-технічний рівень промисловості та її виробничий потенціал. При тому що інноваційний потенціал промисловості може бути ефективно реалізований лише за умови відповідного кадрового забезпечення її потреб.

Пріоритетність інвестицій у розвиток кадрового потенціалу підтверджується розрахунками фахівців, які свідчать, що зростання обсягів інвестицій у підвищення освітнього рівня працівників на 10 % сприяє зростанню продуктивності праці на 8,6 %, тоді як таке саме збільшення інвестицій в обладнання веде до зростання продуктивності праці лише на 3,4 % [15].

Специфікою промисловості є широке використання різних технологічних процесів, управління якими вимагає глибоких знань різних видів науково-технічної діяльності. Натомість у промисловості облікова чисельність штатних працівників на 31.12.2015 р. становила 2053,0 тис. осіб



Таблиця 3. Галузева структура витрат на кінцеве споживання домогосподарств у 2014 р.

Вид промислової діяльності	Витрати на кінцеве споживання домогосподарств, млн грн	Вітчизняна продукція, млн грн	% у витратах на кінцеве споживання домогосподарств	Імпортвана продукція, млн грн	% у витратах на кінцеве споживання домогосподарств
Добування кам'яного та бурого вугілля	1719	1690	<b>98,3</b>	29	<b>1,7</b>
Добування сирої нафти та природного газу	7340	2108	<b>28,7</b>	5232	<b>71,3</b>
Добування металевих руд, інших корисних копалин та розроблення кар'єрів; надання допоміжних послуг у сфері добувної промисловості та розроблення кар'єрів			<b>0</b>		<b>0</b>
Виробництво харчових продуктів; напоїв та тютюнових виробів	184440	142301	<b>77,2</b>	42139	<b>22,8</b>
Текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, інших матеріалів	28333	3167	<b>11,2</b>	25166	<b>88,8</b>
Виробництво деревини, паперу; поліграфічна діяльність та тиражування	5392	3657	<b>67,8</b>	1735	<b>32,2</b>
Виробництво коксу та коксопродуктів			<b>0</b>		<b>0</b>
Виробництво продуктів нафтоперероблення	23420	4472	<b>19,1</b>	18948	<b>80,9</b>
Виробництво хімічних речовин і хімічної продукції	7430	4312	<b>58,0</b>	3118	<b>42,0</b>
Виробництво основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів	19992	5641	<b>28,2</b>	14351	<b>71,8</b>
Виробництво гумових і пластмасових виробів	1219	119	<b>9,8</b>	1100	<b>90,2</b>
Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	4429	2956	<b>66,7</b>	1473	<b>33,3</b>
Металургійне виробництво	92	90	<b>97,8</b>	2	<b>2,2</b>
Виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	958	481	<b>50,2</b>	477	<b>49,8</b>
Виробництво комп'ютерів, електронної та оптичної продукції	11048	11	<b>0,1</b>	11037	<b>99,9</b>
Виробництво електричного устаткування	9149	4653	<b>50,9</b>	4496	<b>49,1</b>
Виробництво машин і устаткування, не віднесених до інших груп	794	425	<b>53,5</b>	369	<b>46,5</b>
Виробництво автотранспортних засобів, причепів і напівпричепів	11165	135	<b>1,2</b>	11030	<b>98,8</b>
Виробництво інших транспортних засобів	538	29	<b>5,4</b>	509	<b>94,6</b>
Виробництво меблів; іншої продукції; ремонт і монтаж машин та устаткування	12092	5688	<b>47,0</b>	6404	<b>53,0</b>
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	17708	16996	<b>96,0</b>	712	<b>4,0</b>
Водопостачання; каналізація, поводження з відходами	4990	4893	<b>98,1</b>	97	<b>1,9</b>

Джерело: складено та розраховано за [14].

Таблиця 4. Галузева структура витрат на проміжне споживання у промисловості у 2014 р.

Вид промислової діяльності	Витрати на проміжне споживання	Вітчизняна продукція, млн грн	% у витратах на проміжне споживання	Імпортна продукція, млн грн	% у витратах на проміжне споживання
Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	64423	53854	<b>83,6</b>	10569	<b>16,4</b>
Текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри виробів зі шкіри та інших матеріалів	5318	1652	<b>31,1</b>	3666	<b>68,9</b>
Виробництво продуктів нафтоперероблення; виробництво хімічних речовин і хімічної продукції; виробництво гумових і пластмасових виробів; виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	130045	54619	<b>42,0</b>	75426	<b>58,0</b>
Виробництво основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів	8842	2498	<b>28,3</b>	6344	<b>71,7</b>
Металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	106502	64334	<b>60,4</b>	42168	<b>39,6</b>
Машинобудування	44355	10265	<b>23,1</b>	34090	<b>76,9</b>

Джерело: складено та розраховано за [14].

і скоротилася порівняно з 2000 р. у 2,6 раза (з 5349,9 тис. осіб). Середній вік працівників на багатьох підприємствах перевищує 50 років.

З огляду на те, що висока кваліфікація та вміння найманих працівників у промисловості, необхідні для оперативного та якісного виготовлення продукції, досягаються, як правило, при досвіді роботи у 10–15 років, погіршення вікової структури працівників призводить до відсутності зміни поколінь і неможливості забезпечення спадкоємності генерацій робочих колективів.

Молодих працівників відлякує непростий стан праці на промислових підприємствах, а також проблеми з невиплатами заробітної плати. Так, незважаючи на те, що середньомісячна номінальна зарплата у промисловості у 2015 р. становила 4789 грн, що більше, ніж в інших видах економічної діяльності (у сільському, лісовому та рибному господарстві – 3309 грн, будівництві – 3551 грн, оптовій та роздрібній торгівлі – 4692 грн, транспорті, складському господарстві, поштовій та кур'єрській діяльності – 4653 грн), станом на 01.01.2016 р. частка працівників економічно активних підприємств, яким не виплачено заробітну плату, досягала 7,4 % від середньоблікової кількості штатних працівників [16]. Це понад удвічі більше, ніж загалом по економіці, для якої цей показник становив 2,3 %, і значно перевищує відповідні показники в усіх інших

видах економічної діяльності (у сільському, лісовому та рибному господарстві, а також у галузі освіти, де цей рівень був найменшим і становив 0,1 %, у будівництві – 4,3 %, транспорті, складському господарстві, поштовій та кур'єрській діяльності – 1,3 %, охороні здоров'я та наданні соціальної допомоги – 0,2 %) [16]. Сума боргу в середньому на одного працівника промисловості на 01.01.2016 р. становила 6680 грн.

Сьогодні зростають вимоги до кваліфікації працівників промисловості – як робітників, так і інженерно-технічних, фінансово-економічних працівників. Нині керівники промислових підприємств самі приділяють більшу увагу підвищенню кваліфікації своїх працівників та впровадженню нових методів організації робочих місць. Якщо у 2010 р. кількість підприємств, що витрачали кошти на навчання та підготовку персоналу, становила 222 (2,1 % від загальної чисельності промислових підприємств), то у 2014 р. – 319 (3,2 %). І хоча ці показники є ще вкрай низькими, загальна тенденція відповідає світовій практиці, за якої компанії приділяють значну увагу впровадженню систем мотивації персоналу до підвищення власної кваліфікації та інноваційної діяльності.

Наприклад, американська ТНК 3М (*Minnesota Mining and Manufacturing*) застосовує такі методи заохочення: «правило 15 %» – технічні працівники мають право витрачати 15 % свого робочого

часу на проекти за власним вибором та ініціативою; створення внутрішнього венчурного фонду по 50 тис. дол. США окремим дослідникам для розроблення промислових зразків і виконання ринкових випробувань; форуми нової продукції, технічні форуми для перехресного збагачення ідей тощо [17]. Використання в Україні схожих методів на підприємствах державного сектору значно сприяло би покращенню їх кадрового потенціалу, залученню талановитої молоді до виробничого сектору та розвитку наукоємних і високотехнологічних виробництв.

Крім цього, важливим напрямом є стимулювання інноваційної активності у промисловості шляхом формування інноваційної культури на підприємствах, яка має базуватися на таких структурних елементах [18, 241]:

- участь працівників-інноваторів в ухваленні управлінських рішень, що сприятиме самовираженню та самореалізації працівників, викликатиме почуття особистої значущості для підприємства;
- вільний доступ до інформації про діяльність підприємства;
- матеріальне стимулювання працівників за досягнення певних цілей;
- нематеріальне схвалення творчої активності працівників.

**Недостатнім є фінансове забезпечення створення та реалізації нових інноваційних видів продукції.** За сучасних умов фінансування наукової і науково-технічної діяльності не є першочерговим завданням державної політики. Не слід очікувати швидкого збільшення бюджетного фінансування наукової та інноваційної діяльності як через значні розміри бюджетного дефіциту, так і внаслідок пріоритетної підтримки обороноздатності країни.

Власні кошти підприємств також є вкрай обмеженими з огляду на високу частку збиткових підприємств; на заваді інвестуванню у технологічне переобладнання виробництв стають проблеми, пов'язані із застосуванням застарілих норм амортизаційних відрахувань для більшості основних фондів, спрямуванням амортизаційних коштів на поточне споживання, відсутністю стимулів для вкладення коштів у масштабні проекти.

Нині дедалі відчутніше проявляються проблеми недостатності банківського кредитування промисловості через диспропорційну строкову структуру кредитів у промисловість, високі

процентні ставки за кредитами і, чи не найголовніше, — через збитковість діяльності банків, зростання частки проблемних кредитів, ліквідацію цілої низки цих фінансових установ.

Світовий досвід переконує, що найбільш поширеним і успішним механізмом надання підтримки науково-дослідної діяльності є **венчурне фінансування** [19]. Проте в Україні проект Закону «Про венчурну діяльність в інноваційній сфері» (реєстр. № 1082 від 30.11.2007 р.) у липні 2011 р. було знято з розгляду.

Відповідно до законів України «Про інститути спільного інвестування (корпоративні та пайові інвестиційні фонди)» та «Про інноваційну діяльність» Державним агентством з інвестицій та інновацій ще у 2008 р. розроблено й оприлюднено проекти Законів України «Про венчурні фонди інноваційного розвитку» і «Про венчурні інвестиційні компанії», які потребують невідкладного доопрацювання з урахуванням сучасної економічної ситуації і внесення на розгляд до Верховної Ради України.

Розвиток інститутів спільного інвестування (ІСІ), одним із різновидів яких є венчурний фонд, дає змогу перетворити вільні кошти населення на ефективний інвестиційний ресурс, значно розширити можливості фінансування промислового сектору, у т.ч. інноваційних проектів створення високотехнологічної продукції.

Кількість ІСІ в Україні зростає: якщо на кінець 2006 р. в Україні нараховувалося 128 ІСІ, то на кінець 2015 р. — 1147 (табл. 5). Водночас, попри позитивну тенденцію протягом цих років, у 2014–2015 рр. було зафіксовано скорочення кількості ІСІ, що, однак, не позначилося на показниках обсягу їх активів. Так, сукупна вартість активів ІСІ у 2015 р. зросла порівняно з 2006 р. у 13,8 раза, а частка активів ІСІ у ВВП України збільшилася з 3,2 % у 2006 р. до 11,9 % у 2015 р.

Кількість венчурних ІСІ протягом 2006–2015 рр. зросла у 2,4 раза, їх частка в загальній кількості ІСІ переважає серед інших видів цих інститутів — протягом зазначеного періоду вона коливалася в межах від 75,1 % (найменше значення у 2009 р.) до 86,5 % (найбільше значення у 2015 р.). У 2014–2015 рр. венчурні фонди, які генерували зростання в усі попередні роки, більш активно закривалися, а кількість новостворених ІСІ цього виду була недостатньою, щоб перекрити загальне скорочення.

Таблиця 5. Динаміка показників діяльності ІСІ, 2006 – 2015 рр.

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кількість ІСІ, од.	519	577	888	985	1095	1125	1222	1250	1188	1147
Активи ІСІ, млн грн	17145	40780	63265	82541	105867	126790	157201	177523	206358	236175
<b>Кількість венчурних ІСІ, од.</b>	<b>410</b>	<b>457</b>	<b>681</b>	<b>740</b>	<b>827</b>	<b>867</b>	<b>973</b>	<b>1031</b>	<b>1006</b>	<b>992</b>
Частка венчурних ІСІ у загальній кількості ІСІ, %	79,0	79,2	76,7	75,1	75,5	77,1	79,6	82,5	84,7	86,5
<b>Активи венчурних ІСІ, млн грн</b>	<b>15771,8</b>	<b>36452,0</b>	<b>58694,3</b>	<b>76028,2</b>	<b>96976,2</b>	<b>116901,4</b>	<b>145912,3</b>	<b>168183,4</b>	<b>195433,2</b>	<b>225540,9</b>
Частка активів венчурних ІСІ у загальних активах ІСІ, %	92,0	89,4	92,8	92,1	91,6	92,2	92,8	94,7	94,7	95,5
Відношення активів ІСІ до ВВП, %	3,2	5,8	6,7	9,0	9,8	9,8	11,2	12,1	13,0	11,9
<b>Відношення активів венчурних ІСІ до ВВП, %</b>	<b>2,9</b>	<b>5,1</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>10,4</b>	<b>11,5</b>	<b>12,3</b>	<b>11,4</b>
Довідково: ВВП у фактичних цінах, млн грн	544153	720731	948056	913345	1079346	1299991	1404669	1465198	1586915	1979458

Джерело: складено за [20].

Більшість активів ІСІ (92,8 % у середньому за 2006–2015 рр.) припадала на венчурні фонди – їх частка у ВВП зростає за цей період із 2,9 % до 11,4 %. Але, незважаючи на вагомий внесок венчурних фондів у формування загальної динаміки діяльності ІСІ, вони не відіграють такої ж важливої ролі у фінансуванні інвестиційно-інноваційних проектів. У структурі портфеля цінних паперів венчурних фондів за галузями інвестування частка паперів промислових підприємств становить близько 4 %, тоді як основою його наповнення є активи, які належать до «інших напрямів» інвестування. Значна частка «інших» напрямів вкладень в активи венчурних фондів (понад 70 %) пояснюється порівняно низькою ліквідністю цих фондів: більшість вкладень у їхніх активах не торгуються на організованому фондовому ринку [21]. Така особливість діяльності венчурних фондів не сприяє залученню фінансових ресурсів для інвестування у перспективні інноваційні і наукоємні розробки.

Вітчизняний венчурний капітал не інвестує в інноваційні проекти, оскільки, по-перше, інвестиції в окремі галузі традиційної економіки мають надвисокий рівень доходності за відносно коротких термінів інвестування та за низького рівня ризику; по-друге, організаційна форма венчурних фондів виконує «інструментальну» функцію, що дає змогу оптимізувати оподаткування законним способом [22].

Одним із продуктивних способів фінансування інноваційних проектів на підприємствах промисловості є **лізинг**. Згідно з оцінками експертів, у західноєвропейських країнах через лізингові операції фінансується близько 30 % капітальних інвестицій, тоді як в Україні – лише близько 1 % [23]. За оцінками фахівців Світового банку, потенційний попит на послуги лізингу в Україні становить від 12 до 50 млрд дол. США [24].

Слід зазначити, що у 2014 р. в Україні відбулося різке падіння показників розвитку ринку фінансового лізингу, яке тривало й у 2015 р. Вартість договорів фінансового лізингу, укладених протягом року, зменшилася з 31,5 млрд грн за підсумками 2013 р. до 7,2 млрд грн за даними 2014 р. і до 6,3 млрд грн за підсумками 2015 р. [25].

За даними Нацкомфінпослуг, на негативну динаміку показників розвитку ринку фінансового лізингу у 2014–2015 рр. найбільше вплинули: згортання лізингових програм традиційних отримувачів лізингових послуг, у т.ч. державних підприємств; обмеженість банківських кредитних ресурсів для фінансування лізингових операцій; нестача власних фінансових ресурсів у споживачів лізингових послуг унаслідок несплати боргових зобов'язань за раніше укладеними договорами.

Таблиця 6. Вартість договорів фінансового лізингу за галузями, млн грн

Назва галузі	Станом на 31.12.2012 р.	Станом на 31.12.2013 р.	Станом на 31.12.2014 р.	Станом на 31.12.2015 р.	Темпи приросту (31.12.2015 р./31.12.2014 р.)	
					млн грн.	%
Будівництво	2 077,9	1 869,0	1 975,6	1531,2	-444,4	-22,5
Добувна промисловість	1 051,8	1 520,6	992,3	1746,9	754,6	76,0
Легка промисловість	70,3	134,1	129,3	43,1	-86,2	-66,7
Машинобудування	210,7	219,9	273,4	326,5	53,1	19,4
Металургія	132,4	43,6	220,0	121,5	-98,5	-44,8
Сільське господарство	7 905,5	9 416,3	11 233,1	6636,4	-4596,7	-40,9
Сфера послуг	2000,9	1350,2	1194,6	984,6	-210,0	-17,6
Транспорт	24 128,4	48 158,6	36 642,1	8252,8	-28389,3	-77,5
Харчова промисловість	430,0	517,3	906,6	534,1	-372,5	-41,1
Хімічна промисловість	83,8	70,7	72,1	271,2	199,1	276,1
Інші	3453,2	3827,5	4933,5	5899,4	965,9	19,6
<b>Усього</b>	<b>41 544,9</b>	<b>67 127,8</b>	<b>58 572,6</b>	<b>26347,7</b>	<b>-32224,8</b>	<b>-55,0</b>

Джерело: [25; 26].

У промисловості використання механізму фінансового лізингу є вкрай недостатнім (табл. 6). Так, у 2015 р. у структурі вартості договорів фінансового лізингу частка легкої промисловості становила 0,2 %, машинобудування – 1,2 %, металургії – 0,5 %, харчової промисловості – 2,0 %, хімічної промисловості – 1,0 %. Найбільша вартість договорів фінансового лізингу зосереджена у сфері транспорту (у 2015 р. – 31,3 % від загальної вартості таких договорів) і сільському господарстві (25,2 %).

Для залучення капіталу на довгостроковій основі у світі також широко використовується **первинне розміщення цінних паперів у формі відкритого лістингу на міжнародних фондових біржах – Initial Public Offering (IPO)**.

За даними компанії *Ernst & Young*, у 2014 р. активність на міжнародному ринку IPO зростала: залучені через IPO фонди сягнули позначки у 256,5 млрд дол. США (на 50 % більше, ніж у 2013 р.), а кількість укладених угод становила 1206 (на 35 % більше порівняно з 2013 р.). При цьому 47 % усіх залучених коштів отримали емітенти з країн, економіка яких розвивається [27].

Найбільше IPO здійснюється на ринках країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону: у 2014 р. там було укладено 546 угод на загальну суму 81,4 млрд дол. США за рахунок відновлення ринку Японії, рекордного рівня активності на ринках Австралії та Нової Зеландії,

а також постійного потоку розміщень компаній з Китаю і країн Південно-Східної Азії [28]. На біржах США у 2014 р. було залучено 85,3 млрд дол. США й укладено 275 угод, Європи – 49,5 млрд дол. США і 375 угод відповідно.

В Україні обсяги залучень інвестицій через IPO є поки що не такими значними. За 2005–2013 рр. українськими компаніями залучено загалом 2,8 млрд дол. США [29]. На ринки виходять переважно великі компанії:

- нафтогазового сектору (зокрема, *Cardinal Resources* – 2005 р., *Cadogan Petroleum* – 2008 р., *Regal Petroleum* – 2009 р.);

- нерухомості (серед яких: *XXI Century* – 2005 р., *TMM*, *Dragon*, *Ais I Realty*, *KDD Group* – 2007 р.);

- сільського господарства (серед яких: *Ukrproduct* – 2005 р., *Astarta Hokling* – 2006 р., *Kernel* – 2007 р., *MHP* (Миронівський ХП) – 2008 р., *Avangardco* – 2010 р.).

Найбільший обсяг коштів – 420 млн дол. США – за цей період було залучено компанією *Ferrexpo* у 2007 р. на Лондонській фондовій біржі.

В Україні привабливість використання IPO як інструменту залучення коштів зумовлюється низькою вартістю капіталу на вже апробованих майданчиках порівняно з вартістю банківських кредитів у країні. Але у 2014–2015 рр., незважаючи на масштабні плани і значну кількість уже проанонсованих IPO, жодна вітчизняна компа-

нія не здійснила первинне розміщення акцій на зарубіжних біржах. Причини цього полягають насамперед у несприятливому інвестиційному та бізнес-кліматі, наявності невирішених проблем на сході країни, а також погіршенні фінансового стану компаній-емітентів [30].

**Нерозвиненими є кластерні структури як ефективні організаційні форми інноваційної діяльності.** Розвиток кластерів в Україні може стати потужним інструментом підвищення конкурентоспроможності держави та поєднання її науково-технологічного, інноваційного та виробничого потенціалу. Однак розроблені на рівні центральних органів державної влади нормативно-правові документи з формування засад державної кластерної політики в Україні залишаються незатвердженими, насамперед проект «Концепції створення кластерів в Україні» (2008 р.), проект «Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів» (2009 р.).

Натомість протягом останніх років розвиток кластерів стає одним із пріоритетів економічної політики в регіонах України — створення та розвиток кластерів визнано одним із найважливіших напрямів у стратегіях розвитку багатьох областей України, серед яких, зокрема:

■ *Стратегія розвитку Сумської області «Нова Сумщина — 2015»* (2010 р.), у якій основою для економічного зростання області визначено розвиток кластерів АПК, спрямованих на формування замкнутого високотехнологічного агропромислового виробництва та екологічно чистої конкурентоспроможної продукції; а також кластери будівництва, метою яких є створення замкнених циклів: від виробництва будівельних матеріалів до будівництва готового житла та його обслуговування;

■ *Стратегія підвищення економічної конкурентоспроможності Дніпропетровської області: кластери будівництва та сільського господарства* (2011 р.). З метою підвищення конкурентоспроможності області було обрано два найперспективніші пілотні кластери. Кластер будівництва, маючи високий ресурсний потенціал, сприятиме створенню виробництва в області сучасних будівельних матеріалів, що на сьогодні імпортуються, активізуватиме житлове будівництво та дасть змогу створювати продукцію і послуги з високою доданою вартістю. Кластер сільського господарства сприятиме розвитку більш перспективних для області напрямів: свинарства, птахівництва, плідівництва та овочів-

ництва, що стимулюватиме перероблення аграрної продукції, дозволить збільшити її експорт;

■ *Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року* (2010 р.) передбачає розвиток дев'яти головних кластерних структур, у т.ч. національного масштабу — у сфері альтернативної енергетики, а також високотехнологічного й науково-освітнього кластера;

■ *Стратегія соціально-економічного розвитку Кіровоградської області на період до 2020 року* (2012 р.), у якій наголошується на важливості застосування кластеризації як механізму реалізації Стратегії, а також сприяння створенню регіонального кластера виробників екологічної продукції з подальшою співпрацею з подібними кластерами, що функціонують у сусідніх областях (Полтавській, Вінницькій, Миколаївській, Одеській), з перспективою формування єдиного міжрегіонального кластера.

Формування кластерної політики в Україні відбувається у специфічних умовах, пов'язаних з особливостями економічної ситуації та національного менталітету, що необхідно враховувати для своєчасної нейтралізації загроз.

**Використання інноваційних енергоефективних і енергоощадних технологій наразі є недостатнім у виробничих процесах промислових підприємств.**

Так, впровадження нових маловідходних, ресурсозберігаючих та безвідходних технологічних процесів у 2014 р. здійснювало лише 141 підприємство, або 1,4 % їх загальної кількості, у 2013 р. — 194 і 1,9 %; у 2012 р. — 224 і 2,2 %; у 2010 р. — 203 і 1,9 % відповідно (табл. 7). У 2015 р. впровадження нових маловідходних, ресурсозберігаючих та безвідходних технологічних процесів здійснювали 155 підприємств, або 3,3 % їх загальної кількості.

Забезпеченню ефективності енергозберігаючої політики істотно перешкоджає низька платоспроможність підприємств для придбання новітніх технологій у цій галузі. Натомість світовий досвід свідчить про доцільність, окупність та високу економічну ефективність впровадження передових енергозберігаючих, екологічно безпечних технологій, створення маловідходних і безвідходних технологічних процесів, удосконалення методів утилізації шкідливих речовин, а також комплексного використання природних ресурсів.

**Потужним «генератором» інноваційного розвитку має бути інноваційна інфраструктура.** Слід зазначити, що термін дії Державної цільової економічної програми «Створення в Україні ін-

Таблиця 7. Кількість промислових підприємств, що впроваджували маловідходні, ресурсозберігаючі методи обробки або виробництва продукції

Підприємства, що впроваджували маловідходні, ресурсозберігаючі методи обробки або виробництва продукції, у т.ч.:	2010		2012		2013		2014		2015	
	Усього	%*	Усього	%*	Усього	%*	Усього	%*	Усього	%*
впроваджували нові або вдосконалені методи обробки або виробництва продукції, з них:	1217	11,5	1371	13,6	1312	12,9	1208	12,1	723	15,2
маловідходні, ресурсозберігаючі	203	1,9	224	2,2	194	1,9	141	1,4	155	3,3

\* до загальної кількості промислових підприємств.

Джерело: [12]

новаційної інфраструктури на 2009–2013 роки» [31] вичерпано, а нової програми, яка б спрямовувала створенню функціонуючої і розвиненої інноваційної інфраструктури та охоплювала всі ланки інноваційного процесу, наразі не розроблено.

Інноваційна інфраструктура, згідно з вищезазначеною програмою, складається з виробничо-технологічної, фінансово-економічної, нормативно-правової, територіальної та кадрової підсистем. Її ядром цілком справедливо вважається виробничо-технологічний складник, який покликаний створити умови для доступу підприємств до наукових розробок та виробничих ресурсів, що дасть змогу забезпечити послідовну й безперервну реалізацію всіх етапів інноваційного процесу [1, 196]. Провідна роль у цьому процесі належить технопарковим структурам: технопаркам, технополісам, науковим паркам, бізнес-інкубаторам. Технологічні парки мають організаційно забезпечити виконання інноваційних проектів з виробничого впровадження наукомістких розробок у сфері високих технологій і промисловий випуск конкурентоспроможної продукції на світовому ринку [32]. Такі інституції є зонами економічної активності, які поєднують потенціал університетів, науково-дослідних структур, промислових та інфраструктурних організацій. У своїй практичній діяльності вони спираються на результати наукових і технологічних досліджень і мають розгалужені зв'язки з промисловими підприємствами, дослідницькими установами як на загальнодержавному та регіональному, так і на міжнародному рівнях [33].

Нині законодавством визначено правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної

діяльності 16 технологічних парків: «Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка» (м. Київ); «Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона» (м. Київ); «Інститут монокристалів» (м. Харків); «Вуглемаш» (м. Донецьк); «Інститут технічної теплофізики» (м. Київ); «Київська політехніка» (м. Київ); «Інтелектуальні інформаційні технології» (м. Київ); «Укрінфотех» (м. Київ); «Агротехнопарк» (м. Київ); «Еко-Україна» (м. Донецьк); «Наукові і навчальні прилади» (м. Суми); «Текстиль» (м. Херсон); «Ресурси Донбасу» (м. Донецьк); «Український мікробіологічний центр синтезу та новітніх технологій» (м. Одеса); «Яворів» (Львівська область); «Машинобудівні технології» (м. Дніпропетровськ). Але вилучення механізмів державної підтримки проектів технопарків призвело до того, що на сьогодні їх реалізація практично зупинена [34].

Вирішенню організаційно-економічних проблем діяльності технологічних парків сприятиме прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності технологічних парків», який 18.02.2016 р. прийнято в першому читанні Верховною Радою України. Проектом Закону передбачено внесення змін до чинного нині Закону, а також до Господарського кодексу України та Закону «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Прийняття Закону дасть змогу спростити порядок створення та реєстрації технопарків; уточнити підстави для встановлення строку дії і порядку запровадження спеціального режиму інноваційної діяльності технопарків під час реалізації інноваційних проектів; спростити порядок державної реєстрації проектів технопарків та підстав для її скасування.

Таблиця 8. **Складники субіндексу інновацій індексу конкурентоспроможності України, 2008–2016 рр.** (бали від 1 до 7)

Складники субіндексу	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Здатність здійснювати інноваційну діяльність	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2	3,6	4,2	4,4
Якість науково-дослідних закладів	4,2	3,9	3,6	3,6	3,7	3,6	3,8	4,2	4,2
Витрати компаній на НДДКР	3,3	3,0	3,0	3,0	2,7	2,7	3,1	3,4	3,3
Взаємодія закладів освіти та промисловості під час здійснення НДДКР	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5	3,5
Закупівля високотехнологічних товарів за державний кошт	3,7	3,3	3,1	3,1	3,2	3,0	2,9	3,0	3,1
Наявність учених та інженерів	4,4	4,4	4,3	4,3	4,8	4,5	4,3	4,7	4,7

Джерело: [36].

Розвиток інноваційної інфраструктури неможливий без розбудови мережі бізнес-інкубаторів. Хоча, за статистикою, в Україні працюють 76 бізнес-інкубаторів, фактично діючими є, за даними Української асоціації бізнес-інкубаторів та інноваційних центрів (УАБІЦ) [35], не більше 10. Експерти УАБІЦ зазначають, що перешкодою для розвитку цих структур є законодавча невизначеність їх функціонування (дотепер у ГКУ відсутнє таке поняття, як бізнес-інкубатор), а також низька інформованість місцевих керівників про можливості бізнес-інкубаторів у розвитку підприємництва регіону, небажання керівників ВНЗ займатися проблемами працевлаштування студентів із застосуванням методик та технологій бізнес-інкубації, відсутність належних приміщень.

**Про погіршення показників конкурентоспроможності продукції** свідчать низькі позиції України у глобальному індексі конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму. Так, у 2016 р. Україна посіла 85-те місце серед 138 країн світу (у 2015 р. – 79-те місце серед 140 країн). До глобального індексу конкурентоспроможності входить група показників інноваційної діяльності. За даними звіту ВЕФ, за субіндексом «Інновації» Україна у 2016 р. опинилася на 73-му місці з балом 3,5 (із 7 балів) і погіршила позиції порівняно з попереднім роком (72-ге місце з балом 3,6). Дані звітів за 2008–2016 рр. свідчать про погіршення динаміки рівня взаємодії закладів освіти та промисловості під час здійснення НДДКР, рівня закупівлі високотехнологічних товарів за державний кошт, а також про відсутність прогресу загалом за цей період таких показників, як рівень якості науково-дослідних закладів, обсяг витрат компаній на НДДКР (табл. 8).

## Висновки

Таким чином, неефективна інноваційна політика у промисловості призводить до того, що Україна продовжує розвиватися без суттєвого використання свого інноваційного потенціалу. Інноваційна продукція освоюється переважно шляхом використання науково-технічних надбань попередніх років. Такий тип інноваційного розвитку має досить вузькі межі і не дає можливості підтримувати конкурентоспроможність вітчизняних підприємств протягом тривалого періоду.

Зазначимо, що причинами загроз інноваційній безпеці у промисловості є як традиційні ризики інноваційної діяльності в Україні, пов'язані з інституційними чинниками та низькою ефективністю державної політики, так і нинішнє загострення політично-економічної нестабільності (коли дія зазначених чинників змушує компанії відмовлятися або відкладати на майбутнє реалізацію інноваційних проектів). Тому зволікання із запровадженням рішучих заходів державної політики зі стимулювання інноваційних зрушень у промисловості є неприпустимим, оскільки може загальмувати процеси відновлення і розбудови зруйнованого під час збройного протистояння індустріального потенціалу Донбасу, поглибити техніко-технологічне відставання України від розвинених країн, уповільнити процеси посткризової стабілізації.

Певного поштовху для стимулювання інноваційної активності у промисловості надасть реалізація розпочатих реформ, спрямованих на запуск інвестиційних процесів – дерегуляцію та спрощення умов ведення бізнесу, розбудову сприятливого інвестиційного середовища, захист прав інвесторів і розвиток державно-приватного партнерства.



Модернізація законодавства створює рамкові умови для стимулювання інвестиційно-інноваційної активності у промисловості. Не менш важливого і стратегічного значення набуває питання продовження діалогу з країнами-донорами та міжнародними фінансовими організаціями щодо залучення фінансової допомоги як для відбудови промислового потенціалу, так і для розвитку перспективних з погляду реалізації інтересів міжнародного співробітництва проєктів. Криза надає Україні унікальний шанс на оновлення виробничих потужностей, адже наша країна сьогодні, як ніколи, має безпрецедентну підтримку міжнародного співтовариства. Ефективне використання цієї можливості є першочерговим завданням для вищої ланки державного управління.

Стратегічними напрямками, які визначають загальне бачення інноваційної політики у промисловості з метою досягнення якісних змін у структурі та способах виробництва, підвищення конкурентоспроможності індустріального комплексу і забезпечення економічної безпеки держави, мають бути такі:

- відбудова та розвиток промисловості Донбасу — відновлення роботи існуючих виробництв, диверсифікація експортних поставок продукції і розширення її внутрішнього споживання, а також здійснення структурної модернізації потужностей на основі розбудови високотехнологічного, наукоємного та енерго-ефективного промислового комплексу;

- формування інституційного середовища для реалізації інноваційної моделі розвитку в промисловості України, що має охо-

плювати систематизацію законодавства у сферах науково-технічної та інноваційної діяльності, розроблення та реалізацію науково-технічних, інноваційних цільових програм і програм модернізації виробництва, а також забезпечення виконання законодавства у сферах науково-технічної та інноваційної діяльності;

- стимулювання комерціалізації інновацій у промислових підприємствах, що дасть змогу підвищити їх інноваційну активність, сприятиме поєднанню інтелектуального та виробничого капіталів, а також забезпечення надійного та ефективного захисту прав на результати інтелектуальних продуктів, створених промисловим сектором;

- розвиток науково-технічного й виробничого співробітництва України з ЄС на основі активізації міжнародного діалогу щодо залучення інвестицій у найбільш перспективні з погляду співробітництва з ЄС галузі промисловості України, ефективного використання європейського досвіду та фінансової допомоги в розбудові наукоємних, інноваційно орієнтованих і високотехнологічних виробництв;

- реалізація політики енергозощадження та підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів у промисловості, сприяння інвестуванню енергетики, у т.ч. нетрадиційної та відновлюваної, вжиття заходів щодо зниження матеріалоємності розвитку екологічно чистих виробництв;

- активізація інноваційного розвитку галузей промисловості з урахуванням їхніх особливостей та необхідності стимулювання структурної перебудови промисловості.

### Список використаних джерел

1. Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: монографія / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко. — К.: Знання України, 2011. — 299 с.
2. Власюк О. С. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання / О. С. Власюк. — К.: ДННУ «Академія фінансового управління», 2011. — 473 с.
3. Горбулін В. П. Україні потрібна нова промислова політика, яка відповідає б національним інтересам / В. П. Горбулін // Дзеркало тижня. — 2010. — № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/ukrayini\\_potribna\\_nova\\_promislova\\_politika,\\_yaka\\_vidpovidala\\_b\\_natsionalnim\\_interesam.html](http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/ukrayini_potribna_nova_promislova_politika,_yaka_vidpovidala_b_natsionalnim_interesam.html)
4. Губський Б. В. Економічна безпека України: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення: монографія / Б. В. Губський. — К.: 2001. — 122 с.
5. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи / Я. Жаліло, О. Бабанін, Я. Белінська [та ін.]; за заг. ред. Я. Жаліла. — К.: НІСД, 2009. — 142 с.
6. Економічна безпека України в умовах глобалізаційних викликів: монографія / А. А. Мазаракі, О. П. Корольчук, Т. М. Мельник [та ін.]; за заг. ред. А. А. Мазаракі. — К.: Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2010. — 718 с.
7. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія / Г. В. Новицький. — К.: Інтертехнологія, 2008. — 496 с.
8. Пастернак-Таранушенко Г. А. Экономическая безопасность государства. Статика процесса обеспечения / Г. А. Пастернак-Таранушенко. — К.: Кондор, 2002. — 302 с.

9. *Сенчагов В. К.* Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие / В. К. Сенчагов. — М. : Финстатинформ, 2005. — 895 с.
10. *Сухоруков А. І.* Формування вітчизняних транснаціональних структур в контексті забезпечення інноваційної безпеки України / А. І. Сухоруков, О. О. Олейніков // Стратегічна панорама. — 2005. — №4. — С. 104–112
11. *Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення* : монографія / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. — К. : НІСД, 1997. — 144 с.
12. *Наукова та інноваційна діяльність в Україні*: стат. зб. Держстату України за 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2015/zb/09/zb\\_nauka\\_14.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2015/zb/09/zb_nauka_14.zip)
13. *Технологічна модернізація промисловості України* / За ред. д-ра екон. наук Л. І. Федулової; Ін-т економіки та прогнозування. — К., 2008. — 472 с.
14. *Таблиця «витрати-випуск» в основних цінах* [Електронний ресурс] // Стат. зб. Держстату України. — Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/zb/05/zb\\_tvv\\_14pdf.zi](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/zb/05/zb_tvv_14pdf.zi)
15. *Долишній М.* Диверсифікація освіти в контексті Болонського процесу як передумова поліпшення якості кадрового потенціалу / М. Долишній, В. Куценко // Україна: аспекти праці. — 2006. — № 5. — С. 8–14
16. *Ринок праці у 2015 р.* : доповідь Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm)
17. *Мних О. Б.* Інтелектуальний капітал і його роль у формуванні вартості машинобудівного підприємства та інноваційної діяльності [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/723/1/23.pdf>
18. *Верхогляд І. М.* Особливості розвитку інноваційної культури підприємства / І. М. Верхогляд // Матеріали Міжнародного симпозиуму «Інноваційна політика та законодавство в Європейському Союзі та Україні: формування, досвід, напрямки наближення» (XXIV Київський міжнародний симпозиум з наукознавства та науково-технічного прогнозування, м. Київ, 2–3 червня 2011 р.). — К. : Фенікс, 2011. — 384 с.
19. *Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про венчурну діяльність в інноваційній сфері»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=30849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30849)
20. *Українська асоціація інвестиційного бізнесу: річні звіти* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.uaib.com.ua/analituaib/publ\\_ici\\_quart.html](http://www.uaib.com.ua/analituaib/publ_ici_quart.html)
21. *Аналітичний огляд ринку ІСІ в Україні* [Електронний ресурс] // УАІБ. — Режим доступу : <http://www.uaib.com.ua/files/articles/1252/63/2009.pdf>
22. *Держінвестицій* розробило проект Закону України «Про венчурні фонди інноваційного розвитку» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=170364228](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=170364228)
23. *Мягкова О. В.* Координація державних і регіональних зусиль щодо лізингової інвестиційної сфери / О. В. Мягкова // Сучасні питання економіки і права. — 2013. — Вип. 1. — С. 5–11.
24. *Шем'якіна Н. В.* Лізинг як важлива складова інвестиційного механізму оновлення технічної бази виробництва / Н. В. Шем'якіна, А. А. Пономаренко // Економіка промисловості. — 2009. — № 4. — С. 101–108.
25. *Аналітичний огляд ринку небанківських фінансових послуг України за підсумком 2015 року* Національного рейтингового агентства «Рюрік» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://rurik.com.ua/documents/research/non\\_banks\\_4\\_2015.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/non_banks_4_2015.pdf)
26. *Інформація з річного звіту Нацкомфінпослуг за 2014 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>
27. *Первинні публічні розміщення* — 2014 // Цінні папери України. — 2015. — № 4–5 (849–850) від 12 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.securities.org.ua/securities\\_paper/review.php?id=849-850&pub=7052](http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=849-850&pub=7052)
28. *Вдалих, але не рекордний рік для міжнародного ринку IPO* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eu.com/UA/uk/Newsroom/News-releases/News-EY-global-ipos-outperform-main-indices-in-good-not-epic-year>
29. *Кубліков В.* IPO: Сучасний стан та особливості розвитку в Україні / В. Кубліков, М. Іоргачова // Науковий вісник, Одеський національний економічний університет. — 2014. — № 2 (210). — 205 с. — С. 55–61.
30. *Українські IPO на європейських біржах: аналіз помилок* // Цінні папери України. — 2016. — № 9–10 (905–906) від 10 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.securities.org.ua/securities\\_paper/review.php?id=905-906&pub=7438](http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=905-906&pub=7438)
31. *Про затвердження Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009–2013 роки* : Постанова КМУ від 14.05.2008 р. № 447 // Урядовий кур'єр. — 2008. — 11 червня. — № 106.
32. *Єгорова О. О.* Вплив застосування державної підтримки на діяльність технопарків в Україні / О. О. Єгорова // Наука та інновації. — 2012. — Т. 8. — № 5. — С. 89–98.
33. *Аналіз діяльності технологічних парків України за 2009 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [old.mon.gov.ua/images/science/innovation/analiz\\_2009.doc](http://old.mon.gov.ua/images/science/innovation/analiz_2009.doc)

34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності технологічних парків : Проект Закону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55805](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55805)
35. Аналітичний матеріал Української асоціації бізнес-інкубаторів та інноваційних центрів «Бізнес-інкубація в Україні — проблеми та перспективи розвитку» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.novekolo.info/ua/dosvid-biznesinkubatsii/ukrajinskij-dosvid/146-analitichnij-materil-biznes-inkubatsiya-v-ukrajini-problemi-ta-perspektivi-rozvitku>
36. *The Global Competitiveness Report* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>

## References

1. Varnalii, Z. S., Burkaltseva, D. D., & Saienko, O. S. (2011). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: problemy ta priorityty zmitsnennia: monohrafiia* [The economic security of Ukraine: problems and priorities in strengthening]. Kyiv : Znannia Ukrainy [in Ukrainian].
2. Vlasjuk, O. (2011). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy v umovakh rynkovykh transformatsii ta antykrizovoho rehuliuвання* [The economic security of Ukraine in terms of market transformation and crisis management]. Kyiv : DNNU «Akademiia finansovoho upravlinnia» [in Ukrainian].
3. Horbulin, V. (2010). Ukraini potrebna nova promyslova polityka, yaka vidpovidala b natsionalnym interesam [Ukraine needs a new industrial policy that would meet the national interests]. *Dzerkalo tyzhnia. — Mirror of the week*, 1. Retrieved from [http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/ukrayini\\_potribna\\_nova\\_promislova\\_politika,\\_yaka\\_vidpovidala\\_b\\_natsionalnim\\_interesam.html](http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/ukrayini_potribna_nova_promislova_politika,_yaka_vidpovidala_b_natsionalnim_interesam.html) [in Ukrainian].
4. Hubskey, B. (2001). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: metodolohiia vymiru, stan i stratehiia zabezpechennia: monohrafiia* [The economic security of Ukraine: the methodology of measuring, condition and strategy to ensure: monograph]. Kyiv [in Ukrainian].
5. Zhalilo, Ja., Babanin O., Belinsjka, Ja. et al. (2009). In Ja. Zhalilo (Ed.). *Ekonomichna kryza v Ukraini: vymiry, ryzyky, perspektyvy* [The economic crisis in Ukraine: Dimensions, Risks, Prospects]. Kyiv : NISS [in Ukrainian].
6. Mazaraki, A., Korolchuk, O., Melnyk, T. et al. (2010). In A. Mazaraki (Ed.). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy v umovakh hlobalizatsiinykh vyklykiv: monohrafiia* [The economic security of Ukraine in Conditions of Globalization Challenges: monograph]. Kyiv [in Ukrainian].
7. Novytskyi, H. (2008). *Teoretyko-pravovi osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia* [Theoretical-legal foundations of national security of Ukraine: monograph]. Kyiv : Intertekhnolohiia [in Ukrainian].
8. Pasternak-Taranushenko, H. (2002). *Ekonomycheskaia bezopasnost gosudarstva. Statyka protsessa obespecheniya* [The economic security of the state. Static assurance process]. Kyiv : Kondor [in Russian].
9. Senchahov, V. (2005). *Ekonomycheskaia bezopasnost: heopolytika, hlobalyzatsiya, samosokhranenyie y razvytye* [Economic security: geopolitics, globalization, self-preservation and development]. Moskva : Fynstatynform [in Russian].
10. Sukhorukov, A. & Oleinikov, O. (2005) *Formuvannya vitchyznyanykh transnatsionalnykh struktur v konteksti zabezpechennia innovatsiynoyi bezpeky Ukrayiny* [Formation of domestic transnational structures in the context of innovative security Ukraine]. *Stratehichna panorama. — Strategic view*, 4 [in Ukrainian].
11. Shlemko, V., Binko, I. (1997). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: sutnist i napriamky zabezpechennia* [The economic security of Ukraine: the nature and direction of software]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].
12. *Naukova ta innovatsiyna diyalnist v Ukraini: Stat. zbirnyk Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy* [Research and Innovation in Ukraine: Statistical compilation of the State Statistics Service of Ukraine] (2012–2014). Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2015/zb/09/zb\\_nayka\\_14.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2015/zb/09/zb_nayka_14.zip) [in Ukrainian].
13. Fedulova, L. (Eds.). (2008). *Tekhnolohichna modernizatsiia promyslovosti Ukrainy* [Technological modernization of industry in Ukraine]. Kyiv : In-t ekonomiky ta prohnozuvannya [in Ukrainian].
14. *Tablytsya «vytraty-vypusk» v osnovnykh tsinakh: Statystychnyi zbirnyk Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy* [Table «input-output» at basic prices]. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/zb/05/zb\\_tv\\_14pdf.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/zb/05/zb_tv_14pdf.zip)
15. Dolyshnii, M. & Kutsenko, V. (2006). *Dyversyfikatsiia osvity v konteksti Bolonskoho protsesu yak peredumova polipshennia yakosti kadrovoho potentsialu* [Diversification of education in the context of the Bologna process as a precondition for improving the quality of human resource capacity]. *Ukraina: aspekty pratsi — Ukraine: aspects of labor*, 5, 8–14 [in Ukrainian].
16. *Rynok pratsi u 2015 r.: Dopovid Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy* [The labor market in 2015: The report of the State Statistics Service of Ukraine] (2015). Retrieved from [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm) [in Ukrainian].
17. Mnykh, O. *Intelektualnyi kapital i yoho rol u formuvanni vartosti mashynobudivnoho pidpriemstva ta innovatsiinii diialnosti* [Intellectual capital and its role in the formation of value engineering enterprise and innovation]. Retrieved from <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/723/1/23.pdf> [in Ukrainian].

18. Verkhohliad, I. (2011). Osoblyvosti rozvytku innovatsiinoi kultury pidpriemstva [Features of enterprise innovation culture]. Proceedings from *Mizhnarodnoho sympoziumu «Innovatsiina polityka ta zakonodavstvo v Yevropeiskomu Soiuzi ta Ukrainy: formuvannia, dosvid, napriamky nablyzhennia» – International Symposium «Innovation Policy and Legislation in the European Union and Ukraine: formation, experience, areas of approximation»*. Kyiv : Feniks [in Ukrainian].
19. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro venchurnu diialnist v innovatsiinii sferi» [The explanatory note to the draft Law of Ukraine «On venture capital activity in the sphere of innovations»]. (n.d.). Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=30849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30849) [in Ukrainian].
20. Ukrainska asotsiatsiya investytsiynoho biznesu: richni zvity Ukrainian [Association of Investment Business: annual reports]. Retrieved from [http://www.uaib.com.ua/analituaib/publ\\_ici\\_quart.html](http://www.uaib.com.ua/analituaib/publ_ici_quart.html)
21. UAIB: Analitychnyi ohliad rynku ISI v Ukraini [UAIB: Analytical Review of CII Market in Ukraine]. (n.d.). Retrieved from <http://www.uaib.com.ua/files/articles/1252/63/2009.pdf> [in Ukrainian].
22. Derzhinvestysii rozroblylo proekt Zakonu Ukrainy «Pro venchurni fondy innovatsiynoho rozvytku» [State Agency for Investment and Development has developed a draft law of Ukraine «On venture funds of innovation development»] (n.d.). Retrieved from [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=170364228](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=170364228) [in Ukrainian]
23. Miahkova, O. (2013). Koordynatsiia derzhavnykh i rehionalnykh zusyul shchodo lizynhovoi investytsiinoi sfery [Coordination of national and regional efforts to leasing investment sphere]. *Suchasni pytannia ekonomiky i prava – Modern problems of Economics and Law*, 1, 5–11 [in Ukrainian].
24. Shemiakina, N. & Ponomarenko, A. (2009). Lizynh yak vazhlyva skladova investytsiynoho mekhanizmu onovlennia tekhnichnoi bazy vyrobnytstva [Leasing as an important part of the investment mechanism for updating technical base of production]. *Ekonomika promyslovosti – Industrial economics*, 4, 101–108 [in Ukrainian].
25. Analitychnyi ohliad rynku nebankivskykh finansovykh posluh Ukrainy za pidsumkom 2015 roku Natsionalnogo reitynhovoho ahentstva «Rurik» [Analytical review of the market of non-bank financial services of Ukraine in 2015 the National rating agency «Rurik»]. (2015). Retrieved from [http://rurik.com.ua/documents/research/non\\_banks\\_4\\_2015.pdf](http://rurik.com.ua/documents/research/non_banks_4_2015.pdf) [in Ukrainian].
26. Informatsiia z richnogo zvituv Natskomfinposluh za 2014 r. [Information of The National Commission for State Regulation of Financial Services Markets, annual report for 2014]. (2014). Retrieved from <http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html> [in Ukrainian].
27. Pervyynni publichni rozmishchennia – 2014 [The initial public offering – 2014] (2015). *Tsinni papery Ukrainy – Securities Ukraine*, 4–5. Retrieved from [http://www.securities.org.ua/securities\\_paper/review.php?id=849-850&pub=7052](http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=849-850&pub=7052) [in Ukrainian].
28. Vdalyi, ale ne rekordnyi rik dlia mizhnarodnoho rynku IPO [Good, but not a record year for the international market IPO] (n.d.). Retrieved from <http://www.ey.com/UA/uk/Newsroom/News-releases/News-EY-global-ipos-outperform-main-indices-in-good-not-epic-year> [in Ukrainian].
29. Kublikov, V. & Iorhachova, M. (2014). IRO: Suchasnyi stan ta osoblyvosti rozvytku v Ukraini [IPO: Current status and characteristics of development in Ukraine]. *Naukovyi visnyk, Odeskyyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet – Scientific Journal, Odessa National Economic University*, 2 (210), 55–61 [in Ukrainian].
30. Ukrainski IPO na yevropeiskyykh birzhakh: analiz pomylok [Ukrainian IPO on European markets: analysis of errors] (2016). *Tsinni papery Ukrainy – Securities Ukraine*, 9–10. Retrieved from [http://www.securities.org.ua/securities\\_paper/review.php?id=905-906&pub=7438](http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=905-906&pub=7438) [in Ukrainian].
31. Postanova KМУ «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi ekonomichnoi prohramy «Stvorennia v Ukraini innovatsiinoi infrastruktury» na 2009–2013 roky vid 14.05.2008 № 447 [Resolution of CMU «On approval of the state target economic program «Creation of innovation infrastructure in Ukraine»» 2009–2013 from 14.05.2008, № 447]. *Uriadovyi kurier – Governmental Courier*, 106 [in Ukrainian].
32. Iehorova, O. (2012). Vplyv zastosuvannia derzhavnoi pidtrymky na diialnist tekhnoparkiv v Ukraini [Impact of state support for the activities of technoparks in Ukraine]. *Nauka ta innovatsii – Science and Innovation*, (Vols 8, № 5), (pp. 89–98) [in Ukrainian].
33. Analiz diialnosti tekhnologichnykh parkiv Ukrainy za 2009 r. [Analysis of Technological Parks of Ukraine for 2009] (n.d.). Retrieved from [old.mon.gov.ua/images/science/innovation/analiz\\_2009.doc](http://old.mon.gov.ua/images/science/innovation/analiz_2009.doc) [in Ukrainian].
34. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo diialnosti tekhnologichnykh parkiv» [Draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on activity of technological parks»] (n.d.). Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55805](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55805) [in Ukrainian]
35. Analitychnyi material Ukrainskoi asotsiatsii biznes-inkubatoriv ta innovatsiinykh tsentriv «Biznes-inkubatsiia v Ukraini – problemy ta perspektyvy rozvytku» [Analytical material Ukrainian Association of Business Incubators and Innovation Centers «Business Incubation in Ukraine – Problems and Prospects»] (n.d.). Retrieved from <http://www.novekolo.info/ua/dosvid-biznesinkubatsii/ukrajinskij-dosvid/146-analitichnij-materil-biznes-inkubatsiya-v-ukrajini-problemi-ta-perspektivi-rozvitku> [in Ukrainian].
36. The Global Competitiveness Report (2016). Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/> [in English].

# ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА

УДК 336.77(477)

## НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ КРЕДИТУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Гладких Дмитро Михайлович,  
кандидат економічних наук, доцент

*В умовах дестабілізації* політичної та фінансово-економічної ситуації в Україні внаслідок військових дій загострюються проблеми забезпечення національної безпеки у фінансово-економічній сфері, у тому числі, у сфері кредитування. Метою цієї статті є аналіз основних негативних чинників, що стримують процес відновлення кредитування реального сектору економіки та заходів держави, спрямованих на його забезпечення, визначення та обґрунтування подальших дій щодо підвищення ефективності грошово-кредитної політики держави у цій сфері. Серед необхідних заходів, спрямованих на досягнення цієї мети, пропонуються: обмеження продажу банкам державних цінних паперів та суттєве зниження їх доходності, відмова від продажу НБУ комерційним банкам депозитних сертифікатів «овернайт», надання НБУ учасникам ринку додаткових обсягів ліквідності виключно на рівні впливу депозитів; поступове зниження рівня облікової ставки; забезпечення позитивного рівня процентних ставок НБУ відносно прогнозованої базової інфляції; стимулювання НБУ додаткової капіталізації банків їх акціонерами; завершення процедури оздоровлення банківської системи; часткова комерціалізація державних банків; сприяння залученню у банківську систему додаткових пасивів; створення механізму структурного рефінансування; посилення захисту майнових прав кредиторів при ліквідації банків; встановлення додаткової майнової відповідальності власників істотної участі банку належним їм майном.

**Ключові слова:** банки, кредити, депозити, капітал, рефінансування, інфляція.

Gładkykh Dmytro

### THE GUIDELINES TO BOOST THE CREDITING OF THE ENTERPRISES OF UKRAINE'S REAL ECONOMY

*In terms of destabilization* of the political, financial and economic situation in Ukraine as a result of military operations the problem of national security in the financial and economic sphere, including in lending field, is being exacerbated. The purpose of this article is to analyze the main negative factors that hinder the process of restoring lending to the real sector of the economy, as well as state measures directed to this field, to identify and justify further actions aimed to improve the effectiveness of monetary policy in this area. Among the necessary measures to achieve this goal, the next ones are proposed to implement: restriction of sale of government securities and significant

reduction in their rate of return, refusal of the NBU to sell deposit «overnight» certificates to the commercial banks, provision of market participants with additional volumes of liquidity from the NBU only on the level of deposit's outflow ; gradual reduction of the discount rate; provision of positive interest rates of the NBU taking into account the predicted level of core inflation; stimulation of the additional capitalization of banks and its shareholders from NBU; completion of the recovery procedures of the banking system; partial commercialization of state banks; attraction of additional liabilities to the banking system; creation of a mechanism of structured refinancing; strengthening of protection of creditor's property rights during the liquidation of banks; establishment of additional property liability of banks' owners with their personal property.

**Keywords:** banks, loans, deposits, capital, refinancing, inflation.

В умовах дестабілізації політичної та фінансово-економічної ситуації в Україні внаслідок військових дій загострюються проблеми забезпечення національної безпеки у фінансово-економічній сфері, зокрема у сфері кредитування реального сектору економіки. На тлі збереження високого рівня інфляції, поступового вилучення з банківської системи строкових депозитів та перерозподілу кредитних ресурсів з реального сектору економіки у бік кредитування держави потребують всебічного аналізу поточні заходи, спрямовані на мінімізацію негативних наслідків цих процесів. Дослідженню проблеми визначення оптимальних напрямків забезпечення фінансової безпеки у сфері кредитування реального сектору економіки присвячена ця стаття.

Оптимізації механізму банківського кредитування як ключового елементу грошово-кредитної політики в Україні присвячені дослідження О. Барановського [1], О. Дзюблюка [2], О. Кириченка [4], В. Коваленка [5], В. Кротюка [7], І. Лютого [6], А. Мороза [3], В. Міщенко [7], С. Науменкової [8], М. Савлука [3], Т. Сможенко [9], О. Шарова [10] та інших. Проте залишається дискусійним та потребує подальшого дослідження питання побудови оптимального механізму кредитування реального сектору економіки в контексті забезпечення фінансової безпеки України.

**Метою цієї статті** є дослідження основних негативних чинників, що стримують відновлення кредитування реального сектору економіки України, аналіз ефективності поточних заходів держави, спрямованих на активізацію цього процесу та визначення найбільш доцільних напрямів вирішення такого завдання у майбутньому.

Протягом 2014–2015 рр. та на початку поточного року грошова-кредитна політика в Україні формувалася під негативним впливом політичної нестабільності та продовження військових

дій на сході країни, що провокували зниження ділової активності суб'єктів господарювання та падіння обсягів виробництва. В цих умовах загострилася також проблема дефіциту кредитних ресурсів для підтримки та розвитку реального сектору економіки.

Практично в усіх ключових галузях економіки протягом двох минулих років відбувалося скорочення виробництва. Згідно з розрахунками Національного банку, індекс виробництва базових галузей за 2015 р. у цілому скоротився на 11,0 %, зокрема, роздрібної торгівлі – на 20,7 %, металургії – на 16,4 %, хімічної промисловості – на 15,9 %, будівництва – на 14,9 %, машинобудування – на 14,6 %, добувної промисловості – на 14,5 %, переробної промисловості – на 13,1 %, оптової торгівлі – на 12,2 %, виробництва електроенергії, газу та води – на 12,0 %, харчової промисловості – на 11,2 %, пасажирообороту – на 8,5 %, вантажообороту – на 6,0 %, сільського господарства – на 4,8 %, житлового будівництва – на 3,5 % (див. табл. 1).

Протягом I кварталу поточного року ситуація у базових галузях дещо поліпшилась, проте позитивна динаміка ІВБГ на рівні 1,8 % у річному обчисленні є показником лише незначного відновлювального зростання та абсолютно не відповідає нагальним потребам оздоровлення економіки.

Окрім незавершеного військового протистояння та політичної нестабільності, *на негативну динаміку реального сектору економіки також впливають дефіцит кредитних ресурсів, їх висока вартість, збитковість та скорочення капіталізації банківської системи, активізація кредитування комерційними банками Уряду та НБУ, високий рівень інфляції.*

Станом на кінець I кварталу поточного року у структурі корпоративного кредитного портфеля

Таблиця 1. Індекс виробництва базових галузей

Компонента	Частка в ІВБГ (дані за 2015 рік), %	Темпи змін порівняно з відповідним періодом попереднього року, %		
		2014 р.	2015 р.	I квартал 2016 р.
<b>ІВБГ у цілому</b>	100,0	-10,2	-11,0	1,8
Сільське господарство	20,3	2,8	-4,8	-1,7
Добувна промисловість	9,8	-13,7	-14,5	4,2
Переробна промисловість	20,5	-9,3	-13,1	4,4
Виробництво електроенергії, газу та води	5,9	-6,6	-12,0	0,6
Будівництво	3,9	-20,4	-14,9	1,9
Роздрібна торгівля	4,8	-8,9	-20,7	1,6
Оптова торгівля	19,1	-17,9	-12,2	-1,2
Вантажооборот	9,9	-10,8	-6,0	4,2
Пасажирооборот	5,8	-11,7	-8,5	1,4
додатково:				
Промисловість у цілому	окремо не використовуються для розрахунку ІВБГ	-10,1	-13,4	3,7
Харчова промисловість		2,5	-11,2	0,7
Виробництво коксу та продуктів нафтоперероблення		-21,3	-21,9	22,5
Хімічна промисловість		-14,2	-15,9	-6,8
Металургія		-14,5	-16,4	10,1
Машинобудування		-20,6	-14,6	4,0
Житлове будівництво		3,5	-3,5	-3,4

Джерело: дані НБУ [11].

комерційних банків домінували: оптова та роздрібна торгівля – 33,6 %, переробна промисловість – 25,5 % та операції з нерухомим майном – 9,9 %. Натомість *галузі, що традиційно вважаються локомотивами економічного зростання, відчувають дефіцит банківського кредитування*, зокрема: сільське господарство – 6,3 %, будівництво – 4,8 %, транспорт – 4,4 %, постачання електроенергії та газу – 4,1 %, добувна промисловість і розроблення кар'єрів – 2,1 %, інформація та телекомунікації – 1,1 % (див. табл. 2).

Звітні дані НБУ щодо структури кредитного портфеля банківської системи містять значно більш докладний його розподіл між усіма наявними видами економічної діяльності. Зокрема, переробна промисловість складається з 24 позицій (виробництво харчових продуктів, напоїв, хімічних речовин, машин і устаткування, автотранспортних засобів, меблів, одягу, виробництво основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів, металургійне виробництво тощо). Натомість вид економіч-

ної діяльності «інформація та телекомунікації» містить 6 складових, «добувна промисловість і розроблення кар'єрів» – 5, «будівництво» – 3. Таким чином, майже всі види економічної діяльності, що є об'єктами кредитування, є складовою певної загальної групи.

На жаль, межі однієї наукової статті не дають змоги здійснити повний і всебічний аналіз динаміки всіх без винятку складових кредитного портфеля банківської системи, що відображаються статистикою НБУ. Саме тому в цьому матеріалі пропонується узагальнена структура кредитного портфеля банківської системи, згрупована згідно зі стандартною звітністю Національного банку.

Отже, банки кредитують переважно короткострокові проекти, пов'язані з торгівлею та переробкою. Натомість процентні ставки по нових кредитах юридичних осіб на рівні вище 20 % річних «відсікають» від кредитування галузі з довготривалим періодом реалізації проектів у реальному секторі економіки.

Таблиця 2. Структура корпоративного кредитного портфеля комерційних банків України в розрізі видів економічної діяльності (на кінець періоду)

Вид економічної діяльності	2013 р.		2014 р.		2015 р.		І квартал 2016 р.	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
<b>Усього</b>	<b>691 903</b>	<b>100,0</b>	<b>778 841</b>	<b>100,0</b>	<b>787 795</b>	<b>100,0</b>	<b>821 723</b>	<b>100,0</b>
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	43 534	6,3	55 335	7,1	48 425	6,1	52 078	6,3
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	17 571	2,5	20 119	2,6	18 004	2,3	17 553	2,1
Переробна промисловість	135 898	19,6	183 916	23,6	194 288	24,7	209 314	25,5
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	27 092	3,9	28 791	3,7	31 402	4,0	33 445	4,1
Будівництво	50 217	7,3	55 552	7,1	41 905	5,3	39 574	4,8
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	268 519	38,8	269 797	34,6	265 733	33,7	276 212	33,6
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	24 849	3,6	33 051	4,2	36 284	4,6	35 991	4,4
Інформація та телекомунікації	6 866	1,0	7 171	0,9	9 075	1,2	9 288	1,1
Операції з нерухомим майном	50 746	7,3	60 174	7,7	75 308	9,6	81 123	9,9
Інші види економічної діяльності	66 611	9,6	64 935	8,3	67 371	8,6	67 145	8,2

Джерело: складено автором на основі даних НБУ [12].

*Дефіцит кредитних ресурсів* пов'язаний, у першу чергу, зі значним відпливом з банківської системи коштів фізичних осіб. При цьому якщо юридичні особи можуть змінювати банк та переводити гроші з одного рахунку на інший, проте не мають можливості вилучити власні кошти з банківської системи у вигляді готівки, фізичні особи, схильні до азіотажної поведінки на депозитному та валютному ринках, таку можливість мають. За даними НБУ, протягом 2014–2015 рр. банківська система України втратила близько 65 млрд грн вкладів населення у національній валюті та понад 14 млрд дол. США в іноземній [13].

Зіткнувшись з дефіцитом пасивів унаслідок їх вилучення населенням, банки були змушені обмежити кредитування та активізувати дострокове стягнення кредитів, що спровокувало звуження їх доходної бази. Натомість зросли витрати на формування страхових резервів під проблемні кредити (за 2014 р. витрати банків на формування резервів становили 103 млрд грн, що учетверо більше, ніж за 2013 р., а за 2015 р. відповідні витрати зросли до 115 млрд грн). Це призвело до *зростання збитків* українських банків до майже 67 млрд грн протягом 2015 р. з 53 млрд грн у 2014 р. Як наслідок, *регулятивний капітал банків* за 2015 р. *зменшився* на 58 млрд грн, або на 31%, до 131 млрд грн про-

ти його зменшення у 2014 р. на 16 млрд грн, або на 8 %, до рівня 189 млрд грн [14]. У поточному році збитковість банківської системи та скорочення її регулятивного капіталу продовжилися. Станом на 01.04.2016 р. поточний збиток банківської системи становив 8 млрд грн, а регулятивний капітал працюючих банків знизився до 125 млрд грн [14].

Додатковим негативним чинником, що створює дефіцит кредитних ресурсів для реального сектору, є *перерозподіл тимчасово вільних коштів банків з кредитного портфеля у портфель боргових цінних паперів держави*, адже високі процентні ставки, які пропонує держава (на рівні до 20% річних), суттєво знижують зацікавленість банків у кредитуванні реального сектору економіки. Так, інвестиції банків на купівлю ОВДП зросли з 86 млрд грн станом на 01.01.2016 р. до 132 млрд грн станом на 01.05.2016 р. [12].

Крім того, банки розмішують надлишкову ліквідність у короткострокових (до 14 днів) сертифікатах НБУ за ставками на рівні 18 % річних або вищими. При цьому загальний обсяг коштів, витрачених на купівлю цінних паперів НБУ, також має тенденцію до зростання: з 3 млрд грн станом на 01.01.2014 р. до 89 млрд грн — на 01.01.2016 р.



Унаслідок переведення коштів з сертифікатів НБУ у портфель ОВДП станом на 01.05.2016 р. ця сума скоротилася до 63 млрд грн [12].

Наявність двох зазначених інструментів безпечного та прибуткового інвестування ресурсів банків (ОВДП для довгострокових вкладень, сертифікати НБУ – для короткострокових) на тлі проблемності більшості позичальників реального сектору провокує збереження дефіциту банківського кредитування для останніх у середньостроковій перспективі.

Одним із ключових негативних факторів, що ускладнює зниження процентних ставок по кредитах для позичальників реального сектору економіки є *високий рівень інфляції та негативні очікування суб'єктів господарювання, вкладників, інших учасників ринку щодо цінової динаміки*. В умовах високого рівня інфляції знижується зацікавленість учасників ринку до довгострокових заощаджень, що негативно впливає на терміни кредитування та ставки по кредитних ресурсах. Незважаючи на зафіксовану в окремі місяці дефляцію (у липні, серпні та жовтні), індекс споживчих цін у цілому за 2015 р. зріс до рівня 43,3 %. У квітні 2016 р. споживча інфляція в річному вимірі уповільнилася до однознакового рівня 9,8 % уперше за два роки порівняно з 20,9 % у березні, 32,7 % у лютому та 40,3 % у січні. В межах протидії інфляційному та девальваційному тиску НБУ *послідовно підвищував облікову ставку* (з 6,5 % станом на 15.04.14 р. до 30% станом на 04.03.15 р.) [15]. Натомість *на тлі поступової стабілізації ситуації на валютному ринку з метою стимулювання кредитної активності за рахунок здешевлення вартості грошей НБУ почав знижувати ставку*: з 28.08.2015 р. – до 27 %, з 25.09.2015 р. – до 22 %, з 22.04.2016 р. – до 19 %, з 27.05.2016 р. – до 18 % [15].

В умовах низького рівня довіри між учасниками міжбанківського ринку НБУ здійснював *перерозподіл ліквідності як інструментами її стерилізації, так і шляхом рефінансування*. Загальна динаміка обсягів (неповернений залишок) наданого банкам рефінансування свідчить про його поступове повернення, що має позитивно вплинути на майбутню цінову динаміку (80 млрд грн станом на 01.01.2014 р., 113 млрд грн станом на 01.01.2015 р., 106 млрд грн станом на 01.01.2016 р., 92 млрд грн станом на 01.05.2016 р.) [12].

*Однак очевидно, що в межах слабкої, недостатньо капіталізованої, збиткової банківської сис-*

*теми активізація кредитної діяльності банків неможлива*. Сьогодні триває процес очищення та оздоровлення банківської системи. Її санація відбувається такими шляхами: розкриття інформації щодо структури власності банків; посилення відповідальності власників і керівників банків за проведення операцій з пов'язаними особами; виведення з ринку проблемних банків та установ, що займалися «відмиванням» грошей або іншими сумнівними транзакціями; недопущення до керівних посад у діючих банках та відмова у праві придбання істотної участі особам, що сприяли банкрутствам банків у минулому; підвищення вимог до розміру статутного капіталу нових банків та затвердження плану щодо його підвищення у діючих банках; скасування можливості дострокового зняття депозитів населенням.

***Подальші дії держави, спрямовані на оздоровлення банківської системи та відновлення кредитування реального сектору економіки, мають включати такі кроки:***

- *обмеження продажу банкам державних цінних паперів* (як боргових облігацій Уряду, так і сертифікатів НБУ) *та суттєве зниження їх доходності* з метою активізації кредитування банками корпоративних позичальників;

- *відмова від практики продажу НБУ комерційним банкам депозитних сертифікатів «овернайт» як інструменту, що відволікає вільні ресурси банківської системи від кредитування підприємств реального сектору економіки, впровадження замість них цінних паперів зі значно тривалішим (від 6 або 12 місяців) терміном погашення;*

- *надання НБУ учасникам ринку додаткових обсягів ліквідності* (рефінансування) *виключно на рівні відпливу депозитів;*

- *поступове* (на тлі стабілізації ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках) *зниження рівня облікової ставки як орієнтира для здешевлення кредитних ресурсів;*

- *забезпечення позитивного рівня процентних ставок НБУ відносно прогнозованої базової інфляції*, що сприятиме зниженню девальваційних та інфляційних очікувань, які значною мірою провокують інфляційні процеси; *завершення протягом 2016 р. переходу до режиму інфляційного таргетування та досягнення планових показників інфляції на рівні 12 % у 2016 р., 8 % у 2017 р., 6 % у 2018 р. та 5 % у 2019 р.;*

- *стимулювання НБУ додаткової капіталізації банків їх акціонерами, у першу чергу – шляхом поступової відмови від чинних обмежень руху капіталу;*

■ *завершення процедури оздоровлення банківської системи* шляхом виводу з ринку проблемних банків, у першу чергу — банків, що не дотримуються затверджених планів рекапіталізації;

■ *часткова комерціалізація державних банків* шляхом продажу до 50 % їх капіталу зовнішнім інвесторам, що може забезпечити додаткові надходження до бюджету. Залучення до керівних органів державних банків топ-менеджерів, делегованих зовнішніми інвесторами пропорційно їх участі в капіталі, має покращити якість управління та забезпечити оптимізацію структури активів і пасивів;

■ *сприяння залученню у банківську систему додаткових пасивів*, бажано довгострокових, особливо — у гривні. Найбільше потенційне джерело залучення пасивів — кошти населення поза банками, їх потенціал — у рази більший, ніж очікувані позики від міжнародних фінансових організацій. Для цього слід поступово підвищити гарантовану державою суму відшкодування вкладів фізичних осіб (спочатку до 500 тис. грн, поступово — до європейського рівня у 100 тис. євро). З метою мінімізації майбутніх ризиків для державного бюджету новий розмір максимального відшкодування повинен діяти лише для нових строкових депозитів у банках, що залишаться на ринку після остаточного завершення санації банківської системи;

■ *створення механізму структурного рефінансування* — запровадження нових інструментів стимулювання банківського кредитування підприємств реального сектору економіки (зокрема підприємств середнього та малого

бізнесу, експортоорієнтованих, імпортозамінюючих та високотехнологічних підприємств). Одним з можливих варіантів активізації кредитування реального сектору має бути створення механізму рефінансування надійних системних банків з метою подальшого спрямування цих коштів підприємствам реального сектору. Для цього необхідна розробка на рівні НБУ переліку індикаторів ефективності та механізму контролю реалізації таких схем. Ключовим принципом реалізації механізму структурного рефінансування має стати залежність обсягів та вартості кредитів, наданих НБУ комерційним банкам, від обсягів та якості кредитів, що надаються банками підприємствам реального сектору економіки;

■ *посилення захисту майнових прав кредиторів при ліквідації банків* шляхом проведення обов'язкових загальних зборів кредиторів, крім пов'язаних з банком осіб і структур, створення комітету кредиторів з наданням йому права контролю за діяльністю ліквідатора банку, включення до першочергового переліку вимог кредиторів фізичних осіб-підприємців на рівні з іншими вкладниками;

■ *внесення змін до Закону «Про банки і банківську діяльність» у частині встановлення додаткової майнової відповідальності власників істотної участі банку належним їм майном у випадку віднесення банку до категорії неплатоспроможних*. Це унеможливить поширену в Україні практику ухилення від майнової відповідальності фактичних власників проблемних банків.

### Список використаних джерел

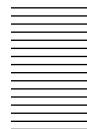
1. Барановський О.І. Специфіка фінансової безпеки в банківській сфері / О. І. Барановський // Вісник НБУ. — 2014. — № 9. — С. 17–23.
2. Дзюблюк О. Ефективність монетарного впливу центрального банку на кредитне стимулювання розвитку виробництва / О. Дзюблюк, Г. Забчук // Фінанси України. — 2012. — № 7. — С. 17–27.
3. Гроші та кредит : підручник / Савлук М.І., Мороз А.М., Лазепко І.М. — К. : КНЕУ, 2011. — 592 с.
4. Кириченко О. Тенденції злиття та поглинання в банківському секторі економіки України / О. Кириченко, Т. Біла // Банківська справа. — 2008. — №5. — С. 29–37.
5. Коваленко В.В. Центральний банк і грошово-кредитна політика: навчально-методичний посібник / В. В. Коваленко. — Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. — 138 с.
6. Лютий І.О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки / І.О. Лютий — К. : Атіка, 1999. — 239 с.
7. Міщенко В.І. Центральні банки: організаційно-правові засади / В.І. Міщенко, В.Л. Кротюк. — К. : Знання, 2004. — 372 с.
8. Науменкова С. Розвиток кредитування у посткризових умовах / С. Науменкова, С. Міщенко // Банківська справа. — 2013. — № 1. — С. 3–19.
9. Смовженко Т.С. Моделювання кредитної та депозитної діяльності банків у контексті взаємодії з реальним сектором економіки з урахуванням інфляції / Т.С. Смовженко, В.В. Хиленко, С.В. Андрос // Вісник Університету банківської справи НБУ. — 2011. — № 3. — С. 3–15.
10. Шаров О.М. Центральний банк у XXI сторіччі: виклики та рішення / О.М. Шаров // Вісник НБУ. — 2008. — № 7. — С. 18–29.

11. *Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду за квітень 2016 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=30519651&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=30519651&cat_id=58037)
12. *Грошово-кредитна статистика.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=27843415&cat\\_id=44578#1](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27843415&cat_id=44578#1)
13. *Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду за січень 2016 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=26799947&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=26799947&cat_id=58037)
14. *Основні показники діяльності банків України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798)
15. *Облікова ставка Національного банку України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=53647&cat\\_id=44580](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647&cat_id=44580)

## References

1. *Baranovskiy, O.I.* (2014). Spetsifika finansovoi bezpeky v bankivskiy sferi [Specifics of financial security in the banking sector]. *Visnyk NBU – NBU Bulletin*, 9, 17–23 [in Ukrainian].
2. *Dziubliuk, O. & Zabchuk, G.* (2012). Efektyvnist monetarnogo vplyvu tsentralnogo banku na kredytne stymuliuvannya rozvytku vyrobnytstva [The effectiveness of monetary influence of central bank on the credit stimulation of the production development]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 7, 17–27 [in Ukrainian].
3. *Savluk, M.I., Moroz, A.M., Lazepko, I.M.* (2011). *Groshi ta kredyt [Money and credit]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
4. *Kirichenko, O. & Bila, T.* (2008). Tendentsii zlyttia ta poglynannia v bankivskomu sektori ekonomiky Ukrainy [Trends in mergers and acquisitions in the banking sector of economy of Ukraine]. *Bankivska sprava – Banking*, 5, 29–37 [in Ukrainian].
5. *Kovalenko, V.V.* (2010). *Tsentralniy bank i groshovo-kredytна polityka [The Central Bank and monetary policy]*. Sumi: DVNZ «UABS NBU» [in Ukrainian].
6. *Liutyi, I.O.* (1999). *Groshovo-kredytна polityka v umovakh perehidnoi ekonomiky [Monetary policy in a transitional economy]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
7. *Mishchenko, V.I., & Krotiuk, V.L.* (2004). *Tsentralni banki: organizatsiyno-pravovi zasady [Central banks: organizational and legal principles]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
8. *Naumenkova, S. & Mishchenko, S.* (2013). Rozvytok kredituvannya u postkrizovih umovah [The development of lending in post-crisis conditions]. *Bankivska sprava – Banking*, 1, 3–19 [in Ukrainian].
9. *Smovzhenko, T.S. & Hilenko, V.V., & Andros, S.V.* (2011). Modeliuvannya kredytnoi ta depozytnoi diyalnosti bankiv u konteksti vzayemodii z realnym sektorom ekonomiki z urahuvanniam inflatsii [Modeling of credit and deposit banking activities in the context of interaction with the real sector of economy taking into account the inflation]. *Visnyk Universitetu Bankivskoi spravy NBU – Bulletin of the University of banking of the NBU*, 3, 3–15 [in Ukrainian].
10. *Sharov, O.M.* (2008). Tsentralniy bank u XXI storichchi: vyklyky ta rishennia [The central bank in the XXI Century: Challenges and Solutions]. *Visnyk NBU – NBU Bulletin*, 7, 18–29 [in Ukrainian].
11. *Sait Natsionalnogo Banku Ukrainy* [Site of the National Bank of Ukraine] [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). Retrieved from [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=30519651&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=30519651&cat_id=58037) [in Ukrainian].
12. *Sait Natsionalnogo Banku Ukrainy* [Site of the National Bank of Ukraine] [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). Retrieved from [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=27843415&cat\\_id=44578#1](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27843415&cat_id=44578#1) [in Ukrainian].
13. *Sait Natsionalnogo Banku Ukrainy* [Site of the National Bank of Ukraine] [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). Retrieved from [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=26799947&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=26799947&cat_id=58037) [in Ukrainian].
14. *Sait Natsionalnogo Banku Ukrainy* [Site of the National Bank of Ukraine] [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). Retrieved from [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798) [in Ukrainian].
15. *Sait Natsionalnogo Banku Ukrainy* [Site of the National Bank of Ukraine] [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). Retrieved from [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=53647&cat\\_id=44580](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647&cat_id=44580) [in Ukrainian].

# ВДОСКОНАЛЕННЯ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ



**Лондар Лідія Панасівна,**  
кандидат економічних наук, доцент

*У статті* проаналізовано основні тенденції боргової політики в Україні в 2015–2016 рр. та чинники зростання боргового навантаження, виділено ризики та загрози фінансовій безпеці. Досліджено аспекти співпраці України з МФО як чинник стабілізації фінансової системи. Виявлено проблеми у процесі залучення зовнішніх фінансових ресурсів та визначено напрями вдосконалення міжнародної фінансової взаємодії. Актуалізовано проблему підвищення рівня фінансової безпеки держави та запропоновано напрями вдосконалення державної боргової політики.

**Ключові слова:** державний борг, гарантований державою борг, боргове навантаження, ВВП, МФО, зовнішній борг, боргова операція, середньострокова боргова стратегія, середньострокове планування та прогнозування.

**Londar Lidia**

## IMPROVING DEBT POLICY AS A FACTOR OF INCREASING THE LEVEL OF FINANCIAL SECURITY OF THE STATE

*The article* analyzes the main trends of the debt policy in Ukraine in 2015–2016, the growth factors of the debt burden, selected risks and threats to financial security. To investigate the aspects of Ukraine's cooperation with IFIs as a factor stabilizing the financial system. The author has identified problems in the process of attracting external financial resources and identified areas for improvement of international financial cooperation. Actualized the problem of improving the level of financial security of the state and directions of improvement of the state's debt policy.

**Keywords:** public debt, guaranteed debt, debt burden, GDP, IFO, external debt, debt transactions, debt medium-term strategy, medium-term planning and forecasting.

Суспільно-політичний та економічний стан сучасної України характеризується існуванням низки чинників, які впливають на формування викликів та загроз фінансовій безпеці держави, зокрема: загостренням кризових явищ на тлі триваючого конфлікту на сході країни, нагальністю трансформаційних перетворень для забезпечення економічної стабільності з подальшим зростанням за основними макроекономічними показниками, зниженням соціальних стандартів, проблемністю та неефективністю державного управління, в т.ч. у сфері державних фінансів. Подолання негативного впливу та протидія викликам у фінансовій

сфері актуалізує проблему модернізації бюджетної та боргової політики з використанням різнобічних фінансових інструментів та важелів. Дослідженням теоретичних основ забезпечення рівня фінансової безпеки присвятили свої роботи такі вчені-економісти, як В.М. Федосов [11], О.С. Власюк [12], Т.П. Богдан [5], Л.В. Нечипорук [4], С.І. Лекарь [13] та інші. Проте підвищення рівня фінансової безпеки в умовах подальшого тиску на бюджетну систему за рахунок збільшення фінансування оборони, відновлення зруйнованої інфраструктури Донбасу та соціального захисту населення вимагає пошуку нових підходів до підвищення ефек-

тивності управління державним боргом, забезпечення модернізації економіки та підвищення соціальних стандартів.

**Метою дослідження** є аналіз основних тенденцій боргової політики держави в умовах глобалізації та виділення ключових напрямів підвищення ефективності управління державним боргом України.

Фінансова безпека, що виступає одним із ключових складників національної безпеки держави, визначається здатністю фінансової системи забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи за умови подолання загрозливих тенденцій у сфері фінансових відносин та забезпечення стійкості економіки до внутрішніх та зовнішніх впливів – за умови ефективного використання запозичень та їх оптимального співвідношення, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі. Фінансова безпека держави як складна багаторівнева система охоплює бюджетну, податкову, боргову безпеку, фінансову безпеку банківської системи, валютну, грошово-кредитну, інвестиційну безпеку, фінансову безпеку страхового та фондового ринку [11]. В Україні фінансова безпека потребує посилення її рівня за всіма складниками, особливо це актуально для боргової безпеки, оскільки впродовж останніх років стан та тенденції державного боргу як чинника економічного та суспільно-політичного життя вимагають значної модернізації боргової політики.

Серед низки чинників, що сформували основні виклики фінансовій безпеці та суттєво вплинули на бюджетну та боргову політику протягом минулого року, варто відзначити такі: надмірне податкове навантаження на платників податків, викликане високим рівнем перерозподілу ВВП через бюджетно-податкову систему; утримання високого рівня дефіциту державного бюджету як частки ВВП; зростання видатків на забезпечення оборони, громадського порядку, безпеки та судової влади; надмірне боргове навантаження; необхідність суттєвої бюджетної підтримки сектору загальнодержавного управління, зокрема, покриття дефіциту Пенсійного фонду України; фінансове забезпечення процесів децентралізації тощо. Загрозливі тенденції в борговій сфері впродовж 2015 року посилювались унаслідок ескалації політичних кризових явищ на тлі продовження воєнного конфлікту на сході країни, економічної рецесії, накопичення проблем із

функціонуванням фінансової системи в умовах зниження кредитних рейтингів України, підвищення соціального напруження в суспільстві.

Упродовж минулого 2015 та початку 2016 років у сфері державного боргу зберігається *тенденція до подальшого нарощування обсягів сукупного державного та гарантованого державою боргу України* (табл. 1), який збільшився на 470,9 млрд грн (показник приросту – 23,8 %) й на 31.12.2015 р. становив 1572,2 млрд грн (проти 1100,8 млрд грн у 2014 році), в т.ч.: загальний обсяг *державного боргу* – 1334,3 млрд грн (проти 947,0 млрд грн у 2014 році) та *гарантованого державою боргу* – 237,9 млрд грн (проти 153,8 млрд грн у 2014 році) [7]. У поточному році станом на 30.06.2016 р. загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу становив 1668,81 млрд грн, у т.ч. *державного боргу* – 1436,2 млрд грн, *гарантованого державою боргу* – 231,9 млрд грн (відповідно до ст. 5 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» передбачено, що на 31.12.2016 р. граничний обсяг державного боргу становитиме 1501,5 млрд грн, а граничний обсяг гарантованого державою боргу – 444,8 млрд грн).

Характерним викликом аналізованого періоду стало *продовження зростання боргового навантаження*, що виражається у співвідношенні сукупного державного та гарантованого державою боргу до ВВП. За підсумками 2015 року цей показник становив 79,4 %, а співвідношення державного боргу до ВВП – 67,4 % (у 2014 році аналогічні показники були 69,4 % ВВП та 59,6 % ВВП відповідно). Водночас необхідно зазначити, що темп приросту боргового навантаження уповільнився й у 2015 році становив 14,4 % (суттєво нижче за показник 2014 року – 73,9%).

Поміж ключових чинників, які зумовили зростання боргового навантаження у минулому році, слід виділити:

- *девальвацію гривні*, рівень якої в 2015 році становив 52,2 %, унаслідок чого збільшились не лише обсяг боргу в національній валюті, а й вартість його обслуговування [9];

- *різке падіння реального ВВП*, яке за підсумками 2015 року становило близько -9,9 % проти -6,6 % у 2014 році. Однак слід зазначити, що зменшення первинного балансу бюджету сприяло позитивній динаміці щодо валової потреби у фінансуванні державного бюджету, показник якої знизився з 12,9 % ВВП у 2014 році до 5,9 % ВВП на кінець 2015 року [8];

Таблиця 1. Динаміка державного та гарантованого державою боргу України за період 2011–2016 рр., млрд грн

Показник	31.12. 2011	31.12. 2012	31.12. 2013	31.12. 2014	31.12. 2015	30.06. 2016
<b>Загальна сума державного та гарантованого державою боргу</b>	473,2	515,5	584,8	1100,8	1572,2	1 668,1
<b>Державний борг</b>	357,3	399,2	480,2	947,0	1334,3	1 436,2
<i><b>Внутрішній борг</b></i>	161,5	190,3	257,0	461,0	508,0	550,3
1. Заборгованість за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку	158,3	187,3	254,1	458,2	505,4	547,7
2. Заборгованість перед банківськими та іншими фінансовими установами	3,2	3,0	2,9	2,8	2,6	2,6
<i><b>Зовнішній борг</b></i>	195,8	208,9	223,3	486,0	826,3	885,9
1. Заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій	84,3	80,1	61,9	169,1	337,4	350,5
2. Заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав	10,7	9,1	7,3	16,4	32,7	44,3
3. Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ	16,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
4. Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку	69,7	104,6	138,9	272,5	415,3	448,5
5. Заборгованість, не віднесена до інших категорій	15,1	15,1	15,2	28,1	40,8	42,7
<b>Гарантований державою борг</b>	115,9	116,3	104,6	153,8	237,9	231,9
<i><b>Внутрішній борг</b></i>	12,3	16,2	27,1	27,9	21,5	20,4
1. Заборгованість за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку	5,8	10,0	21,1	21,6	16,4	16,2
2. Заборгованість перед банківськими та іншими фінансовими установами	6,5	6,2	6,0	6,3	5,1	4,2
3. Заборгованість, не віднесена до інших категорій	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,95
<i><b>Зовнішній борг</b></i>	103,6	100,1	77,4	125,9	216,4	211,5
1. Заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій	61,5	40,6	16,2	40,1	140,8	146,7
2. Заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав	1,5	2,0	2,0	3,8	4,7	4,2
3. Заборгованість за позиками, одержаними від іноземних комерційних банків, інших іноземних фінансових установ	16,8	29,3	31,0	51,6	68,2	57,7
4. Заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку	22,8	27,2	27,2	28,5	0,0	0,0
5. Заборгованість, не віднесена до інших категорій	1,0	1,0	1,0	1,9	2,7	2,8

Джерело: дані Міністерства фінансів України [7].

■ *зниження внутрішнього споживчого попиту* внаслідок інфляційних процесів (рівень інфляції у 2015 році становив 48,7 %) та безробіття, рівень якого (за методологією МОП) у середньому за 2015 рік становив 9,5 % економічно активного населення відповідного віку. Скорочення впродовж минулого року споживчого попиту спостерігалось за всіма споживчими скла-

довими, насамперед на продукти харчування (на 21,1 % р/р), а також на житло, воду, електроенергію, газ та інші види палива (на 26,9 % р/р). Найбільш вразливими до скорочення доходів населення були витрати на відпочинок і культуру (-30,7 % р/р). На тлі сповільнення темпів скорочення оптової торгівлі в 2015 році до -12,2% (проти -17,9 % у 2014 році) відбулось

*різке зростання темпів падіння роздрібного товарообороту* (в 2015 році цей показник становив -20,7 % проти -10,0 % за 2014 рік), викликане насамперед зниженням купівельної спроможності переважної маси населення [8];

■ *негативний вплив реальної процентної ставки НБУ* (22 % станом на кінець 2015 року) на боргову сферу та обмеження функціонування ринку позичкового капіталу. Впродовж I півріччя поточного року регулятором було вжито певних позитивних заходів стосовно зниження облікової ставки, яка на 30.06.2016 р. становила 15,5% [9].

На зростання боргового навантаження у 2015 році безумовно вплинула низка бюджетних проблем, зокрема, сфери загальнодержавного управління [6]:

■ *необхідність покриття дефіциту Пенсійного фонду* загальним обсягом 31,8 млрд грн (проти 17,1 млрд грн у 2014 р.), у т. ч. 14,8 млрд грн – на виплату пенсій у січні поточного року;

■ *фінансування за рахунок державних запозичень дефіциту державного бюджету* в сумі 23,9 млрд грн, зростання якого значною мірою обумовлене збільшенням видатків на оборону та обслуговування державного боргу. На збільшення дефіциту бюджету вплинула фінансова підтримка тимчасово внутрішньо переміщених осіб, обсяг якої у 2015 р. становив 3,3 млрд грн, а станом на 04.07.2016 р. їм було виплачено ще 1,7 млрд грн [15]. Окрім того, у 2015 р. з державного бюджету було профінансовано відновлення інфраструктури підконтрольної території Донбасу, зокрема, у спосіб надання:

- субвенції місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях в обсязі 247,0 млн грн;

- субвенції місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II групи з їх числа, які потребують поліпшення житлових умов, в обсязі 346,5 млн грн (у 2016 році передбачено 300,0 млн грн) [15];

- *невиконання плану надходжень від приватизації державного майна* у 2015 році як одного з джерел фінансування дефіциту державного бюджету, адже із прогнозованих 17 млрд грн отримано лише 0,2 млрд грн, або 1,2 % від запланованих обсягів (в 2014 р. фактичний обсяг приватизаційних коштів становив 466,9 млн грн);

- *необхідність бюджетної підтримки державних підприємств та банків*, загальні обсяги якої протягом 2015 року становили

75,0 млрд грн. Така підтримка зумовила збільшення обсягу внутрішніх запозичень шляхом випуску ОВДП на потреби капіталізації державних установ та банків, у першу чергу, збільшення статутних капіталів НАК «Нафтогаз України» на суму 29,7 млрд грн та АБ «Укргазбанк» на суму 3,8 млрд грн, кредитування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб обсягом 41,5 млрд грн із середньозваженою дохідністю 11,43 % річних. Здійснення за рахунок запозичень фінансування дефіциту НАК «Нафтогаз України», який виникав унаслідок проведення квазіфіскальних операцій із продажу газу споживачам за заниженими щодо ринкових цінами, в значній мірі зменшило обсяги ресурсного потенціалу на запровадження технологій енергозбереження та досягнення енергетичної незалежності держави.

Унаслідок впливу різнопланових боргових ризиків протягом 2015 року різко зросла потреба у зовнішніх запозиченнях, яка становила 5,1 млрд дол. США проти 2,1 млрд дол. у 2014 році [7]. Оскільки низькі кредитні рейтинги обмежили вихід України на фінансові ринки, то в 2015 році здійснювалися переважно валютні запозичення від міжнародних фінансових організацій, що спричинило *зміни в структурі боргу за рахунок збільшення частки зовнішнього боргу*. Зокрема, на кінець 2015 року загальний обсяг зовнішнього боргу України становив 43,5 млрд дол. США, у т.ч. обсяг зовнішнього державного боргу – 34,4 млрд дол. США, а на кінець I півріччя 2016 року – 44,1 млрд дол. США, у т.ч. зовнішнього державного боргу – 35,6 млрд дол. США.

Суттєвим викликом борговій безпеці держави стала тенденція до *збільшення питомої ваги боргу, номінованого в іноземній валюті*, яка на кінець 2015 року становила 70,2 %, а на 30.06.2016 року – 71,02 % загального обсягу державного та гарантованого державою боргу України [7], що перевищує *критичний рівень* (60 %) відповідного боргового індикатора, встановлений *критеріями боргової стійкості* за методикою МВФ для країн, що розвиваються, зокрема для України [10]. Унаслідок такої тенденції відбувається потенційне зростання валютних витрат уряду з обслуговування боргових зобов'язань, а для українських фінансових ринків *посилюється ризик іще більшого скорочення валютної пропозиції та подальшої девальвації гривні*.

Наявність проблем у бюджетній сфері, однак, не повинна призвести до заморожування фінансово-кредитних відносин з міжнародними фінан-

совими організаціями. Порушення виконання взятих на себе зобов'язань фінансового та іншого характеру стало б надзвичайно небезпечним та невиваженим політичним кроком, оскільки саме від характеру взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями залежать можливості реальної інтеграції у світове співтовариство.

Упродовж минулого року відбулось значне посилення боргового тиску на бюджет: фактичний обсяг *видатків на обслуговування боргу* збільшився на 35,8 млрд грн, або у 1,8 раза, і на кінець 2015 року становив 86,8 млрд грн, або 21,5 % видатків державного бюджету (проти 51,0 млрд грн, або 17 % видатків державного бюджету в 2014 році). Загалом за підсумками 2015 року сумарні боргові платежі збільшились у 2,9 раза й становили 503,4 млрд грн, в т.ч. на погашення державного боргу – 416,6 млрд грн (проти 120,8 млрд грн на кінець 2014 р.). У 2016 році загальні виплати за державним боргом за рахунок бюджету оцінюються на рівні 234,3 млрд грн, у т.ч.: обсяг платежів із погашення державного боргу становитиме 135,2 млрд грн та обсяг платежів з обслуговування державного боргу прогнозується в сумі 99,1 млрд грн [6].

Попри кризову ситуацію у фінансовій сфері, що супроводжувалася зниженням кредитних рейтингів держави до переддефолтних [14], Україна провела боргову операцію із зовнішнім боргом, що дозволило на кінець 2015 року *уникнути дефолту та забезпечити утримання фактичного обсягу державного боргу в межах граничного обсягу*, встановленого Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», а обсяг державного та гарантованого державою боргу в доларовому еквіваленті зменшився на 4,32 млрд дол. США.

Для ефективного використання можливостей стабілізації та стійкого економічного зростання, інтеграції нашої держави в міжнародні економічні та політичні інституції, стратегічно важливим є поглиблення взаємовідносин України з МФО, зокрема з *Міжнародним валютним фондом (МВФ)*, взаємодія з яким дозволила Україні здійснити за роки незалежності найбільший обсяг запозичень – 29,5 млрд дол. США. З березня 2015 року діє *чотирирічна програма «Механізм розширеного фінансування» (Extended Fund Facility)* обсягом 17,5 млрд дол. США, згідно з якою передбачалося виділення протягом 2015 року чотирьох кредитних траншів загальним обсягом 10 млрд дол. США. У 2015 році Украї-

на отримала 6,7 млрд дол. США у вигляді двох траншів, що дозволило збільшити резерви Національного банку [2]. Внаслідок загострення в кінці 2015 року внутрішньополітичної ситуації, сповільнення темпів імплементації антикорупційних реформ виділення кредитних ресурсів призупинилось. На сьогодні продовження політики активного співробітництва України з Міжнародним валютним фондом є важливим чинником подолання економічної кризи.

Результатом другого перегляду місією Міжнародного валютного фонду програми розширеного фінансування *EFF* впродовж 10–18 травня 2016 року та виконання узгодженої з МВФ програми реформ стало підписання Україною Листа про наміри до Міжнародного валютного фонду та нового Меморандуму про економічну та фінансову політику України протягом періоду дії програми *EFF* у 2015–2018 рр. На засіданні Ради директорів МВФ 14 вересня поточного року було прийнято рішення про успішний другий перегляд програми та надання третього траншу в 1 млрд дол. США, який 16 вересня надійшов в Україну. Отримання цього траншу дало можливість залучити 1 млрд дол. кредитних гарантій від США та одержати 600 млн євро макрофінансової підтримки від ЄС, а також інше фінансування від наших міжнародних партнерів.

Важливим етапом співпраці України з МВФ стала допомога останнього в проведенні тривалих перемовин зі спілкою кредиторів щодо умов проведення боргової операції за зовнішніми запозиченнями. Результатом цієї операції стало списання 20 % основного боргу України (близько 3,6–3,8 млрд дол. США) та реструктуризація частини державного та гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу України за 13 випусками єврооблігацій на суму близько 15 млрд дол. США шляхом перенесення термінів погашення з періоду 2015–2018 років (сплаті в цей період підлягали 8,5 млрд дол. США) на 2019–2027 роки. Завдяки зміні термінів погашення частини боргу з 2015–2023 рр. на 2019–2027 рр. унаслідок проведення боргової операції, *зменшено витрати на погашення зовнішнього державного боргу в 2016 році*, які становитимуть 574 млн дол. США проти 2,25 млрд дол. США, які Україні довелося б сплатити без реструктуризації. На обслуговування зовнішнього боргу в 2016 році Україна витратить 1,277 млрд дол. США [5].

Одним із найбільших партнерів по фінансовій взаємодії з МФО є *Світовий банк*, який, відпо-



відно до Стратегії партнерства Світового банку та України на 2012–2016 рр., надає допомогу в реалізації програми економічних реформ та інтеграції з ЄС. В цілому за підсумками 2015 року в процесі реалізації перебувають 10 проектів загальним обсягом близько 2,46 млрд дол. США та 4 проекти — на стадії підготовки [10].

Не менш важливою є й співпраця України з *Європейським Союзом*, ключовими напрямками якої є *секторальна бюджетна підтримка ЄС, фінансова, технічна, макрофінансова та гуманітарна допомога*. За даними представництва ЄС в Україні, за роки незалежності обсяг наданої кредитної та грантової допомоги перевищив 12 млрд євро (з кредитами ЄІБ та Євроатому включно) [3].

Співпраця з *Європейським інвестиційним банком (ЄІБ)* як фінансово-кредитною установою Європейського Союзу в Україні здійснюється в тісному співробітництві з Європейським банком реконструкції та розвитку і Європейською комісією. Станом на кінець 2015 року із 10 проектів, що реалізуються за рахунок коштів ЄІБ, залучених державою та під державні гарантії загальним обсягом 1947,5 млн євро, лише за 5 проектами здійснювалась часткова вибірка коштів [1].

За фінансової підтримки *ЄБРР* в Україні на кінець минулого року реалізуються 8 проектів загальним обсягом близько 1,86 млрд євро, на стадії підготовки перебувають 3 інвестиційні проекти на суму 284,2 млн євро [2].

Залучення зовнішнього фінансування національної економіки від міжнародних донорів у сучасних умовах пов'язане з низкою ризиків, нехтування якими може негативно впливати на рівень фінансової безпеки.

Одним з основних викликів співпраці України з МФО є *тенденція до посилення залежності національної економіки від зовнішнього економічного та політичного впливу*. Якщо обсяги кредитів, залучених до спеціального фонду Державного бюджету України від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів) у 2014 році становили 6,2 млрд грн, то у 2015 році аналогічний показник сягнув рівня 14,2 млрд грн [1].

Серед низки невирішених питань ключовим є необхідність підвищення *ефективності використання ресурсного потенціалу співробітни-*

*цтва з МФО* як найбільш надійного і стабільного джерела довгострокового фінансування пріоритетних проектів розвитку, найважливіших секторів економіки, впровадження структурних реформ, фінансування державного бюджету та регулювання платіжного балансу. За даними Міністерства фінансів [7] та представництва ЄС в Україні, обсяг отриманої державою від МФО допомоги за роки незалежності становив 44 млрд дол. США і понад 15,6 млрд євро. Проте недосконалість законодавства, відсутність належної організації роботи за проектами (зокрема — щодо своєчасного виконання контрактів), сповільнення структурного реформування країни та вплив окремих політичних чинників призвели до ситуації, коли проекти економічного і соціального розвитку України за підтримки міжнародних фінансових організацій було реалізовано не повною мірою, зокрема, порушувалися терміни реалізації, програми співпраці не завершувалися, кошти за чинними проектами вибиралися недостатньо.

В Україні впродовж 2013–2014 рр. вибірка залучених коштів МФО становила 30 %, а сьогодні цей показник зменшився до 6,8 %. Як наслідок, протягом 2014–2015 рр. для третини проектів терміни закриття позик продовжено у середньому на три роки, а через незадовільну вибірку коштів сума сплачених кредиторам комісій за зобов'язаннями у 2014 році розрахунково становила 5,6 млн грн, що є додатковими витратами державних коштів, зокрема, в сумі 1,6 млн грн — з державного бюджету [16]. У рамках трьох із 14 відповідних бюджетних програм, відкритих для реалізації проектів, кошти позик взагалі не освоєні (невикористаними залишилися 150,3 млн грн). Загалом же за роки незалежності Україна не «вибрала» 30 млрд дол. США кредитів від МВФ, або близько 75 % від наданих коштів [16].

Зниження банківської ліквідності та посилення ризиків у банківському секторі на тлі політичної невизначеності та нестабільності фінансового сектору в цілому призвели до продовження відпливу депозитів і зниження довіри інвесторів, обмеження кредитування та інвестицій як усередині країни, так і з боку іноземних інституційних інвесторів. Такі реалії спонукають до пошуків альтернативних внутрішніх резервів мобілізації ресурсів, зокрема, коштів населення і вітчизняного бізнесу (за останні два роки відплив валютних депозитів населення з банків становив 15 млрд дол. США). Тому державна бюджетна політика повинна орієнтуватися на стабілізацію

банківської системи, забезпечення умов для повноцінного функціонування вітчизняного ринку позичкового капіталу з використанням системи кредитних, податкових та інфраструктурних стимулів для інвестицій у пріоритетні галузі промисловості та малий і середній бізнес, відновлення довіри населення й інвесторів.

Актуальним питанням сьогодення є стратегічна модернізація подальшої співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями з використанням тактики плавного переходу від міжнародного кредитування проектів до відносин на безкредитній основі, наприклад, через програму «запобіжний *Stand-by*», в межах якої Україна матиме змогу отримувати кредитні кошти Фонду тільки у разі необхідності.

## Висновки

Результати дослідження дають підстави стверджувати, що стабілізація ситуації у сфері державних фінансів та підвищення рівня боргової безпеки потребує вдосконалення боргової політики України, зокрема, за рахунок розроблення та законодавчого закріплення середньострокової боргової стратегії з урахуванням впливу внутрішніх та зовнішніх боргових ризиків, узгодження напрямів державної боргової, бюджетної й грошово-кредитної політики та використання передового міжнародного досвіду. Одним із напрямів підвищення ефективності управління державним боргом є запровадження середньо-

строкової стратегії бюджетного планування та прогнозування, що передбачає збалансування державного бюджету за рахунок покращення адміністрування податків та митних платежів, боротьби з корупцією та тіньовим сектором.

Для зменшення дефіциту державного бюджету в умовах воєнної агресії Росії та необхідності фінансування видатків на відновлення інфраструктури Донбасу, зростаючих потреб для внутрішніх переселенців необхідно забезпечити ефективне функціонування аналітично-інформаційної системи електронної верифікації та моніторингу отримувачів соціальних виплат, пенсій та допомоги від держави.

Ключовою умовою збереження платоспроможності держави є утримання рівня державного боргу України в безпечових межах (не більше 35 % ВВП), для чого необхідно посилити регулювання державного боргу в частині оптимізації його обсягів, структури, вартості та джерел його погашення шляхом законодавчого забезпечення еквівалентності бюджетно-податкових змін і запровадження боргових фіскальних правил. Залучення зовнішніх фінансових ресурсів потребує підвищення ефективності їх використання, розширення співпраці України з МФО з поглибленим аналізом ризиків залучення різних видів боргових інструментів, у тому числі з використанням методик міжнародних фінансових організацій, зокрема МВФ, та розширення за його результатами спектра використання боргових інструментів.

## Список використаних джерел

1. *Інвестиційне співробітництво між Україною та ЄС* [Електронний ресурс] / Постійне представництво України при Раді Європи. — Режим доступу : <http://coe.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ukr-eu-investment>
2. *Інформаційно-довідкові матеріали щодо співробітництва з МФО* [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Informatsiino-dovidkoviMaterialiSchodoSpivrobitnitstvaZMfo>
3. *Допомога ЄС Україні* [Електронний ресурс] / Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії. — Режим доступу : <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu-policy/assistance>
4. *Нечипорук Л.В.* Посилення загроз фінансовій безпеці держави в умовах фінансової глобалізації / Л.В. Нечипорук // Зб. наук. пр. Нац. ун-ту держ. подат. служби України. — 2012. — № 1. — С. 281–298.
5. *Богдан Т.П.* Боргова політика держави в умовах глобальної нестабільності / Т.П. Богдан // Економіка України. — 2013. — № 2 (615). — С. 4–17.
6. *Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248703577](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248703577)
7. *Статистична інформація щодо боргу* [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/borg/statistichna-informacija-schodo-borgu>
8. *Національні рахунки* [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu\\_u/nac\\_r.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/nac_r.htm)

9. *Платіжний баланс* [Електронний ресурс] / Національний банк України. — Режим доступу : [http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=44464](http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44464)
10. *Interest payments (current LCU)* [Електронний ресурс] / The World Bank Group. — Режим доступу : <http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.INTP.CN>
11. *Федосов В.М.* Вплив державного боргу на фінансову безпеку України / В.М. Федосов, Ю.П. Вигівська // Зб. наук. пр. Нац. ун-ту державної подат. служби України. — 2012. — № 1. — С. 408–412. — Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps\\_2012\\_1\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2012_1_41)
12. *Власюк О.С.* Економічні чинники розбудови європейського безпекового простору в умовах воєнної агресії проти України / О.С. Власюк // Стратегічні пріоритети. — 2015. — № 2. — С. 5–14.
13. *Лекарь С.І.* Фінансова безпека України як підґрунтя національної безпеки держави // Актуальні питання фінансової безпеки держави : зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. «Актуальні питання безпеки фінансової системи держави» (м. Харків, 21 лют. 2014 р.) / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2014. — 308 с. — С. 19–22.
14. *Кредитні рейтинги боргових зобов'язань України станом на 13 лютого 2015 року* [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. — Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=408817&cat\\_id=406134&time=1423925083440](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=408817&cat_id=406134&time=1423925083440)
15. *Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє* [Електронний ресурс] / Державна служба України з надзвичайних ситуацій. — 29.06.2016 р. — Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinatsiyniy-shtab.html>
16. *Про результати аудиту державного та гарантованого державою боргу у 2014 році та аналізу тенденцій у 2015 році : рішення Рахункової палати від 24 листопада 2015 року № 9–5* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747492/R\\_RP\\_9-5.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747492/R_RP_9-5.pdf)

## References

1. *Investytiine spivrobitnytstvo mizh Ukrainou ta YeS* [Investment cooperation between Ukraine and the EU]. Permanent Mission of Ukraine to the Council of Europe. Retrieved from <http://coe.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ukr-eu-investment> [in Ukrainian].
2. *Informatsiino-dovidkovi materialy shchodo spivrobitnytstva z MFO* [Briefing papers on cooperation with IFIs]. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&amp> [in Ukrainian].
3. *Dopomoha YeS Ukraini* [EU assistance to Ukraine]. Ukraine Representation to the European Union and the European Atomic Energy Community. Retrieved from <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/assistance> [in Ukrainian].
4. *Nechyporuk, L.V.* (2012). Poslennia zahroz finansovii bezpetsi derzhavy v umovakh finansovoi hlobalizatsii [Threats increasing on state financial security in the financial globalization conditions]. *Zb. naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy — Proceedings of the National University of the State Tax Service of Ukraine*, 3, 281–298 [in Ukrainian].
5. *Bohdan T. P.* Borhova polityka derzhavy v umovakh hlobalnoi nestabilnosti (2013). *Ekonomika Ukrainy — Economy of Ukraine*, 2, 4–17 [in Ukrainian].
6. *Zvit pro khid i rezultaty vykonannya prohrany diialnosti Kabinetu ministriv Ukrainy u 2015 rotsi* [Report on the progress and results of the program of the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2015]. Retrieved from [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248703577](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248703577) [in Ukrainian].
7. *Statystychna informatsiia shchodo borhu* [Statistical information on debt]. Ministry of Finance of Ukraine. Retrieved from <http://www.minfin.gov.ua/news/borg/statystichna-informaciya-schodo-borhu> [in Ukrainian].
8. *Natsionalni rakhunky* [National accounts]. State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu\\_u/nac\\_r.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/nac_r.htm) [in Ukrainian].
9. *Platizhnyi balans* [Balance of payments]. National Bank of Ukraine. Retrieved from [http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=44464](http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44464) [in Ukrainian].
10. *Interest payments (current LCU)*. The World Bank Group. Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.INTP.CN> [in English].
11. *Fedosov, V.M., Vyshivska Yu.P.* (2012). Vplyv derzhavnoho borhu na finansovu bezpeku Ukrainy [The impact of public debt on the financial security of Ukraine]. *Zb.nauk. prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoyi sluzhby Ukrainy — Collection of scientific papers of National University of state tax service of Ukraine*, 1, 408–412. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps\\_2012\\_1\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2012_1_41) [in Ukrainian].
12. *Vlasiuk, O.S.* (2015). Ekonomichni chynnyky rozbudovy yevropeyskoho bezpekovooho prostoru v umovakh voyennoyi ahresii proty Ukrainy [Economic factors of building a European security area in terms of military aggression against Ukraine]. *Stratehichni priorytety — Strategic Priorities*, 2, 5–14 [in Ukrainian].

13. *Lekar, S.I.* (2014). Finansova bezpeka Ukrainy yak pidgruntia natsionalnoi bezpeky derzhavy [Financial security of Ukraine as the basis of national security of the state]. In *Aktualni pytannia finansovoi bezpeky derzhavy : zb. nauk. pr. Mizhnar. nauk.-prakt. internet-konf. «Aktualni pytannia bezpeky finansovoi systemy derzha-vy» (m. Kharkiv, 21 liut. 2014 r.) — Topical issues of financial security of the state, collection of scientific works of International scientific-practical Internet-conference “Actual issues of security of the financial system of the state. (Kharkiv, 21 Feb. 2014)*, pp. 19–22. Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv National University of Internal Affairs. Kharkiv [in Ukrainian].
14. *Kredytni rejtynhy borhovykh zoboviazan Ukrainy stanom na 13 liutoho 2015 roku* [Credit ratings the debt of Ukraine as of 13 Feb. 2015]. The Ministry of Finance of Ukraine. Retrieved from [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=408817&cat\\_id=406134&time=1423925083440](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=408817&cat_id=406134&time=1423925083440) [in Ukrainian].
15. *Mizhvidomchyi koordynatsijnyi shtab povidomliaie* [The interagency coordinating staff reports] (29.06.2016). Retrieved from <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchyi-koordinaciynyi-shtab.html> [in Ukrainian].
16. *Pro rezultaty audytu derzhavnoho ta harantovanoho derzhavoiu borhu u 2014 rotsi ta analizu tendentsii u 2015 rotsi: rishennia Rakhunkovoi palaty vid 24 lystopada 2015 roku № 9–5* [The results of the audit of public and publicly guaranteed debt in 2014 and analysis of the trends in 2015 : decision of the accounting chamber dated 24 November 2015 # 9–5]. Retrieved from [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747492/R\\_RP\\_9-5.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747492/R_RP_9-5.pdf) [in Ukrainian].

# БЕЗПЕКА ТРАНСПОРТНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

УДК 338.47:339/137.2.009.12"Україна-2020"

## ОЦІНКА ПРОГРЕСУ У РЕФОРМУВАННІ ТРАНСПОРТНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ ТА АКТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ НА МАЙБУТНЄ

**Михайличенко Катерина Миколаївна,**  
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

*У статті* досліджено ефективність реалізації державної політики реформування транспортного сектору економіки України як важливого чинника забезпечення економічної безпеки держави, виділено перші вагомі результати структурних реформ та основні проблеми на шляху їх практичної реалізації. Метою цієї статті є визначення пріоритетних напрямів та завдань реформування транспортного сектору економіки з позиції забезпечення економічної безпеки держави та відновлення економічного зростання.

Запропоновані у статті заходи щодо подальшого реформування транспортного сектору спрямовуватимуться на підвищення ефективності роботи транспортних підприємств, залучення інвестицій для здійснення технічного і технологічного оновлення транспортної інфраструктури та рухомого складу, забезпечення стандартів якості та безпеки транспортних послуг, зміцнення конкурентоспроможності національної транспортної системи, прискорення її інтеграції до європейської транспортної системи та забезпечення участі в обслуговуванні міжнародних вантажопотоків.

**Ключові слова:** транспортний сектор, структурні реформи, економічна безпека, система державного управління, ринок, конкуренція.

**Mykhailychenko Kateryna**

### ASSESSMENT OF PROGRESS IN REFORMING THE TRANSPORT SECTOR AND CHALLENGES FOR FUTURE

*The reforming* of the transport sector of Ukraine and the effectiveness of the state policy are studied in the article. They are considered as important factors in ensuring economic security and economic growth. The author identifies the first tangible results of the structural reforms in transport and the major challenges to their implementation. The purpose of this article is to identify priority areas and objectives of reforming the transport sector from the perspective of ensuring the economic security and economic recovery.

The suggested measures to further reform of the transport sector will be aimed at improving the efficiency of transport companies, attract investment for the modernization of transport infrastructure and rolling stock, to ensure quality and safety standards of transport services,

strengthening the competitiveness of the national transport system, accelerating its integration into the European transport system and ensuring participation in servicing international traffic.

**Keywords:** transport sector, structural reforms, economic security, public administration, market competition

Необхідність кардинального реформування української економіки та підвищення її конкурентоспроможності зумовлені вибором Україною європейського курсу розвитку, формуванням зони вільної торгівлі з ЄС та запитом суспільства на прискорення виходу з економічної кризи, яка супроводжується виснаженням фінансових ресурсів держави та зниженням рівня життя населення. Невід'ємним складником структурних трансформацій, на які очікує українське суспільство і які активно підтримуються західними партнерами, є реформування транспортного сектору економіки, що справедливо вважається одним із найперспективніших у структурі економіки України.

Реформи, які сьогодні реалізуються на транспорті, відповідають змісту загальноєкономічних реформ, що впроваджуються в Україні, зокрема у сфері децентралізації, дерегуляції, демонополізації та деолігархізації економіки, розвитку ринкових відносин та підвищення ефективності функціонування державних підприємств, спрямовані на максимальне зменшення рівня корупції та ліквідацію підґрунтя для зловживань у роботі транспортних підприємств, створення сприятливого інвестиційного клімату та залучення інвестицій у транспортну галузь, передбачають виконання зобов'язань, що виникли в Україні внаслідок підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Кінцевим результатом реалізації реформ на транспорті має стати створення комплексної, ефективної та безпечної національної транспортної системи, яка була б інтегрована до європейської транспортної системи і належним чином задовольняла потреби суспільства у перевезеннях пасажирів та вантажів, забезпечувала зниження транспортних витрат у вартості продукції, відповідала міжнародним стандартам якості та безпеки перевезень, була конкурентоспроможною на міжнародному ринку транспортних послуг, забезпечуючи участь України в обслуговуванні міжнародних вантажопотоків.

У науковій літературі, як у нашій країні, так і за кордоном, питанням реформування і струк-

турної перебудови транспортного сектору економіки приділяється багато уваги, що пов'язано із необхідністю забезпечення ефективної та узгодженої роботи національних і регіональних транспортних систем у період тотальної глобалізації виробництва і міжнародної торгівлі. Теоретичну основу статті становлять роботи провідних вітчизняних вчених і фахівців у сфері розвитку та реформування транспортного сектору України, зокрема з питань реформування залізничного транспорту – праці Ю. Цветова, М. Макаренка [1], Г. Ейтутіса [2], з питань реформування портового господарства – наукові роботи О. Котлубая [3], О. Підцерковного [4], А. Филипенка та В. Баришнікової [5], з питань інтеграції національної транспортної системи до європейської транспортної системи, розвитку транзитного потенціалу країни – праці А. Новікової [6], Т. Блудової [7] та інших.

Водночас невирішеною залишається проблема комплексної оцінки прогресу у структурному реформуванні транспортного сектору економіки як важливого чинника забезпечення економічної безпеки держави та драйвера економічного зростання, яка була б здійснена в контексті реалізації загальноєкономічних реформ, що запроваджуються в Україні на сучасному етапі її розвитку, та слугувала б відправною точкою прискорення модернізації національної транспортної системи та її наближення до міжнародних стандартів обслуговування.

Науковий внесок автора полягає у розкритті механізмів забезпечення економічної безпеки держави шляхом реалізації масштабних структурних реформ та розвитку транспортного сектору економіки на основі підвищення ефективності роботи транспортних підприємств, залучення інвестицій для здійснення технічного і технологічного оновлення транспортної інфраструктури, зміцнення конкурентоспроможності національної транспортної системи та прискорення її інтеграції до європейської транспортної системи.

**Метою цієї статті** є визначення пріоритетних напрямів та завдань реформування транспорт-

ного сектору економіки з позиції забезпечення економічної безпеки держави та відновлення економічного зростання.

Протягом 2015 р. транспортна галузь за основними показниками розвитку демонструвала падіння, що відповідає загальноекономічному тренду розвитку економіки України. Оскільки сама галузь не продукує обсяги вантажів, а лише обслуговує виробничі потреби промислових і сільськогосподарських підприємств, внутрішньої та зовнішньої торгівлі, важко було очікувати окремого прориву в цій сфері на тлі загального порушення виробничих зв'язків як усередині країни, так і ззовні внаслідок військової агресії Росії, окупації частини української території країни терористичними угрупованнями та цілеспрямованого руйнування ними транспортної інфраструктури Донбасу. Разом із тим транспортні підприємства намагалися якомога швидше пристосуватися до існуючої ситуації, щоб забезпечити нові, більш надійні, канали обслуговування виробничих потреб підприємств, експорту української продукції, транзиту вантажів територією України.

За підсумками 2015 р. транспортом України (без трубопровідного) перевезено 601,0 млн т вантажів, що на 10,6 % менше порівняно із 2014 р., послугами пасажирського транспорту скористалися 5175,7 млн пасажирів (на 12,3 % менше, ніж у 2014 р.), вантажооборот знизився на 6,0 %, пасажирооборот – на 8,5 % [8].

У січні-березні 2016 р. підприємствами транспорту України перевезено 140,8 млн т вантажів, що на 4,1 % більше, ніж у січні-березні 2015 р., зокрема залізничним транспортом перевезено 78,4 млн т вантажів (на 1,7 % більше), автомобільним – 32,1 млн т (на 2,7 % більше), водним – 1,0 млн т (на 7,5 % більше), авіаційним – 0,02 млн т (на 1,7 % менше). За I квартал 2016 р. транспортом України перевезено 1189,8 млн пасажирів, що на 6,1 % менше, ніж у січні-березні 2015 р. Залізничним транспортом перевезено 90,6 млн пасажирів, що на 0,9 % більше порівняно з аналогічним періодом 2015 р., авіаційним – 1,3 млн пасажирів (на 10,7 % більше), автомобільним – 505,6 млн пасажирів (на 12,5 % менше).

Основні показники роботи транспортної галузі України у 2015-му – на початку 2016 року свідчать про те, що, незважаючи на перші ознаки стабілізації у I кварталі 2016 року, наразі не

йдеться про швидке її повернення на висхідну траєкторію розвитку, а теперішній стан галузі не лише загрожує ускладненнями і перебоями в роботі окремих транспортних підприємств, а й ставить під загрозу стабільну і ритмічну роботу всього транспортно-дорожнього комплексу України та інших галузей економіки, пов'язаних з ним єдиним виробничим циклом, скорочує можливості здійснення зовнішньоторговельних операцій, насамперед нарощування українського експорту та виходу України на нові європейські та світові товарні ринки.

Позитивні зміни у роботі національної транспортної системи слід очікувати лише у разі запровадження швидких системних реформ в усіх без винятку транспортних галузях, які будуть пов'язаними із загальними підходами до реформування економіки України в контексті реалізації нової економічної політики держави та забезпечення її економічної безпеки.

Реформування транспортного сектору економіки України здійснюється відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [9], яка визначила реформу транспортної інфраструктури серед 62 основних реформ та програм розвитку держави; Закону України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 р. № 1678-VII, Угоди про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання [10] та Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої новим складом Уряду 14 квітня 2016 р. [11].

Конкретні напрями й особливості впровадження структурних реформ в окремих транспортних галузях обумовлені специфікою роботи тих чи інших видів транспорту, різним ступенем прогресу на шляху реалізації ринкових перетворень, різницею у співвідношенні державної та приватної форм власності, неоднаковим рівнем інституційного й законодавчого забезпечення роботи кожного виду транспорту, враховують поточний стан транспортної інфраструктури та рухомого стану за видами транспорту, рівень фінансово-економічної стійкості та конкурентоспроможності кожної транспортної галузі. Вони знайшли відображення у Державній цільовій програмі реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр., затвердженої постановою КМУ від 16.12.2009 р. № 1390, Стратегії

розвитку морських портів України на період до 2038 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р, оновленої Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування та плану заходів щодо її реалізації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 р. № 432 тощо.

На залізничному транспорті здійснюються заходи, метою яких є розвиток конкуренції на ринку перевезень та підвищення ефективності діяльності галузі:

■ **завершено перший етап реформування, метою якого є підвищення ефективності роботи цього виду транспорту на основі розділення господарських функцій і функцій державного управління** та впровадження європейської моделі управління галуззю. Зокрема, утворено та реєстровано ПАТ «Українська залізниця», 100 % акцій якого належить державі; з 1 грудня 2015 р. розпочато його господарську діяльність. Утворено 29 філій компанії на базі майнових комплексів державних підприємств, реорганізованих шляхом злиття, між функціональними філіями впроваджується система обліку та розрахунків;

■ **проведено роботу щодо формування законодавчого поля для впровадження ринкових механізмів господарювання на залізничному транспорті**, притаманних європейським залізничним системам, та побудови нової структури взаємовідносин учасників перевізного процесу в умовах конкурентного ринку, зокрема, розроблено проект Закону України «Про залізничний транспорт» (нова редакція);

■ з метою обмеження влади природних монополій, запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках **розроблено і внесено до Верховної Ради України законопроект «Про державне регулювання у сфері транспорту» (реєстр. № 3835) стосовно утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту**.

На водному транспорті реформи спрямовуються на поживавлення економічної діяльності, підвищення конкурентоспроможності українських портів, мінімізацію корупційних проявів, а також відродження судноплавства внутрішніми водними шляхами:

■ **завершено перший етап дерегуляції та спрощення процедур ведення бізнесу в портах України** як один із найважливіших напрямів реформування національного портового комп-

лексу. Запроваджено спрощені та прискорені процедури оформлення суден і вантажів, істотно скорочено кількість перевірок, а також задіяних контролюючих органів;

■ **запроваджено зміни у тарифній політиці в портовій галузі**, зокрема, передбачено надання 50 % знижки до ставок усіх видів портових зборів, крім адміністративного, для суден, які заходять в морські порти України для виконання операцій з навантаження та (або) вивантаження транзитних вантажів; з метою підвищення економічної обґрунтованості та прогнозованості вартості послуг встановлено прозору та зрозумілу структуру тарифів за користування причалами в морських портах;

■ **тривають роботи із залучення інвестиційних коштів у розвиток морських портів** та реалізується низка важливих інвестиційних проектів щодо оновлення портової інфраструктури, зокрема, будівництва нових терміналів та здійснення днопоглиблювальних робіт у Миколаївському морському торговельному порту (МТП), Одеському МТП, у порту «Южний»;

■ **для відродження в Україні судноплавства внутрішніми водними шляхами**, переведення на цей вид транспорту частини вантажопотоку з автомобільного і залізничного транспорту, **розроблено і внесено до Верховної Ради України проект Закону України «Про внутрішній водний транспорт» (реєстр. № 2475а)**. Закон визначить правові, економічні та організаційні засади діяльності внутрішнього водного транспорту в Україні.

На автомобільному транспорті основна робота стосувалася гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, а також спрощення дозвільних процедур; **реформування дорожнього господарства** спрямовувалося на оновлення системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, у т. ч. у контексті її децентралізації, оптимізацію структури Укравтодору, вдосконалення системи експлуатації автомобільних доріг:

■ **для наближення галузі автомобільних перевезень до європейських стандартів розроблено низку законодавчих ініціатив**, а саме проекти законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо врегулювання роботи таксі, легкових автомобілів на замовлення та інформаційно-диспетчерських служб» (реєстр. № 3107); «Про приведення законодавства України у сфері автомобільного транспорту у відповідність з актами Європейського Союзу» (реєстр. № 3713), куди включено положення 14 актів законодавства ЄС



відповідно до Додатка XXXII Угоди про асоціацію з ЄС. Крім цього, спрощено процедуру видачі дозвільних документів Європейської конференції міністрів транспорту (дозволів ЄКМТ), а також запроваджено систему відстеження наявності усіх дозволів на офіційному веб-сайті Укртрансінспекції в онлайн режимі;

■ розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 р. № 432-р *внесено зміни до Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування* та плану заходів щодо її реалізації, якими, зокрема, передбачено, що реформування системи державного управління автомобільними дорогами відбуватиметься на основі гармонійного поєднання принципів централізованого управління автомобільними дорогами та розширення повноважень і посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади за управління автомобільними дорогами місцевого значення. Оновлена Концепція передбачає створення захищеного державного дорожнього фонду та запровадження контрактів на експлуатаційне утримання автомобільних доріг тривалого строку дії (5–7 років);

■ *згідно з курсом на децентралізацію системи управління автомобільними дорогами розпочато процес передачі коштів і техніки обслуговування до сфери управління облдержадміністрацій*. Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування» (реєстр. № 0954), який створить законодавче підґрунтя для передачі доріг місцевого значення, коштів і техніки на їх утримання до сфери управління облдержадміністрацій, готується до другого читання;

■ *оптимізовано структуру Укравтодору*. Постановою Кабінету Міністрів України від 10.07.2015 р. № 576 ліквідовано ПАТ «ДАК» Автомобільні дороги України» та оптимізовано структуру його дочірніх підприємств. Укравтодор невдовзі залишиться лише замовником робіт, а виконавцем і контролером стануть незалежні компанії.

*Для удосконалення системи експлуатації автодоріг* реалізуються заходи щодо:

■ *запровадження довгострокових контрактів на утримання доріг на основі кінцевих результатів*. У рамках реалізації спільного між Україною, ЄБРР та ЄІБ проекту «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва» на автомобільній дорозі М-06 відібрано ділянку, де

роботи виконуватимуться відповідно до контрактів на утримання автомобільних доріг на основі кінцевих результатів (*OPRC*);

■ *залучення незалежних іноземних експертів до контролю якості ремонту доріг*. Незалежною австрійською компанією (*IC consulenten Ziviltechiker GesmbH*) за результатами проведеного аудиту підготовлено звіт щодо якості технічного обслуговування автодоріг у Київській області та надано рекомендації щодо створення незалежної системи якості дорожньо-ремонтних робіт;

■ *забезпечення захисту доріг від передчасного їх руйнування*, зокрема, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 869 запроваджено обмеження на рух великогазових транспортних засобів автодорогами (40 т – для всіх доріг; 24 т – для доріг місцевого значення), опрацьовується питання щодо введення плати за проїзд з вантажних автомобілів вагою понад 12 тонн;

■ *зменшення негативного впливу зовнішньої реклами на користувачів автодоріг та створення безпечних, економічних та комфортних умов дорожнього руху*. До Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони розміщення рекламоносіїв у межах смуги відведення автомобільних доріг загального користування» (реєстр. № 2234а).

*З метою забезпечення достатнього і рівномірного фінансування робіт з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування* внесено до Верховної Ради України проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення Державного дорожнього фонду України» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду України» (реєстр. №№ 2724 та 2725 відповідно), якими передбачено виділення джерел фінансування дорожнього господарства в окремий Державний дорожній фонд у складі спецфонду держбюджету України і створення додаткових джерел фінансування дорожньої галузі.

У галузі **авіаційного транспорту** відбулося чимало позитивних зрушень у напрямі подальшого реформування галузі:

■ *з метою здійснення заходів з розвитку, модернізації та приведення інфраструктури авіаційного транспорту у відповідність з міжнародними стандартами* постановою Уряду

від 24.02.2016 р. № 126 затверджено Державну цільову програму розвитку аеропортів на період до 2023 р., до якої увійшли 17 аеропортів України. Загальна сума інвестицій запланована на рівні 8,697 млрд грн;

■ **реалізована можливість підписання угоди про відкрите небо з окремими країнами з огляду на те, що дата підписання Угоди про спільний авіаційний простір з ЄС досі не визначена** через відсутність консенсусу між Іспанією та Великою Британією щодо остаточної редакції положення статті 2 (31) стосовно аеропорту Гібралтар. 14 липня 2015 р. підписано Угоду про відкрите небо між Україною та США, яка була ратифікована Верховною Радою України (Закон України «Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про повітряні перевезення» від 04.11.2015 № 751-VIII). На початку 2016 р. режим відкритого неба почав діяти з Польщею та Італією;

■ **у напрямі прискорення процесу лібералізації ринку повітряних перевезень здійснюються заходи щодо зняття наявних обмежень стосовно кількості призначених авіапідприємств та частоти виконання рейсів**, а саме: знято обмеження під час перевезень з/до України до/з Киргизії, Болгарії, Естонії, Сербії, Йорданії та щодо кількості призначених авіапідприємств і рейсів під час здійснення польотів між Львовом, Одесою та м. Ленкорань (Азербайджан); досягнуто домовленостей між Україною і Білоруссю щодо збільшення рейсів на маршруті Мінськ – Київ та зняття обмежень стосовно кількості призначених авіапідприємств на всіх маршрутах;

■ **тривала робота з відновлення повітряного руху в міжнародному повітряному просторі**. Європейським агентством з безпеки польотів (EASA) Україні делеговано відповідальність за обслуговування повітряного руху за двома маршрутами над Чорним морем, які юридично належать до Сімферопольського району польотної інформації (Simferopol FIR) і які продовжуватиме обслуговувати ДП «Украерорух». З 05.06.2015 р. набули чинності нові правила надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній (наказ Державної авіаційної служби України від 24.10.2014 р. № 686), згідно з якими процедура прийняття рішення щодо призначення авіакомпанії на маршрути відбуватиметься більш прозоро та відповідатиме світовим практикам. Після розблокування процедури призначення перевізників на авіамаршрути та обмеження впливу «МАУ» на розподіл маршрутів в Україну прийшов турецький лоукост «Атласджет», розпочато експлуатацію

на регулярній основі п'яти нових міжнародних авіаліній: авіакомпанією «Дніпроавіа» – з Дніпропетровська до Бургаса та з Одеси до Батумі, авіакомпанією «МАУ» – з Одеси до Вільнюса та зі Львова до Болоньї, авіакомпанією «Атласджет Україна» – із Запоріжжя до Стамбула;

■ **з метою підвищення прозорості тендерних процедур закупівель товарів та послуг** підприємствами транспортної галузі та ліквідації умов для перетворення тендерів на джерело корупції **держпідприємства Мінінфраструктури підключено до системи електронних торгів ProZorro**, що дозволило заощадити 48 млн грн, відкрито публікується інформація про закупівлі держпідприємств та їхні фінансові плани, розпочато онлайн трансляцію тендерів;

■ **здійснювалась активна робота над реалізацією проектів щодо організації транзитних перевезень в обхід території Росії** після того, як РФ закрила для України можливості для транзиту її територією у відповідь на початок дії Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС з 1 січня 2016 р. У січні 2016 р. з Іллічівського порту відправився перший рейс контейнерного поїзда за маршрутом Україна–Грузія–Азербайджан–Казахстан–Китай. Цей маршрут є новим напрямом «Великого шовкового шляху» та альтернативним шляхом доставки вантажів із Заходу на Схід в обхід території РФ. Формальності між країнами – учасницями експерименту, включно з питаннями встановлення конкурентоспроможних пільгових тарифів на вантажні перевезення за цим маршрутом, урегульовано.

Водночас проблемними питаннями реформування транспортної галузі залишаються такі.

**1. Недостатні темпи формування законодавчої бази, необхідної для проведення ринкових трансформацій та стимулювання конкуренції на ринках транспортних послуг.** Численні базові законопроекти з питань реформування транспортного сектору України станом на травень 2016 р. перебували у Верховній Раді України, але не приймалися нею.

Серед таких законопроектів – «Про залізничний транспорт України», «Про державне регулювання у сфері транспорту», «Про внутрішній водний транспорт», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення Державного дорож-

нього фонду України», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду України», «Про внесення змін до деяких законів України щодо об'єктів морського транспорту» та ін.

**2. Відсутність прогресу в імплементації норм і стандартів ЄС до національного транспортного законодавства та виконання взятих Україною зобов'язань щодо інтеграції вітчизняної транспортної системи до європейської.** У заблокованих Верховною Радою законопроектах враховані основні вимоги європейського законодавства, які мають бути імplementовані до українського законодавства, а потім конкретизовані і розвинені у підзаконних актах. Зокрема, відповідно до Європейської транспортної політики залізнична галузь повинна бути конкурентною, тарифи на залізничні перевезення — прозорими й економічно обґрунтованими, доступ до загальної інфраструктури — рівним для всіх споживачів. Вимоги до реформування автомобільної галузі передбачають удосконалення системи управління безпекою дорожнього руху, забезпечення європейської системи технічного регулювання, розвиток інтелектуальних транспортних систем, впровадження системи підвищення кваліфікації керівників, менеджерів з перевезень та водіїв, унеможливлення нелегальних перевезень, запобігання корупційним діям тощо. Зазначені норми закладені у базові законопроекти з реформування транспортних галузей, але їх прийняття загальмоване парламентом. Відповідно, під загрозою перебуває виконання планів імплементації Директив ЄС.

Слід зазначити, що не виконані пункти 272, 273 і 275 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р, щодо: розроблення Концепції розвитку Національної (пріоритетної) транспортної мережі України на 2015–2025 рр.; розроблення та подання на розгляд Уряду законопроекту, спрямованого на адаптацію законодавства України щодо мультимодальних перевезень до права ЄС; розроблення Комплексного плану розвитку логістики з метою забезпечення розвитку мережі логістичних центрів, оптимізації перевезень зернових вантажів, зокрема з використанням внутрішніх водних шляхів, удосконалення процесу організації вантажних перевезень шляхом оптимального використання наявної транспортної інфраструктури. Термін виконання цих пунктів закінчився у 2015 р.

**3. Повільне реформування управління держ-підприємствами галузі.** Мінінфраструктури фактично зірвані терміни проведення відкритих конкурсів щодо призначення нових топ-менеджерів на підвідомчих підприємствах, серед яких ПАТ «Укрзалізниця», ДП МА «Бориспіль», ДП МА «Львів» та ін. На кінець 2015 р. було призначено лише п'ятьох керівників підприємств із 18.

**4. Відсутність ефективного стратегічного планування розвитку транспортної галузі України, яке б відповідало сучасним викликам,** що негативно впливає на процес реформування та модернізації. В першу чергу це стосується основного стратегічного документа — Транспортної стратегії України на період до 2020 р., яка потребує актуалізації та пролонгації терміну дії принаймні до 2030 р. Стратегічні плани розвитку залізничного, авіаційного, річкового, морського транспорту на період до 2020 р. розроблені, проте залишаються не затвердженими (крім Стратегічного плану розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 року, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 21.12.2015 р. № 548).

Незважаючи на законодавчі пропозиції Уряду щодо виключення державних портів з переліку підприємств, що не підлягають приватизації, на державному рівні досі не вдалося виробити чітку обґрунтовану позицію щодо подальшої долі морських торговельних портів. Процес виключення 13 морських торговельних портів, Українського Дунайського пароплавства та деяких інших підприємств морського транспорту з Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо об'єктів морського транспорту» (реєстр. № 2488а) фактично заблоковано.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи результати реформування транспортного сектору економіки України, можна зазначити, що зміни торкнулися практично всіх видів транспорту і загалом відповідали визначеному в програмних документах загальному курсу реформ. Найбільш результативними слід вважати реформи у сфері тендерних закупівель, дерегуляції в портах, корпоратизації Укрзалізниці, організації нових транзитних маршрутів в обхід території України. Разом із тим реформи за всіма видами транспорту здійснюються надто повільно і фрагментарно, зі значним відставанням від графіка. Структурні перетворення, започатковані на транспорті, не

стали стійкими і незворотними, а позитивний ефект від їх реалізації у вигляді фінансово-економічного оздоровлення транспортних підприємств, нарощування обсягів перевезень, підвищення якості та безпеки перевезень, зростання обсягу інвестицій ще не відчутний.

Реформування транспортного сектору має бути спрямоване на підвищення ефективності роботи транспортних підприємств, залучення інвестицій для здійснення технічного і технологічного оновлення транспортної інфраструктури та рухомого складу, забезпечення стандартів якості та безпеки транспортних послуг, зміцнення конкурентоспроможності національної транспортної системи, прискорення її інтеграції до європейської транспортної системи та забезпечення участі в обслуговуванні міжнародних вантажопотоків. Для цього необхідно реалізувати такі заходи:

*на залізничному транспорті:*

- ухвалення Законів України «Про залізничний транспорт» у новій редакції та «Про державне регулювання у сфері транспорту»;

- формування вертикально інтегрованої системи управління залізничним транспортом та впровадження фінансово-економічної моделі, яка забезпечить розподіл фінансових потоків за видами діяльності;

- завершення розмежування державних і господарських функцій управління залізничним транспортом шляхом впорядкування повноважень органів, що реалізують політику на залізничному транспорті;

- реформування тарифної системи та розроблення Методики розрахунку залізничного тарифу за кожним його складником;

- впровадження технічних стандартів функціонування залізниць, у т. ч. технічних стандартів інтероперабельності та системи оцінки відповідності з урахуванням норм Директиви 2008/57/ЄС, для забезпечення інтегрування в міжнародну транспортну систему;

*на внутрішньому водному транспорті:*

- ухвалення Закону України «Про внутрішній водний транспорт», гармонізація законодавства України в галузі внутрішнього водного транспорту із законодавством ЄС;

- розроблення Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту України на період до 2030 р., що передбачатиме його комплексний розвиток, включення до системи мультимодальних перевезень та зміцнення позицій на внутрішньому й міжнародному ринку транспортних послуг;

- розроблення плану входження українських внутрішніх водних шляхів, зокрема ділянок річок Дніпро і Дунай, у систему транс'європейської транспортної мережі *TEN-T* та розширення мережі мультимодальних перевезень суднами типу «ріка – море»;

*у портовій галузі:*

- оновлення Стратегії розвитку портової галузі України з визначенням пріоритетів розвитку портового господарства та обґрунтуванням шляхів підвищення конкурентоспроможності та ефективності портів і портових операторів;

- послідовна дерегуляція портової діяльності, забезпечення чіткої регламентації діяльності та правового статусу Адміністрації морських портів України, економічно обґрунтована приватизація державних стивідорних компаній, ліквідація відомчої та технологічної роз'єднаності у роботі портів та об'єктів інших транспортних галузей;

- стимулювання розвитку портової інфраструктури та реалізації інвестиційних проектів, зокрема завдяки вдосконаленню законодавства, що регламентує залучення в галузь інвестицій;

- удосконалення тарифної політики в портовій галузі шляхом гнучкого регулювання ставок портових зборів і тарифів на спеціалізовані послуги в морських портах;

*на автомобільному транспорті і в дорожньому господарстві:*

- ухвалення Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування», «Про приведення законодавства України у сфері автомобільного транспорту у відповідність з актами Європейського Союзу», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо врегулювання роботи таксі, легкових автомобілів на замовлення та інформаційно-диспетчерських служб»;

- розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади в частині управління автомобільними дорогами загального користування та передача останнім в управління автодоріг загального користування місцевого значення;

- встановлення цільових джерел фінансування дорожнього господарства та створення захищеного державою дорожнього фонду;

- розмежування функцій замовника, виконавця і контролера в системі Укравтодору, залучення приватних компаній до виконання робіт з експлуатаційного утримання доріг та оцінюван-

ня їх діяльності за кінцевим результатом, застосування процедури прозорих тендерів з відбору підрядників;

■ запровадження ефективного вагового контролю вантажного транспорту шляхом підготовки та прийняття відповідного закону про автофіксацію ваги та систему автоматичних штрафів за порушення габаритно-вагових норм, створення мережі автоматичних вагових комплексів «зважування на ходу», підвищення штрафів за порушення вагових норм;

■ забезпечення переходу на електронну систему автоматичного розподілу дозволів ЄКМТ з метою підвищення прозорості та справедливості дозвільної системи на міжнародні автомобільні перевезення;

на авіаційному транспорті:

■ укладання Угоди між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір;

■ виконання Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 р.;

■ послідовна гармонізація законодавства між Україною та ЄС щодо використання авіаційного простору, правил експлуатації цивільної авіації, забезпечення безпеки польотів.

**Перспективи подальших досліджень.** Наступним кроком у розкритті окресленої наукової проблеми стануть дослідження автора щодо інвестиційних механізмів розбудови транспортної інфраструктури у контексті забезпечення економічної безпеки держави.

### Список використаних джерел

1. *Залізничний транспорт України на порозі реформування* / [Цвєтов Ю.М., Макаренко М.В., Лашко А.Д. та ін.]. — К. : ДЕДУТ, 2008. — 189 с.
2. *Ейтутіс Г.Д.* Теоретико-практичні основи реформування залізниць України / Г.Д. Ейтутіс. — Ніжин : Аспект-Поліграф, 2009. — 240 с.
3. *Конкурентоспроможність та сталий розвиток морегосподарського комплексу України* / за заг. ред. О.М. Котлубая. — Одеса : ІПРЕЕД, 2011. — 427 с.
4. *Державна підтримка розвитку морегосподарського комплексу України (організаційні та правові аспекти)* / [О.М. Кібік, О.П. Подцерковний, Ю.З. Драпайло та ін.]; за ред. О.М. Кібік, О.П. Подцерковного. — Херсон : ФОП Грін Д.С., 2014. — 442 с.
5. *Филипенко А.О.* Пріоритети розвитку морегосподарського комплексу України в умовах глобалізації / А.О. Филипенко, В.В. Баришнікова. — Одеса : Феникс, 2013. — 168 с.
6. *Новікова А.М.* Україна в системі міжнародних транспортних коридорів / А.М.Новікова. — К. : НІПМБ, 2003. — 494 с. — С. 78.
7. *Блудова Т.В.* Транзитний потенціал України: формування та розвиток / Т.В. Блудова. — К. : НІПМБ, 2006. — 274 с.
8. *Економічна статистика. Транспорт* [Електронний ресурс] / офіц. сайт Держстату. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020»* : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy
10. *Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»* [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
11. *Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України* : Постанова КМУ від 14.04. 2016 р. № 294 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/294-2016-%D0%BF>

### References

1. *Tsvietov, Yu.M., Makarenko, M.V., Lashko, A.D., et al. (2008).* Zaliznychnyj transport Ukrainy na porozi reformuvannia [Rail transport of Ukraine on the verge of reforming]. Kyiv: DETUT [in Ukrainian].
2. *Eitutis, H.D. (2009).* Teoretyko-praktychni osnovy reformuvannia zaliznyts' Ukrainy [Theoretical and practical basis for reforming the railways of Ukraine]. Nizhyn: Aspekt-Polihrf [in Ukrainian].
3. *Kotlubay, O.M. (2011).* Konkurentospromozhnist ta stalij rozvytok morehospodarskoho kompleksu Ukrainy [Competitiveness and sustainable development of marine economy Ukraine]. Odessa: IPMEER [in Ukrainian].
4. *Kibik, O.M., Podtserkovnyi, O.P., Drapailo, Iu.Z., et al. (2014).* In O. Kibik, & O. Podtserkovnyi (Ed.). Derzhavna pidtrymka rozvytku morehospodarskoho kompleksu Ukrainy (orhanizatsiini ta pravovi aspekty) [State support of development of a sea-economic complex of Ukraine (organizational and legal aspects)]. Kherson: FOP Hrin D.S. [in Ukrainian].

5. *Fylypenko, A., Baryshnikova, V.* (2013). *Priorytety rozvytku morehospodarskoho kompleksu Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [Priorities of development of a sea-economic complex of Ukraine in conditions of globalization]. Odessa: Fenyks [in Ukrainian].
6. *Novikova, A.M.* (2003). *Ukraina v systemi mizhnarodnykh transportnykh korydoriv* [Ukraine in the system of international transport corridors]. Kyiv: NIPMB [in Ukrainian].
7. *Bludova, T.V.* (2006). *Tranzytnyj potentsial Ukrainy: formuvannia ta rozvytok* [Transit potential of Ukraine: formation and development]. Kyiv: NIPMB [in Ukrainian].
8. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy* [State statistic service of Ukraine] (2016). *Ekonomichna statystyka. Transport* [Economic statistics. Transport]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
9. *Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Stratehiiu staloho rozvytku “Ukraina – 2020”» vid 12.01.2015 r. №5/2015* [On the strategy of sustainable development “Ukraine – 2020” (Decree of President of Ukraine on January 12, №5/2015)]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
10. *Uhoda pro Koalitsiiu deputatskykh fraktsij «Yevropejska Ukraina»* [The agreement on parliamentary coalition “European Ukraine”]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> [in Ukrainian].
11. *Postanova KМУ vid 14.04. 2016 r. № 294 «Pro zatverdzhennia Prohramy diial’nosti Kabinetu Ministriv Ukrainy»* [On the approving the program of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 14, 2016, № 294)]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/294-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

# ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ НА ПРИКЛАДІ ПАТ «УКРАЇНСЬКА ЗАЛІЗНИЦЯ»

**Шемаєв Володимир Володимирович,**  
кандидат економічних наук

*Розглянуто* наукову проблему теоретико-методологічного обґрунтування шляхів реформування залізничного транспорту України з урахуванням балансу інтересів держави й ринку. Здійснено аналіз сучасних проблем у створенні ПАТ «Українська залізниця» в контексті реформування залізничного транспорту та визначено способи його прискорення в коротко- й середньостроковій перспективі. Зокрема, запропоновано заходи організаційного характеру, покращення клієнтських відносин та технологічно-інфраструктурного розвитку, імплементація яких дасть змогу пришвидшити процес реформування.

**Ключові слова:** залізничний транспорт, реформування, залізничні перевезення, вантажообіг, корпоратизація, ПАТ «Укрзалізниця».

**Shemayev Volodymyr**

## PROBLEMS OF THE RAILWAY TRANSPORT REFORM: A CASE STUDY OF PJSC «UKRAINIAN RAILWAY»

*The article reviews* the scientific problem of theoretical and methodological foundation for reforming railway transport of Ukraine with regard to the balance of state interests and those of the market. The research analyses today's challenges in the process of PJSC «Ukrainian Railways» creation in the context of reforming the railway sector, and identifies the ways for its acceleration in the short and medium term. In particular, the article proposes a number of measures to implement organizational changes, improve customer relationships and boost technology-infrastructure development, implementation of which will accelerate the reform process.

**Keywords:** railway, reform, rail transportation, freight turnover, corporatization, PJSC «Ukrainian Railway».

Протягом останніх десятиліть ринки транспортних послуг трансформуються під впливом дерегуляції сектору автомобільного транспорту, урбанізації, розвитку контейнерних перевезень і формування нових конфігурацій світової торгівлі. Зазначені чинники назавжди змінили роль залізниць та їх конкурентні позиції на ринку. Тож відносини держави і залізниць мають бути адаптовані з урахуванням нових реалій. Водночас практичною проблемою залишається гальмування реформ у сфері залізничного транспорту, а науковою проблемою — теоретико-методологічне обґрунтування шляхів цього реформування з урахуванням балансу інтересів держави та ринку.

Проблемам функціонування галузей інфраструктури та підвищення їх ефективності присвячено праці низки відомих вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: М. Н. Бідняка [1], Н. М. Бондар [2], О. В. Васильєва [3], З. В. Герасимчук [4], В. Л. Диканя [5], Ю. І. Кулаєвої [6], Ю. Є. Пашенка [7], Д. К. Прейгера [8], А. В. Рибчука [9], І. П. Садловської [10], О. В. Собкевич [8], В. П. Федька [11], Я. В. Шевчука [12], М. Рое [13], Л. С. Томпсона [14], Г. Харалмабідеса [15] та ін.

Недостатньо вирішеними залишаються питання визначення наявних суперечностей у сис-

темі відносин «держава-бізнес» у сфері залізничного транспорту, їх аналізу та розроблення шляхів щодо узгодження цих суперечностей за допомогою нових інструментів, зокрема державно-приватного партнерства.

**Мета дослідження** — проаналізувати сучасні проблеми у створенні ПАТ «Українська залізниця» в контексті реформування залізничного транспорту та визначити шляхи його прискорення в коротко- й середньостроковій перспективі.

Існує думка, що на сьогодні надання залізниці можливості функціонувати як суб'єкту господарювання є найкращим рішенням в організації діяльності залізниць [16]. Як наслідок, державні відомства залізничного транспорту трансформуються в державні і приватні підприємства, що працюють за концесійним контрактами або ж як державно-приватні корпорації. У 2012 р. було прийнято Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [17], метою якого був перехід від старої системи управління підприємствами залізничної галузі Державною адміністрацією залізничного транспорту України до сучасних корпоративних стандартів, а також розмежування господарської та регуляторної діяльності Укрзалізниці.

Розробниками цих перетворень у залізничній галузі передбачено три основні етапи реформування [18]. На першому етапі (2015–2016 рр.) діє перехідна структура, побудована за функціональним принципом, — єдина акціонерна компанія з виокремленими за напрямками роботи департаментами. Другий етап (2016–2017 рр.) передбачає виокремлення філій та залежних компаній за основними напрямками роботи, таких як: вагонна (вантажна) компанія, інфраструктурна компанія, пасажирська компанія, підприємства енергетичного, ремонтного забезпечення, постачальницька компанія, промисловий холдинг тощо. На третьому етапі (2017–2020 рр.) має відбутися формування кінцевої структури ПАТ «Укрзалізниця» — вертикально-інтегрованої холдингової компанії на зразок німецької державної залізничної компанії *Deutsche Bahn*.

За вантажообігом ПАТ «Укрзалізниця» посідає четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись залізницям країн зі значною часткою сировинних галузей — КНР, Російської

Федерації та Індії. Водночас, відповідно до рейтингу Всесвітнього економічного форуму *Global Competitiveness Index*, за якістю залізничної інфраструктури Україна перебуває на 28-му місці, що демонструє певне погіршення порівняно з попередніми роками. Для розуміння та визначення ефективності процесу реформування і його адекватності сучасним реаліям України необхідно здійснити аналіз ключових проблем, що супроводжують процес реформування залізничного транспорту. Нині вони є такими:

- унаслідок воєнного конфлікту на Донбасі та анексії АР Крим інфраструктурі залізниць України завдано багатомільярдних збитків; паралізовано роботу великих залізничних вузлів; повністю знищено залізничний вузол Дебальцево; в АР Крим втрачено 645 км залізничного полотна [19];

- зафіксовано безперервне, починаючи із 2012 р., зменшення обсягів вантажних перевезень та вантажообігу, у т.ч. міжнародного транзиту територією України (рис. 1). З 2016 р. ускладненим є транзит територією Російської Федерації у напрямку країн Центральної Азії внаслідок встановлення спеціального режиму транзиту для українських перевізників, а альтернативний інтермодальний маршрут — т.зв. «Новий Шовковий шлях» (ТРАСЕКА) — не є привабливим для відправників та отримувачів вантажів за тарифними і часовими параметрами;

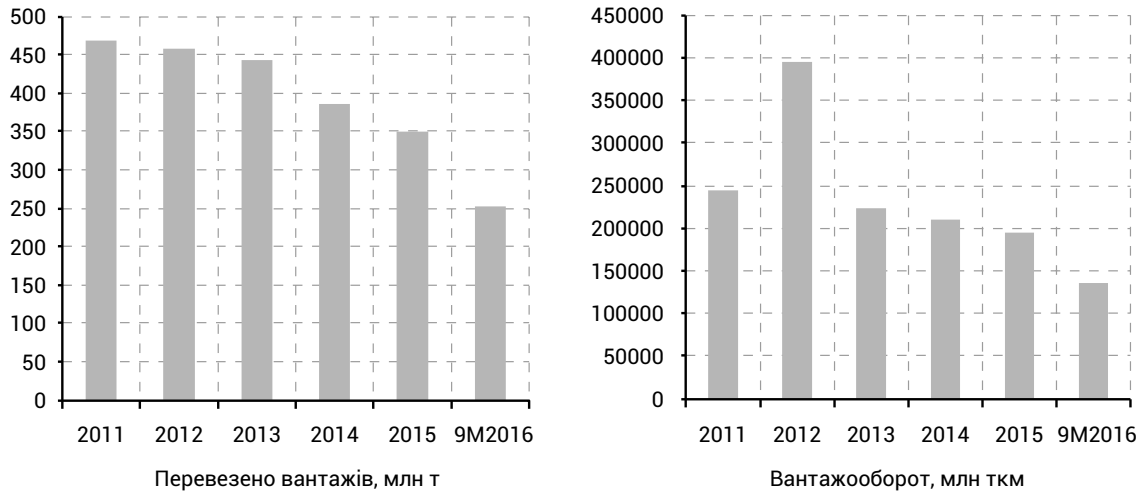
- ринок залізничних перевезень залишається не лібералізованим відповідно до пакетів директив ЄС<sup>1</sup> у сфері залізничного транспорту в частині допуску приватних компаній у сферу надання послуг тягового рухомого складу. Водночас проект Закону України «Про залізничний транспорт України», розроблений Кабінетом Міністрів України, який покликаний створити нові рамки для учасників ринку, досі не прийнято;

- інституційний механізм розподілу функцій між господарськими суб'єктами (ПАТ «Українська залізниця» та ін.), органом, що реалізує політику у сфері залізничного транспорту (Міністерство інфраструктури України), і досі не утвореним незалежним органом, який формує тарифну політику (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту), залишається не повною мірою оптимізованим;

<sup>1</sup> Плани щодо імплементації актів законодавства ЄС з питань залізничного транспорту визначені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1148-р «Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС з питань залізничного транспорту».



Рис. 1. Обсяги вантажних перевезень залізничним транспортом та вантажообіг в Україні



Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики.

■ доступ приватного капіталу для розвитку залізничної інфраструктури вкрай ускладнений унаслідок відсутності механізму компенсації приватних інвестицій у залізничні потужності.

З грудня 2015 р. розпочало господарську діяльність ПАТ «Укрзалізниця»: затверджено статут підприємства та сформовано нові органи управління (наглядова рада, правління). Відповідно змінили свій статус понад 40 підприємств, які раніше були окремими юридичними особами, – сформовано філії, що працюють у структурі ПАТ «Укрзалізниця». Про ефективність роботи новоствореного акціонерного товариства говорити зарано, проте аналіз проблематики процесу реформування окреслює декілька «больових точок», які досі не подолано:

■ ПАТ «Укрзалізниця» залишається пострадянським підприємством з не налагодженими відповідно до кращих світових практик бізнес-процесами; клієнтоорієнтований підхід у багатьох сегментах не впроваджено;

■ реформа цього товариства не отримує цілковитої підтримки в низових структурах філій та галузевих профспілках, що зумовлює значний спротив ізсередини;

■ дефіцит рухомого складу, що фактично вичерпує технічні можливості залізниць зі збільшення перевезень. За окремими позиціями досягнуто критичного рівня зносу рухомого складу: фізична зношеність тепловозів – 100 %, електровозів – 90,5 %, вантажних вагонів – 89,6 %; при цьому фізичний знос пасажирського рухомого складу, задіяного в нічних перевезеннях, становить 86,0 % [19];

■ відсутність усередині компанії ефективного інституційного середовища щодо викорінення корупції під час здійснення державних закупівель призводить до значних фінансових втрат та перебоїв із постачанням паливно-мастильних матеріалів тощо.

Окремими операційними проблемами ПАТ «Укрзалізниця» залишаються високе боргове навантаження, у т.ч. за рахунок номінованого у валюті боргу, та наявність перехресного субсидування внаслідок збитковості пасажирських перевезень і неналежної компенсації «соціальної функції перевезень» з державного та місцевих бюджетів.

Задля перешкодження гальмуванню реформи залізничного транспорту пропонується вжити такі заходи в коротко- та середньостроковій перспективі, які умовно можна об'єднати в організаційний, клієнтський і технологічно-інфраструктурний блоки заходів.

1. Організаційний блок заходів передбачає:

■ завершення процесу корпоратизації ПАТ «Укрзалізниця», виокремлення дочірніх підприємств за видами бізнесу (ДП «Залізнична інфраструктура», ДП «Карго УЗ», ДП «Українська залізнична пасажирська компанія», ДП «Виробничо-ремонтний холдинг», ДП «УЗ Енерджи»; ДП «Шіпінг/Логістика» тощо);

■ впровадження електронних закупівель на всіх підприємствах у структурі ПАТ «Укрзалізниця», поступове впровадження інтегрованих ІКТ-систем управління (ERP, CRM);

- впровадження системи конкурентних заробітних плат та компенсацій персоналу;

- отримання ліцензії на здійснення морських перевезень для включення в логістичні ланцюги на лініях Чорноморськ-Поті та Чорноморськ-Батумі залізничних поромів «Герої Шипки» і «Герої Плевни», які передані в управління філії ПАТ «Укрзалізниця» ЦТС «Ліски»;

- розроблення сталого механізму компенсації з боку держави проїзду пільгових категорій пасажирів та можливих збитків від пасажирських перевезень.

### 2. Клієнтський блок заходів має охоплювати:

- залучення міжнародних консультантів для спрощення збірника залізничних тарифів на вантажні перевезення;

- застосування гнучких тарифів для постійних фінансово дисциплінованих клієнтів;

- введення єдиного наскрізного квитка для полегшення подорожей залізницею для пасажирів.

### 3. Технологічно-інфраструктурний блок заходів передбачає:

- спрямування капітальних видатків на оновлення рухомого складу та інфраструктури (полотно, мережі), відбудову залізничної інфраструктури на підконтрольних Україні територіях Донбасу;

- залучення кредитів міжнародних фінансових організацій (МФО), державних грантів для електрифікації перспективних ділянок з високою вантажонапруженістю (поруч із про-

мисловими вузлами, на підходах до морських портів);

- співробітництво з *European Railway Agency*, польськими залізницями (*PKP*) та Європейською комісією щодо розширення європейських залізничних транспортних коридорів мережі *TEN-T* на території України, будівництво відповідної інфраструктури.

Отже, аналіз сучасних проблем створення ПАТ «Українська залізниця» свідчить про існування кількох проблемних питань, що залишаються невирішеними: не налагоджені відповідно до кращих світових практик бізнес-процеси; спротив реформі та низький рівень підтримки в низових структурах філій і галузевих профспілках; відсутність усередині компанії ефективного інституційного середовища щодо викорінення корупції під час здійснення державних закупівель; дефіцит рухомого складу, що фактично вичерпує технічні можливості залізниць зі збільшення перевезень; високе боргове навантаження.

Ці проблеми гальмують реформування галузі залізничного транспорту загального користування, що призводить до погіршення виробничих показників. Для його прискорення в коротко- та середньостроковій перспективі пропонується комплекс організаційних, клієнтських і технологічно-інфраструктурних заходів, які мають супроводжуватися ухваленням нового закону «Про залізничний транспорт України» та розвитком форм державно-приватного партнерства у залізничному секторі.

### Список використаних джерел

1. Бідняк М. Н. Виробничі системи на транспорті: теорія і практика : монографія / М. Н. Бідняк, В. В. Біличенко. — Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2006. — 176 с.
2. Бондар Н. М. Розвиток транспортної інфраструктури України на засадах державно-приватного партнерства : монографія / Н. М. Бондар. — К. : НТУ, 2014. — 336 с.
3. Васильєв О. В. Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України : монографія / О. В. Васильєв. — Харків : ХНАМГ, 2007. — 341 с.
4. Герасимчук З. В. Інноваційна інфраструктура регіону: методологія формування і розвитку / З. В. Герасимчук, Н. Т. Рудь // Актуальні проблеми економіки. — 2010. — № 3. — С. 197–207.
5. Дикань В. Л. Розвиток національної транзитної мережі та її інтеграція в міжнародну транспортну систему / В. Л. Дикань // Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук. праць. — Харків : УкрДАЗТ. — 2008. — № 24. — С. 11–13.
6. Кулаєв Ю. Ф. Економіка цивільної авіації України : монографія / Ю. Ф. Кулаєв, С. М. Подреза. — 2-ге вид. — К. : Фенікс, 2011. — 680 с.
7. Пашенко Ю. Є. Розвиток та розміщення транспортно-дорожнього комплексу України в умовах інтеграційних процесів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / Ю. Є. Пашенко. — К., 2006. — 31 с.
8. Стратегічні напрями розвитку транспортної галузі України у післякризовий період : аналіт. доп. / Д. К. Прейгер, О. В. Собкевич, О. Ю. Ємельянова; за заг. ред. Я. А. Жаліла. — К. : НІСД, 2012. — 112 с.

9. Рибчук А. В. Формування глобальної виробничої інфраструктури світового господарства: автореф. дис. д-ра екон. наук: спец. 08.00.02 / А. В. Рибчук; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2010. — 32 с.
10. Садловська І. П. Стратегічне управління національною транспортною інфраструктурою України: монографія / І. П. Садловська. — К.: П. П. «Сердюк В. Л.», 2011. — 356 с.
11. Федько В. П. Інфраструктура товарного ринка / В. П. Федько, Н. Г. Федько. — Ростов-на Дону: Феникс, 2000. — 512 с.
12. Шевчук Я. В. Автотранспортна інфраструктура: теорія і методи сучасних регіональних досліджень: монографія / Я. В. Шевчук; Ужгород. нац. ун-т. — Ужгород: Ліга-Прес, 2011. — 376 с.
13. Roe M. Maritime governance and policy-making, 2013th edn. Springer, London, 2012.
14. Thompson L. The benefits of separating rail infrastructure from operations. In Public policy for the private sector, n. 135. Washington, D. C.: World Bank Group, December [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/135thomp.pdf>
15. Haralambides H.E. Competition, excess capacity, and the pricing of port infrastructure. *International Journal of Maritime Economics*. — 2002. — № 4. — P. 323–347.
16. World Bank. Railway reform: Toolkit for improving rail sector performance. Washington, D. C. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways\\_toolkit/PDFs/WB\\_toolkit.pdf](https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways_toolkit/PDFs/WB_toolkit.pdf)
17. Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23.02.2012 р. № 4442-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2012. — № 49. — Ст. 553 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4442-17>
18. Міністерство інфраструктури України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mtu.gov.ua/content/reformi-zaliznichnogo-transportu.html>
19. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». — К.: НІСД, 2015. — 684 с.

## References

1. Bidnyak, M. N. (2006). Vyrobnychi systemy na transporti: teoriya i praktyka. Monohrafiya [Production systems for transport: Theory and Practice: monograph]. Vinnytsya: UNIVERSUM-Vinnytsya [in Ukrainian].
2. Bondar, N. M. (2014). Rozvytok transportnoyi infrastruktury Ukrainy na zasadakh derzhavo-pryvatnoho partnerstva: monohrafiya [The development of transport infrastructure of Ukraine on the basis of public-private partnership: monograph]. K.: NTU [in Ukrainian].
3. Vasyliiev, O. V. (2007). Metodolohiya i praktyka infrastruktturnoho zabezpechennya funktsionuvannya i rozvytku rehioniv Ukrayiny: monohrafiya [Methodology and Practice of infrastructure functioning and development of the regions of Ukraine: monograph]. Kharkiv: Kharkiv National University of Urban [in Ukrainian].
4. Herasymchuk, Z. V. (2010). Innovatsiyna infrastruktura rehionu: metodolohiya formuvannya i rozvytku [The innovative infrastructure of the region: the formation and development methodology]. *Aktualny problemy ekonomiky — Actual economic problems*, 3, 197–207 [in Ukrainian].
5. Dykan, V. L. (2008). Rozvytok natsionalnoyi tranzynnoyi merezhi ta yiyi intehtratsiya v mizhnarodnu transportnu systemu [Development of national transit network and its integration into the international transport system]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti: zbirnyk naukovykh prats — Bulletin of Economics and Transport industry: a collection of science papers*. — Kharkiv: Ukrainian State Academy of Railway Transport, 24, 11–13 [in Ukrainian].
6. Kulayev, Yu. F., & Podryeza S. M. *Ekonomika tsyvilnoyi aviatsiyi Ukrayiny: monohrafiya [Economics of Civil Aviation of Ukraine: monograph]* (2nd ed.). — K.: Feniks [in Ukrainian].
7. Pashchenko, Yu. Ye. (2006). Rozvytok ta rozmishchennya transportno-dorozhnoho kompleksu Ukrayiny v umovakh intehtratsiynykh protsesiv [The development and deployment transport system of Ukraine under integration processes]. *Extended abstract of Doctor thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
8. Preyher, D. K., Sobkevych, O. V., & Yemelyanova, O. Yu.; Zhalilo, Ya. A. (Eds.) (2012). Stratehichni napryamy rozvytku transportnoyi haluzi Ukrainy u pislyakryzovyy period: analitychna dopovid [The strategic directions of development of the transport industry in the post-crisis Ukraine: Analytical Report]. — K.: National Institute for Strategic Studies [in Ukrainian].
9. Rybchuk, A. V. (2010). Formuvannya hlobalnoyi vyrobnichoyi infrastruktury svitovoho hospodarstva [Formation of global industrial infrastructure of the world economy]. *Extended abstract of Doctor thesis*. Kyiv: National Taras Shevchenko University [in Ukrainian].
10. Sadlovska, I. P. (2011). Stratehichne upravlinnya natsionalnoyu transportnoyu infrastrukturoyu Ukrainy: monohrafiya [Strategic management of national transport infrastructure Ukraine: monograph]. K.: Entrepreneur «Serdyuk V. L.» [in Ukrainian].

11. Fedko, V. P., & Fedko N. G. (2000). *Infrastruktura tovarного rynku [The infrastructure of the commodity market]*. Rostov na Donu : Feniks [in Russian].
12. Shevchuk, Y. V. (2011). *Avtotransportna infrastruktura: teoriya i metody suchasnykh rehionalnykh doslidzhen: monohrafiya [Transport infrastructure: the theory and methods of modern regional research: monograph]*. Uzhhorod: Liha-Press [in Ukrainian].
13. Roe M. (2012). *Maritime governance and policy-making*, 2013th ed. Springer, London [in English].
14. Thompson, L. (1997). The benefits of separating rail infrastructure from operations. In *Public policy for the private sector*, n. 135. Washington, D.C.: World Bank Group, December. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/135thomp.pdf>
15. Haralambides, H. E. (2002). Competition, excess capacity, and the pricing of port infrastructure. *International Journal of Maritime Economics*, 4, 323–347.
16. World Bank (2011). *Railway reform: Toolkit for improving rail sector performance*. Washington, D. C. Retrieved from [https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways\\_toolkit/PDFs/WB\\_toolkit.pdf](https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/railways_toolkit/PDFs/WB_toolkit.pdf)
17. Zakon Ukrainy «Pro osoblyvosti utvorennia publichnoho aktsionernoho tovarystva zaliznychnoho transportu zahalnoho korystuvannya» [Law of Ukraine «On peculiarities of the formation of a public company rail public transport» from February 23 2012, # 4442-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 49, 553. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4442-17> [in Ukrainian].
18. Ministerstvo infrastruktury Ukrainy [Ministry of Infrastructure of Ukraine] Retrieved from <http://mtu.gov.ua/content/reformi-zaliznichnogo-transportu.html> [in Ukrainian].
19. *Analitichna dopovid do Shchorichnoho Poslannya Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshche Ukrainy v 2015 rotsi»* [The analytical report to the Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «On the internal and external situation of Ukraine in 2015»]. – K. : National Institute for Strategic Studies [in Ukrainian].

# Огляди, анонси

## ПРО УКРАЇНСЬКИЙ ШЛЯХ ДО ДЕМОКРАТІЇ

(рецензія на монографію Розумного М. М. «Виклики національного самовизначення»<sup>1</sup>)

Монографія доктора політичних наук М. М. Розумного «Виклики національного самовизначення» є багатоплановою, але водночас концептуально цілісною роботою. Автор поставив перед собою і послідовно розв'язує кілька завдань, що в різний час мали різну актуальність і міру популярності, але присутні в публічних дискурсах і сьогодні. Це концепти «розбудови держави», «побудови громадянського суспільства» і «формування політичної нації». Прикметною особливістю є поєднання глибокого теоретико-методологічного аналізу цих проблем у трьох розділах книги із досить промовистими назвами – «Націоналізація», «Демократизація», «Інтеграція» – та їх зв'язку з актуальними завданнями, які стоять перед Україною, та викликами сьогодення, у тому числі й тими, що спричинені окупацією Росією Криму та підтримкою нею сепаратистів на Донбасі.

Як справедливо вважає автор дослідження, населення окупованих територій слід розглядати як наших співгромадян, що потрапили у заручники до злочинних угруповань, які силою та за підтримки іноземної держави захопили контроль над відповідною територією. Це населення не може бути об'єктом дискримінації, осуду чи колективного покарання. Воно потребує всебічної гуманітарної підтримки та створення державою альтернативних механізмів забезпечення їх прав та законних інтересів.

Тому, на думку автора роботи, *повернення Донбасу і Криму стане тим індикатором, який про-*

*демонструє, чи знайшла Україна свою відповідь на цей виклик історії і чи успішно її реалізувала.*

*Концепт «розбудови держави»* аналізується в монографії на основі нетривалої практики правління Президента Л. Кравчука та перехідного періоду між першим і другим терміном президентства Л. Кучми.

Натомість проект *«розбудови громадянського суспільства»*, як вважає автор роботи, поки що не може бути прямо пов'язаний із жодним періодом історії української незалежності, оскільки він позиціонувався у публічній сфері радше як утопічний бекграунд, що живився не так зв'язком із дійсністю, як своєю граничною віддаленістю від неї.

Проект *«формування політичної нації»*, як пише М. Розумний, виник в українському інтелектуальному просторі дещо пізніше, коли проекти розбудови держави і побудови громадянського суспільства вже стали виконувати роль радше ритуальних атрибутів суспільної комунікації, ніж продуктів рефлексії над тим, куди реально рухається наше суспільство. Автор констатує, що на сьогодні концепти «громадянського суспільства» та «політичної нації» однаковою мірою присутні в суспільній свідомості як орієнтири національного розвитку і суспільно-політичних трансформацій та нерідко вживаються як взаємодоповнювані елементи єдиної стратегії. Однак при спробі спроектувати ці концепти на реалії суспільного життя та намаганні визначати на їх основі напрями національного розвитку між ними може виникати суттєвий дисонанс і навіть *пряма суперечність* – між

<sup>1</sup> Розумний М. М. Виклики національного самовизначення : монографія / М. М. Розумний. – К. : НІСД, 2016. – 196 с.

незрілістю громадянських інституцій і розвитком національної самосвідомості, між модернізаційним імпульсом і архаїчною реакцією, яка становить головну внутрішню суперечність українського поступу в сучасних умовах.

Як справедливо стверджує автор, проблема України полягає сьогодні не в її розмаїтості чи внутрішній суперечливості, а в тому, що країна опинилася у вирі геополітичного протистояння та боротьби двох тенденцій — *модернізації та архаїзації*, не маючи належної резистентності щодо зовнішніх чинників та міцної внутрішньої організації, яка би забезпечила належну відповідь на цей історичний виклик.

Розглядаючи *національну ідею* як алгоритм самовизначення нації, М. Розумний вважає, що слід нарешті відмовитися від спроб «вгадати» чи «вигадати» українську ідею. Адже алгоритм національного розвитку, пошук якого й відбувається, головним чином, у межах дискурсу національної ідеї, не є чимось окремишим чи ізольованим від інших питань суспільного буття. Він покликаний виконати щодо цих питань інтеграційну функцію, себто дати тлумачення і розв'язання більшості з них в єдиному річизні. У цьому сенсі проблема національної ідеї актуалізується в конкретних дилемах національного розвитку, які з тих чи інших причин опиняються в центрі суспільних дискусій.

На думку автора монографії, суттєво гальмує національне самовизначення України *конфлікт ідентичностей*, пов'язаний із суперечливими процесами: а) переходу української національної самосвідомості від етнографічно-культурологічного до соціально-політичного принципу; б) розпаду і часткової регенерації пострадянської ідентичності; в) зародження регіональних субідентичностей, що мають різні ціннісні домінантні і стратегічні вектори інтеграції.

Можна погодитися із думкою М. Розумного, що криза ідентичності не є стихійним лихом чи фатумом національної історії, вона є закономірним етапом становлення будь-якої нації при її переході до державно-політичної самоорганізації, що неминуче супроводжується певною уніфікацією та узгодженням правил, цінностей та символів.

Тому питання про ідентичність не може бути зняте з політичного порядку денного доти, поки в суспільстві не утвердиться скільки-небудь

узгоджене розуміння критеріїв національної приналежності та імперативів суспільної поведінки, що з неї випливають. Це завдання не можна відкласти «на потім» і не можна довго вдавати, що воно є другорядним.

Як вважає автор книги, кризовий період 2004–2014 рр. це переконливо довів. З одного боку, він продемонстрував, що несформована ідентичність — це те саме, що імунодефіцит, в умовах якого будь-яка криза суспільного організму може стати смертельною. З іншого боку, саме виклик національній безпеці стимулював стрімке зростання національної свідомості, що почала активно шукати світоглядно-ціннісні підстави своєї ідентифікації та творити її конкретні форми *ad hoc*.

Значна частина роботи присвячена проблемі *національного лідера та ролі еліт у національному самовизначенні*. В умовах невідповідності завищених очікувань та реалій посткомуністичного суспільства, яке, до того ж, перебувало у стані інституційної, моральної та світоглядної кризи, національна свідомість шукає позитивні сценарії національного розвитку, одним з яких є модель харизматичної легітимзації. Відповіддю на очікування мас стає персоніфікація політичного простору: перехід на лідерські принципи формування і діяльності партій, відповідна перебудова і технологічний супровід виборчих кампаній, фокусування на особистостях провідних політиків уваги ЗМІ тощо. Тож цілком закономірно в більшості пострадянських країн початковий період незалежності пов'язаний з утвердженням *інституту президентства*, який детально аналізується в монографії.

Змістовно аналізується в роботі роль та значення в процесі національного самовизначення *вітчизняної еліти*. За певними типами реакцій на виклики історії автор монографії виділяє три категорії національної еліти: *«ретрогради»*, *«емігранти» та «імітатори»*.

Як впливає з назви, сутність позиції *«ретрограда»* полягає в запереченні змін. Виклик нових загроз і нових можливостей цей тип зустрічає інстинктивним «поверненням» до того, що забезпечувало безпеку та процвітання в минулому (часто — уявному).

Наскільки потужним може бути ретроградний тренд у житті пострадянських демократій, демонструє приклад путінської Росії, де відповід-

ний світогляд став основою консолідації політичного режиму та національної мобілізації, що близька до класичних тоталітарних форм середини ХХ ст.

В Україні цей тип є засадничо антидержавним, він перебуває в антагонізмі з самою ідеєю української незалежності, а тому проявляє себе виключно в конфліктних або маргінальних формах.

Далеко не всі представники категорії **«емігранти»** виїхали з України, і не всі ті, хто виїхав, є світоглядними «емігрантами». Для них країни Заходу (починаючи з найближчої до нас Польщі) — це зона комфорту і «справжнього» життя, тоді як Україна — суцільний головний біль і реальність, яку доводиться терпіти як вимушене непорозуміння. Наразі «емігрантський» дискурс домінує в молодіжному літературному та гуманітарному середовищі. Його осердя, як вважає автор роботи, — Києво-Могилянська академія.

Третій тип представників сучасної української еліти, які беруть активну участь у суспільних справах, але свідомо чи несвідомо зводять на манівець проект побудови політичної нації, М. Розумний назває **«імітаторами»**. Їх ареал поширення — публічна політика і супутні комунікації.

Попередні два типи сформуvalи свої цінності та світоглядні домінанти на основі реакцій відторгнення української дійсності, що обумовили у них як у носіїв відповідних соціальних установок, залежно від темпераменту, бажання руйнації або втечі. Натомість «імітатори» є тими, хто пристосувався до цієї дійсності і навіть навчився паразитувати на її суперечностях. **Тобто всі три типи еліт є негативними персонажами.**

На запитання, чи існує в Україні якась **інша еліта**, крім описаних тут типів «ретроградів», «емігрантів» та «імітаторів», М. Розумний відповідає ствердно. Однак «...ця частина нашого інтелектуального, культурного і політичного середовища не становить окремого типу, вона все ще не може означитися ні світоглядно, ні організаційно — у вигляді якоїсь «партії». Її потенційні і дійсні представники губляться в публічному просторі, де домінують ретроградно-емігрантські дискусії та політтехнологічні симулякри. Вони не можуть виробити свою мову і символіку, утворити окремішнє комуні-

кативне середовище і домовитися про спільну діяльність, оскільки свідомість практично кожного з них інфікована смислами з панівних дискурсів. Тому вони воюють разом з етноцентричними ретроgrадами проти імперських ретроградів, разом з емігрантами — проти архаїки і казарменного модерну, — а також час від часу потрапляють під вплив чергової імітаційної політтехнології» (С. 70–71).

Значне місце у монографії приділено аналізу становлення в Україні **демократичних практик**. На своє ж риторичне запитання «чому в підсумку багаторічних демократичних трансформацій якість політики погіршилася за всіма показниками?» автор висловлює три варіанти припущень. По-перше, можливо, проект демократичного транзиту є утопічним і не реалізовується в принципі. По-друге, може з'ясуватися, що було зроблено неправильні кроки або їх було недостатньо. Третя версія — демократія в Україні утверджується належним чином, однак цей процес супроводжується певною кризовою складовою, що спостерігається наразі.

Причиною цього є те, що у своє самостійне існування політична система України увійшла з двома інституційними моделями, успадкованими від «материнського» організму політичної системи колишнього СРСР. Перша модель — це ієрархічна, закрита, напівфеодальна система партійного керівництва, що включала не лише органи КПРС, а й КДБ, військово-промисловий комплекс, комсомол, колгоспний лад на селі, ідеологічний диктат в культурі та науці. Другу модель — публічну, буржуазну, позбавлену центру самоорганізації і тривких механізмів самовідтворення системи народовладдя — сформувала проголошена М. Горбачовим і здійснена вищим керівництвом країни «перестройка».

Політична система, що виникла за цих умов, визначена автором монографії як **багатоукладна, різнорівнева, маніпулятивна, корпоративна демократія** з переважанням тіньових і позаінституційних важелів і противаг. На рівні суспільної ідеології у ній поєднувались національно-патріотична риторика офіційних осіб, націоналістична опозиційність, а також нейтрально-споживацькі та реакційно-ностальгійні орієнтації більшості населення. Цілком розумно, на думку автора, скористатися для позначення цієї форми тим поняттям, яке вже міцно увійшло в політичний дискурс України і

дедалі більш узагальнено характеризує різні аспекти функціонування влади, громадянського суспільства та механізмів політичного представництва. Ідеться про поняття **олігархії**. Олігархія паразитує на державі, а не дбає про спільне благо народу. Цим вона відрізняється від аристократії, яку Аристотель вважав найкращою формою правління, що приводить суспільство до процвітання.

**Помаранчева революція** не завдала олігархії помітної шкоди, навпаки, вона вдосконалила її імунітет. Зокрема, до арсеналу її засобів самозбереження були включені кризові технології. Ці технології (та відповідні менеджери з числа відомих політиків) знадобилися їй і надалі.

Багато хто думає, пише М. Розумний далі, що **Євромайдан** — це антиолігархічна революція. Насправді ж Євромайдан був зброєю, яку використала олігархія проти Януковича.

Тому єдиною альтернативою олігархії в Україні може бути тільки громадянська самоорганізація навколо вирішення значущих суспільних проблем і досягнення національних цілей, що може бути означена поняттям **«республіка»**. Республіка в роботі розуміється як форма об'єднання громадян, які засновують державу на основі спільних цінностей і визнаних правил співжиття. Такої республіки в Україні ще немає, але її зародки виникають на хвилі кожного стихійного народного волевиявлення. Ці сплески у нас називають **Майданами**.

Детально аналізується в монографії концепт **громадянського суспільства**. Але для початку, вважає автор, варто уточнити зміст, який ми вкладаємо в це поняття. Далі — коректно описати суспільну стратегію перетворень та оцінити реалістичність такого плану на основі аналізу самої соціальної дійсності. І вже тільки після цього можна формулювати конкретні рецепти і напрями розбудови громадянського суспільства на благо всього суспільства.

У цьому контексті автором сформульовані оригінальні пропозиції до порядку денного української політичної науки та вітчизняної політичної практики у сфері дослідження феноменів громадянського суспільства:

1) необхідна визначеність з критеріями приналежності окремих інституцій, експертних та консалтингових організацій до категорії «структур громадянського суспільства»;

2) треба дослідним шляхом з'ясувати адекватність панівних уявлень про роль інституцій громадянського суспільства в розвитку політичної культури, інститутів публічної політики та їх вплив на стан соціальної довіри і соціального самопочуття громадян;

3) необхідно визначити справжнє місце структур громадянського суспільства у структурі сучасного українського суспільства, ідентифікувати та описати реальні форми їх включеності в публічну політичну сферу;

4) потрібен аналіз соціальних і політичних наслідків реалізації стратегії підтримки розвитку громадянського суспільства як міжнародними та іноземними суб'єктами, так і в контексті реалізації політики державного сприяння розвитку громадянського суспільства.

Доречною в роботі є критика ідеї розширення **повноважень і функцій НДО** в умовах кризи політичних інститутів, яка стає дедалі популярнішою в публічній сфері України. Серед її прибічників опинилися і ліберали прозахідного спрямування, і представники альтернативних ідеологічних та геополітичних платформ. Зокрема, у програмних положеннях громадського руху «Український вибір» теза про включення механізмів «активності громадянського суспільства» у процес прийняття важливих політичних рішень поєднується з тезою про необхідність приєднання України до євразійських політико-економічних ініціатив Москви.

Фактично громадській думці, вважає М. Розумний, нав'язується новий тренд, в якому ідея громадянського суспільства тлумачиться як новий імператив суспільної організації, покликаний розв'язати кризу політики. Логічний розвиток цієї ідеї веде у перспективі до суттєвих змін політичного ландшафту.

Одним із наслідків підвищення статусу НДО може стати поступове заміщення традиційних механізмів легітимізації публічної влади. Демократичні процедури, що функціонують на основі принципу політичної конкуренції, можуть бути поступово замінені іншими механізмами, якими характеризується «сфера взаємодії держави і громадянського суспільства».

Ну і, нарешті, у третьому розділі аналізується специфіка світових **інтеграційних процесів**. На думку автора, вона полягає в тому, що Україна опинилася в центрі стратегічних інтересів одночасно і Росії, і Європи.



Росія вступила в фазу чергового «збирання земель» і оголосила мобілізацію всіх носіїв правил-понятій з метою реалізації нового імперського проекту. Європа зацікавлена у розширенні простору, на якому діють правила-закони, але не готова брати на «перевиховання» тих, у чиїх моральних якостях вона не впевнена.

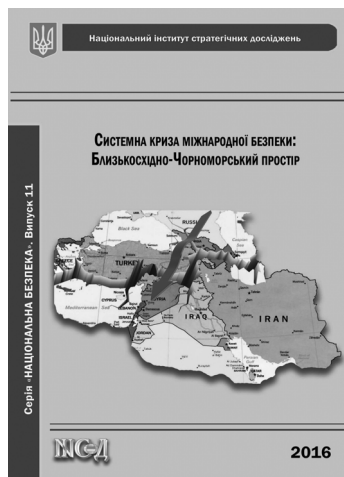
Росія обіцяє різноманітні блага і погрожує всіма можливими санкціями, домагаючись нашого входження у свій «російський світ». Європа висуває умови і застереження, вимагає підтвердження вірності певним принципам і цінностям, перш ніж дати згоду на входження України в європейський простір.

Але не ці зовнішні чинники мають бути для нас визначальними. Для того щоб відповісти на питання «куди йдеш?», треба спершу, вважає автор монографії, дати відповідь на інше — «хто ти?»

Загалом ця книжка буде цікава та корисна всім, хто шукає відповіді на проблеми демократичного розвитку України, прагне осмислити український шлях цивілізаційного розвитку, місце України серед розвинених держав світу.

**М. Т. Степико,**  
*доктор філософських наук, професор*

## НОВІ ВИДАННЯ НІСД



**Парахонський Б. О., Яворська Г. М. Системна криза міжнародної безпеки: Близькосхідно-Чорноморський простір: аналіт. доповідь / Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська; за заг. ред. К.А. Кононенка. — К. : НІСД, 2016. — 52 с. (Серія «Національна безпека», вип. 11).**

Криза міжнародної безпеки за останні два роки набула системного характеру. У доповіді проаналізовано суперечливість середовища безпеки в умовах російської загрози. Визначено чинники, що діють у напрямку руйнації існуючого світового ладу, окреслено потенціал спротиву деструктивним тенденціям та можливості формування регіональної підсистеми міжнародної безпеки. Окремо розглянуто процес трансформації стратегічної оборонної політики НАТО з метою адаптації до радикальних змін у міжнародному середовищі безпеки.

Російська агресія проти України порушила військовий баланс сил на континенті, вплинула на зміну конфігурацій, що склалися після «холодної війни». Порушивши ключові міжнародно-правові принципи, дії РФ запустили процес руйнування системи Європейської та трансатлантичної безпеки. Процеси, що відбуваються у Близькосхідно-Чорноморському просторі, набувають у цьому контексті особливого значення. Заплутаний вузол традиційних геополітичних суперечностей ще більше затягується внаслідок анексії Криму та неприхованого нагромадження російської мілітарної активності в акваторії Чорного моря.

В умовах глобалізації між двома полюсами напруги — модернізаційним і консервативним — окреслюється перехідна зона невизначеності і турбулентності, яка формує сучасні реалії Близькосхідно-Чорноморського простору. Різниця потенціалів економічно розвиненого європейського ядра та відносно відсталіх периферійних зон (переважно у Близькосхідно-Чорноморському просторі), з їх соціально-економічними проблемами та локальними конфліктами, створює величезну небезпеку стабільності європейського світу в цілому. Недостатня увага до вирішення питань безпеки у ширшому регіоні призводить до того, що різниця потенціалів зростатиме, внаслідок чого виникатимуть нові кризові ситуації.

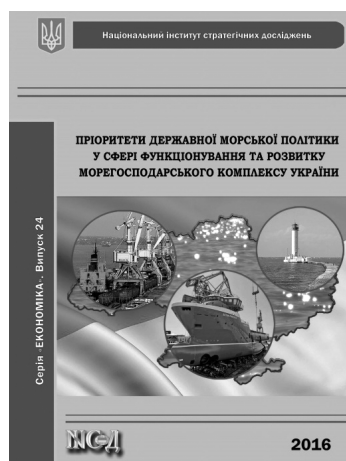
Російська агресивна політика кардинально змінює геополітичний ландшафт регіону. Маючи потужні збройні сили у Криму та посилюючи свій військовий флот, Російська Федерація отримує монопольне геополітичне домінування у регіоні, зокрема, можливість блокування морських шляхів та створення різноманітних загроз державам Чорноморського простору, якщо останні не підкоряться російському диктату. Крим перетворюється на військову базу, за допомогою якої встановлюється контроль над ширшим простором, що включає Балкани та країни Близького Сходу.

Тактика Росії полягає у створенні якомога більшої кількості «заморожених» конфліктів у регіоні між Балтикою, Чорним і Каспійським морями, що дозволяє їй не лише гальмувати процес інтеграції регіональних держав до НАТО і ЄС, а й вносити внутрішні суперечності до лав Євросоюзу. Російська операція в Сирії призводить до подальшого загострення міжнародної безпекової кризи і продовжує погіршувати обстановку у регіоні.

Розширюючи сферу застосування політики сили, Росія послідовно сприяє наростанню рівня хаотизації у міжнародному безпековому середовищі. РФ розглядає

підсилення непередбачуваності на міжнародній арені як провідний інструмент збільшення власного зовнішньополітичного впливу. Ефект такої політики на короткому проміжку часу виявився вельми значним. Проте чим більшою мірою процеси стають неконтрольованими, тим менше в РФ можливостей спрямувати їх у бажаному напрямку разом з можливостями досягнення своїх агресивних цілей.

Зовнішня та безпекова політика України, спрямована на протидію російській агресії та на розвиток модернізаційних і євроінтеграційних процесів, передбачає просування на головному стратегічному напрямку — формування Балто-Чорноморської підсистеми міжнародної безпеки і співробітництва для активізації процесів європейської і євроатлантичної інтеграції нашої держави та організації спільної протидії імперським амбіціям РФ. В умовах, коли НАТО та ЄС переживають період серйозних перетворень, актуальною є потреба оновлення зовнішньополітичної доктрини України. Зміст порядку денного для європейської та євроатлантичної інтеграції України має бути уточнений і оновлений.



**Пріоритети державної морської політики у сфері функціонування та розвитку морегосподарського комплексу України: аналіз. доповідь / О. В. Собкевич (кер. авт. кол.), К. М. Михайличенко, А. В. Шевченко [та ін.]. — К. : НІСД, 2016. — 72 с. (Серія «Економіка», вип. 24).**

Наукове дослідження морегосподарського комплексу виконано в контексті оновлення морської доктрини України і спрямоване на визначення оптимального вектора розвитку України як морської держави, забезпечення її економічних інтересів на морі та підвищення рівня економічної безпеки держави з урахуванням змін, що відбуваються на зовнішньополітичній арені. Проаналізовано основні тенденції та стримуючі фактори розвитку торговельного мореплавства в Україні, висвітлено сучасні проблеми функціонування морських торговельних портів й актуальні питання державного регулювання портової діяльності, запропоновано комплексний підхід до розв'язання проблем відновлення українського торговельного флоту з відновленням використання потенціалу вітчизняного суднобудування та судноремонту. Розроблено рекомендації стосовно формування і реалізації послідовної державної морської політики, орієнтованої на збільшення економічної присутності України у просторі світового океану та розвиток торговельного мореплавства як чинника забезпечення національних інтересів України.

Дослідження показало, що національним інтересам України відповідатиме формування державної морської політики України, сфокусованої на відродженні національного торговельного мореплавства, перетворенні його на перспективну галузь економіки, яка швидко розвиватиметься й забезпечуватиме вагомий внесок у формування ВВП країни та позитивного сальдо торговельного балансу, гідно представлятиме Україну на міжнародному ринку транспортних послуг, стане потужним каталізатором активності інших галузей економіки, а також дієвим засобом розширення представництва України на світових товарних ринках.

Розвиток портової галузі відбуватиметься у напрямку формування високотехнологічного, ефективного комерційного сектору економіки України, максимально адаптованого до роботи в умовах жорсткої конкуренції на світовому ринку портових послуг та орієнтованого на потреби економіки країни. Основою роботи портового господарства мають бути європейські правила та принципи ведення бізнесу.

Відродження потенціалу національного суднобудування, відновлення конкурентоспроможності цієї галузі і її комплексний розвиток у системі вітчизняного морегосподарського комплексу передбачає розроблення ефективних фінансово-економічних механізмів модернізації підприємств галузі, налагодження ринкової взаємодії та коопераційних зв'язків підприємств галузі з підприємствами-суміжниками, стимулювання розвитку внутрішнього ринку й налагодження ефективного міжнародного співробітництва.

Нарощування вилову риби та інших живих водних ресурсів, розширення на вітчизняному ринку їх асортименту мають відбуватися шляхом розвитку рибної галузі на інноваційній основі з оновленням і розбудовою потенціалу рибогосподарських підприємств на сучасному технологічному рівні, відродженням в Україні рибпромислового флоту, його науково-виробничим і кадровим забезпеченням.



**Політика культурної дипломатії : стратегічні пріоритети для України: зб. наук.-експерт. матеріалів / за заг. ред. О. П. Розумної, Т. В. Черненко. — К. : НІСД, 2016. — 92 с. (Серія «Гуманітарний розвиток», вип. 5).**

У збірнику вміщено аналітичну доповідь про стан та перспективи розвитку культурної дипломатії в Україні та матеріали «круглого столу», який відбувся в Національному інституті стратегічних досліджень 21 червня 2016 р.

Аналітична доповідь є відповіддю на запит суспільства щодо політики культурної дипломатії як послідовної діяльності держави, спрямованої на формування позитивного іміджу країни у світі, вирішення питань національної безпеки, стимулювання попиту на національний продукт за кордоном, забезпечення розвитку багатьох сфер суспільства, у тому числі соціальної і культурної.

На сьогодні в Україні відсутня послідовна позиція держави щодо впровадження політики культурної дипломатії, їй бракує інструментарію, стратегії та інституційних засад. Тому на перший план виходить низка завдань із забезпечення іміджу й успішності міжнародної політики, а також зміни парадигми культури, реформування культурної політики. Від успішності вирішення цих завдань залежить культурний контент.

Доповідь порушує питання інституалізації культурної дипломатії, пропонуючи його розгляд у контексті досвіду діяльності європейських інститутів. Не менш важливим є аналіз міжнародної присутності України у світі, без якого неможливо окреслити перспективи політики культурної дипломатії.

У доповіді наголошується, що одним із пріоритетних напрямків відповідної політики має бути підготовка проекту Стратегії культурної дипломатії — документа, покликаного визначити мету, завдання, ключові напрямки активності у відповідній сфері, а також забезпечити синергію дипломатичної та культурної політик. Іншими, не менш важливими завданнями є реформування культурно-інформаційних центрів при дипломатичних представництвах, створення якісного культурного контенту, розвиток внутрішнього вектора культурної дипломатії (*domestic cultural diplomacy*) тощо.

Аналітична доповідь «Культурна дипломатія України: стан, проблеми, перспективи» обговорювалася на засіданні круглого столу «Політика культурної дипломатії: стратегічні пріоритети для України». Результатом обговорення стали рекомендації для органів державної влади щодо впровадження політики культурної дипломатії.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**АЛЕКСАНДРОВ**  
Олег Святославович

завідувач відділу проблем зовнішньої політики та міжнародної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**БАЗИЛЮК**  
Ярослава Борисівна

кандидат економічних наук, доцент, завідувач відділу економічної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**БОБРО**  
Дмитро Геннадійович

провідний науковий співробітник відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**БУРКОВСЬКИЙ**  
Петро Анатолійович

завідувач відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень

**БИТКІН**  
Сергій Віталійович

кандидат технічних наук, доцент, завідувач відділу кон'юнктурно-технологічного системного аналізу дирекції по збуту ПАТ «Запоріжсталь», м. Запоріжжя, Україна

**ВАЛЕВСЬКИЙ**  
Олексій Леонідович

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ВЛАСЮК**  
Олександр Степанович

доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

**ГЛАДКИХ**  
Дмитро Михайлович

кандидат економічних наук, доцент, завідувач сектору грошово-кредитної політики Національного інституту стратегічних досліджень

**ГОЛВАЗІН**  
Олег Миколайович

аспірант Державного науково-дослідного інституту інформатизації та моделювання економіки

**ГОРБУЛІН**  
Володимир Павлович

доктор технічних наук, професор, академік НАН України, директор Національного інституту стратегічних досліджень

**ДАВИДЕНКО**  
Сергій Васильович

кандидат економічних наук, доцент, завідувач сектору макроекономічного регулювання відділу економічної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ДРЬОМОВ**  
Сергій Володимирович

кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ДУБОВ**  
Дмитро Володимирович

доктор політичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**ЗАМІКУЛА**  
Ганна Олегівна

аспірант кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики Донецького національного університету ім. В. Стуса

**ЗДІОРУК**  
Сергій Іванович

кандидат філософських наук, доцент, заслужений діяч науки і техніки України, провідний науковий співробітник відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ЗУБЧЕНКО**  
Сергій Олександрович

кандидат політичних наук, головний консультант відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**КОВАЛЬ**  
Олександр Пилипович

доктор економічних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**КОВЯЗИНА****Кароліна Олександрівна**

кандидат соціологічних наук, головний консультант відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень

**КОНАХ****Вікторія Костянтинівна**

кандидат політичних наук, докторант Національного інституту стратегічних досліджень

**ЛОНДАР****Лідія Панасівна**

кандидат економічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу фінансової безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ЛЯШЕНКО****Олександра Миколаївна**

доктор економічних наук, професор, учений секретар Національного інституту стратегічних досліджень

**МАЛИНОВСЬКА****Олена Анатоліївна**

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, заслужений діяч науки і техніки, головний науковий співробітник відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**МАРКОВ****Руслан Валентинович**

кандидат економічних наук, докторант Національного інституту стратегічних досліджень

**МЕРНІКОВ****Геннадій Іванович**

кандидат історичних наук, вчений секретар Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Дніпрі

**МИХАЙЛИЧЕНКО****Катерина Миколаївна**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору з питань розвитку транспортної інфраструктури відділу безпеки реального сектору економіки Національного інституту стратегічних досліджень

**ОЖЕВАН****Микола Андрійович**

доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки, головний науковий співробітник відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень

**ОЛІЙНИК****Даніїла Іллівна**

доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України, головний науковий співробітник відділу регіональної політики

**РЕЗНІКОВА****Ольга Олександрівна**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, заслужений економіст України, завідувач відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**РОЗУМНИЙ****Максим Миколайович**

доктор політичних наук, старший науковий співробітник, керівник Центру досліджень проблем Російської Федерації Національного інституту стратегічних досліджень

**СВЕРГУНОВ****Олександр Олексійович**

кандидат технічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень

**СОБКЕВИЧ****Оксана Володимирівна**

доктор економічних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу безпеки реального сектору економіки Національного інституту стратегічних досліджень

**СТЕПИКО****Михайло Тимофійович**

доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень

**СУХОДОЛЯ****Олександр Михайлович**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ШЕВЦОВ****Анатолій Іванович**

доктор технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Дніпрі

**ШЕМАЄВ****Володимир Володимирович**

кандидат економічних наук, докторант відділу безпеки реального сектору економіки Національного інституту стратегічних досліджень

# ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ / REQUIREMENTS FOR RESEARCH PAPERS

При підготовці матеріалів для публікації в науково-аналітичному збірнику Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети» редакційна колегія збірника та видавництво просять авторів дотримуватися таких вимог

1. Стаття має бути написана українською або англійською мовою й оформлена відповідним чином:

- індекс УДК (на початку праворуч);
- назва статті (праворуч);
- дані про автора українською або англійською мовою (відповідно до мови статті). Праворуч – прізвище, ім'я та по батькові (у називному відмінку); науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи (без скорочень); місто; країна; контактний телефон (разом із кодом міста); *e-mail*;
- анотації українською та англійською мовами. Анотації мають бути ідентичні за змістом та структуровані: актуальність, мета, отримані результати, висновки. Обсяг кожної з анотацій має становити 1200–1400 знаків (з пробілами). Порядок оформлення кожної анотації: прізвище, ім'я та по батькові; назва статті (виділити жирним прямим); (з абзацу) текст анотації; (з абзацу) ключові слова (від трьох до восьми);
- текст статті;
- список використаних джерел, що включає не менше 10 назв, має бути розміщений наприкінці статті у вигляді переліку та оформлений відповідно до стандартів (ДСТУ ГОСТ 7.1:2006) та його транслітерація відповідно до правил, прописаних у Постанові КМУ від 27 січня 2010 р. № 55 «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею».

2. У структурі статті мають бути відображені обов'язкові елементи (відповідно до Постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05/1), а саме:

- постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми і на які спирається автор;
- виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття;
- формулювання мети або цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження;
- перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

3. Обсяг статті разом зі списком використаних джерел, таблицями, схемами тощо має становити не менше ніж 10 тис. знаків з пробілами, але не повинен перевищувати 20 тис. знаків з пробілами (0,5 друк. арк.); сторінки мають бути пронумеровані (зверху, по центру, без номера на першій сторінці).

4. Текст має бути набраний шрифтом *Times New Roman*, 14 кеглем через 1,5 інтервала; верхній, нижній і лівий береги – 2 см, правий – 1,5 см.

5. Зноски та примітки мають відповідати таким вимогам: зноски на джерела оформлюються за правилами бібліографічного опису літератури (у квадратних дужках номер джерела з посиланням на сторінку, наприклад [7, с. 11]); інші зноски та примітки робляться по-сторінково, автоматично.

6. Ілюстративний матеріал має відповідати таким вимогам: колір усіх без винятку ілюстрацій має бути ч/б, графіки та діаграми мають бути зроблені в *Microsoft Graph* або *Microsoft Excel*; написи та підписи подано мовою статті; формули мають бути належним чином оформлені та зроблені в *Microsoft Equation 3.0*. і наступних версіях; якщо ілюстрації скановано, то вони мають бути записані у форматі *tiff* або *jpg* відповідно з роздільною здатністю 300 *dpi* або поліграфічною якістю; написи на ілюстраціях і підписи до них мають бути подані мовою статті. Розмір поданих ілюстрацій (у мм) повинен бути не меншим за розмір ілюстрацій у публікації. Усі елементи ілюстрацій, зроблені безпосередньо у *Word*, мають бути згруповані.

7. Стаття (ім'я файла включає прізвище автора англійською) має бути набрана на комп'ютері (редактор *Microsoft Word 2003* або пізніші версії).

8. Статті аспірантів, здобувачів та авторів без наукового ступеня обов'язково мають подаватися разом із рецензією наукового керівника або фахівця з тематики, що досліджується, який має науковий ступінь.

9. Для аспірантів на першій сторінці статті знизу робиться примітка, в якій вказуються прізвище та ініціали наукового керівника, його науковий ступінь і вчене звання.

10. Відповідальність за зміст статті несе автор.

11. Редакційна колегія може скорочувати й редагувати матеріал за погодженням з автором.

12. Текст статті, завізований автором (в електронній версії – підпис сканований), надсилається разом із рецензією (за необхідності); електронною поштою на адресу:

*publish@niss.gov.ua* (Яценко Наталія Петрівна)

**In preparation for publication in scientific and analytical journal of the National Institute for Strategic Studies "Strategic Priorities" the editorial board of the journal and publishing authors are asked to comply with the following requirements:**

1. The research paper should be written in Ukrainian or English and formalized accordingly:
  - UDC (in the beginning on the right);
  - title (on the right);
  - information about the author Ukrainian or English (according to the language of the article). Surname, name and patronymic (nominative), degree, academic rank, position, place of employment (full length); city; country; telephone (with area code) e-mail; must be on the right;
  - summary must be done in Ukrainian and English. Summary must be identical in content and structure: relevance, purpose, results and conclusions. The volume of each summary should be 1200–1400 characters (including spaces). Order of formalization for summary: name and surname; title (identified in bold line); (from indented) text of summary; (from indented) keywords (three to eight);
  - text of research paper;
  - list of sources, including at least 10 titles, which meets the standards (SSU 7.1: 2006) and its transliteration appropriate prescribed in Resolution Cabinet dated 27 January 2010 p. № 55 «On regulation of Latin transliteration of Ukrainian alphabet.»
2. The structure of the article should have obligatory elements (according to the Decree of the Presidium of HAC Ukraine from 15.01.2003. № 7-05 / 1), namely:
  - problem definition and its relationship to important scientific and practical tasks;
  - analysis of recent research and publications in which offers a solution to the problem and on which the author relied;
  - author pointed unresolved part of the problem which the article covers;
  - statement of purpose or purposes of article (research problem);
  - summary of the main research and explanation of scientific results;
  - findings from this study;
  - prospects for further research in this area.
3. The paper along with a list of sources, tables, diagrams, etc. should be not less than 10 thousand characters with spaces, but should not exceed 20 thousand characters with spaces (0.5 printing. P.p.); pages must be numbered (top, center, without a number on the first page).
4. The text should be typed using Times New Roman font, 14 size 1,5 intervals; top, bottom and left banks – 2 cm, right – 1,5 cm.
5. Footnotes and notes must meet the following requirements: link to the source are made under the rules of bibliographic description literature (in brackets number of the source with a link to the page, for example, [7, p. 11]); other footnotes and notes are made page by page automatically.
6. Illustrative material must meet the following requirements: charts and o70graphs should be submitted in Microsoft Graph or Microsoft Excel; inscriptions and signatures submitted in language of the article; formula must be properly designed and made in Microsoft Equation 3.0. and future versions; If illustrations are scanned, they must be in a format .tiff or .jpg accordance with a resolution of 300 dpi, and printing quality; inscriptions on the images and captions must be submitted language of the article. Size submitted illustrations (in mm) should not be less than the size of the illustrations in this publication.
7. Article (file name includes last name) should be typed on a computer (editor Microsoft Word 2003 or later).
8. Article of postgraduate students and authors without scientific degree must be submitted together with the scientific supervisor or expert on the subject under study, which has a degree.
9. Graduate students must put the name and initials of their supervisor on the first page below, their academic degree and academic status.
10. The text of the article, endorsed by the author (scanned signature is possible in electronic version), served with a review (if necessary); electronic version of the article is sent by email to syzontov@niss.gov.ua, iryna\_koval@ukr.net
11. Editorial board can cut and edit material in agreement with the author. Writer is responsible for the content.
12. After processing the material, paper version of the article is not returned to the author.

#### **Contacts**

Yatsenko Nataliya Petrivna  
 Telephone: +38 (044) 286 21 25  
 E-mail: publish@niss.gov.ua