

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

*О. С. Власюк*

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ:  
ЕВОЛЮЦІЯ ПРОБЛЕМ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

*Вибрані наукові праці*

Київ 2016

УДК 323:351.746.1(477)  
В 58

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилення на видання обов'язкове*

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного інституту стратегічних досліджень  
(Протокол № 8 від 26 жовтня 2016 р.)*

*Рецензенти:*

- О. В. Литвиненко – доктор політичних наук, професор,  
заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України;*  
*М. М. Розумний – доктор політичних наук, старший науковий співробітник,  
керівник Центру досліджень проблем Російської Федерації  
Національного інституту стратегічних досліджень;*  
*В. М. Шемаєв – доктор військових наук, професор, головний науковий співробітник  
відділу воєнної та воєнно-економічної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень.*

**Власюк О. С.**

**В 58** Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики :  
Вибр. наук. праці / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 2016. – 528 с.

**ISBN 978-966-554-271-1**

Розглядаються науково-методологічні підходи до формування системи національної безпеки, висвітлюється еволюція загроз національній безпеці, досліджуються питання формування української національної ідентичності, людського розвитку, регіональної політики, інформаційної безпеки держави та реформування сектору безпеки, аналізуються проблеми забезпечення національної безпеки України в умовах російської агресії.

Для фахівців у сфері національної безпеки та державного управління, політологів, викладачів, аспірантів і студентів.

**ISBN 978-966-554-271-1**

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2016



**Власюк  
Олександр Степанович**

*Доктор економічних наук (1997 р.)*

*Професор (2002 р.)*

*Лауреат Державної премії України  
в галузі науки і техніки (2002 р.)*

*Заслужений діяч  
науки і техніки України (2005 р.)*

*Член-кореспондент  
НАН України (2012 р.)*

Наукові інтереси пов'язані з дослідженнями широкого кола питань національної безпеки України: від обґрунтування концептуальних положень та методологічних підходів до розроблення механізмів вирішення конкретних завдань та проектів нормативних документів. Проблематика досліджень охоплює сфери внутрішньополітичної (творення української політичної нації, конфлікт світоглядів та чинники консолідації в українському соціумі, українська національна ідея), зовнішньополітичної (виклики глобалізації, співробітництво з міжнародними структурами безпеки, стратегічне партнерство, регіональні інтеграційні процеси, врегулювання “заморожених” конфліктів), економічної (забезпечення конкурентоспроможності, антикризове регулювання, безпека міжнародних економічних відносин та інтеграційних процесів, інвестиційно-інноваційна та енергетична безпека), гуманітарної і соціальної (комплекс проблем безпеки людського розвитку), регіональної (реформування адміністративно-територіального устрою, проблеми децентралізації та регіоналізму), воєнної (перехід до професійної армії, демократичний цивільний контроль, реформування оборонної сфери), інформаційної (побудова інформаційного суспільства, державна інформаційна політика, інформаційні війни) безпеки держави, а також забезпечення національної безпеки України в умовах російської агресії.

Має понад 250 наукових публікацій. Автор 6 і співавтор 21 монографії, серед яких:

1. Оцінка імпортої залежності галузей народного господарства України. – 1992 (у співавторстві).
2. Економіко-математичний аналіз впливу скорочення галузевого виробництва на загальноекономічну динаміку народногосподарського комплексу України. – 1993 (у співавторстві).
3. Макроеконометрична модель оцінки обсягів виробництва в економіці України у співставних цінах. – 1993 (у співавторстві).
4. Галузева зайнятість в Україні в сучасних умовах: економіко-математичний аналіз і прогноз. – 1994 (у співавторстві).
5. Комплексний аналіз цінової хвилі в народному господарстві України. – 1994 (у співавторстві).
6. Індекс людського розвитку: досвід України. – 1995 (у співавторстві).
7. Можливості застосування аналітичного планування для обґрунтування та підготовки рішень на вищих рівнях управління. – 1995.
8. Аналітична оцінка стратегічних напрямків та заходів щодо реалізації програми стабілізації економіки України. – 1995.
9. Модельний аналіз динаміки міжгалузевих цінових пропорцій в економіці України”. – 1997.
10. Стратегії розвитку України: теорія і практика. – 2002 (за ред. О. С. Власюка).
11. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан. – 2002 (у співавторстві).
12. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – 2005 (за ред. О. С. Власюка).
13. Стратегічне програмно-цільове планування процесів соціально-економічного розвитку України: наук.-метод. посіб. – 2006 (у співавторстві).
14. Теорія та практика формування української національної ідеї. – 2008 (за заг. ред. О. С. Власюка).
15. Україна – НАТО: сучасний стан відносин та перспективи розвитку. – 2008 (за заг. ред. О. С. Власюка).
16. Україна у системі міжнародної безпеки. – 2009 (за ред. О. С. Власюка).
17. Актуальні проблеми міжнародної безпеки: український вимір. – 2009 (за ред. О. С. Власюка).
18. The World Financial Crisis and Principles of Anticrisis Regulation in Ukraine. – 2010, UNDP (у співавторстві).
19. Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання. – 2011.
20. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України. – 2011.
21. Структурно-інституціональні трансформації та економічна безпека України. – 2012 (за заг. ред. О. С. Власюка, А. І. Мокія).
22. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації. – 2014.
23. Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна. – 2015 (у співавторстві).
24. Донбас і Крим: ціна повернення. – 2015 (за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко).

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	11
<b>НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТРАТЕГІЧНІ ВИКЛИКИ, НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ ТА ПРІОРИТЕТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b> Замість вступу.....	15
<i>Глобальні загрози та стратегічні виклики</i> .....	16
<i>Національні інтереси і стратегічні перспективи</i> .....	18
<i>Фундаментальні засади державної незалежності</i> .....	20
<b>Розділ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ</b> .....	23
1.1. Вихідні поняття та загальні положення .....	25
1.2. Мета та принципи побудови системи національної безпеки України . . .	27
1.3. Основні аспекти національної безпеки України .....	28
<i>Державно-політичний аспект</i> .....	28
<i>Соціально-економічний аспект</i> .....	31
<i>Соціальна безпека громадян</i> .....	33
<i>Національно-культурний аспект</i> .....	33
<i>Екологічний аспект</i> .....	35
<i>Інформаційний аспект</i> .....	37
1.4. Безпековий вимір стратегії сталого розвитку .....	39
1.5. Забезпечення функціонування та розвитку системи національної безпеки України .....	41
<i>Механізми ухвалення рішень з питань національної безпеки</i> .....	41
<i>Організаційна структура         забезпечення національної безпеки</i> .....	47
<b>Розділ 2. ГЛОБАЛЬНИЙ ВИМІР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ</b> .....	51
2.1. Виклики для воєнної політики та оборонних реформ .....	51
2.2. Забезпечення національної безпеки в умовах глобалізації світу: висновки для України .....	55
2.3. Безпека України у ХХІ ст. ....	60
<i>Національна безпека України в умовах глобальних трансформацій</i> . . .	60
<i>Глобальний контекст воєнної безпеки</i> .....	63
<i>Загрози здатні спровокувати застосування сили</i> .....	65
<i>Трансформації воєнної політики в контексті         нової парадигми безпеки ХХІ ст.</i> .....	67

<i>Загрози національній безпеці України</i>	
<i>у воєнно-політичній сфері</i> . . . . .	70
<i>Воєнний контекст української політики національної безпеки</i> . . . . .	74
<i>До питання обороноздатності України</i> . . . . .	75
2.4. Сучасні проблеми національної безпеки України . . . . .	78
2.5. Стратегічний простір України . . . . .	82
<b>Розділ 3. ЕВОЛЮЦІЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ</b> . . . . .	87
3.1. Динаміка загроз національній безпеці України за роки незалежності . . . . .	87
<i>Політична сфера</i> . . . . .	87
<i>Економічна сфера</i> . . . . .	89
<i>Соціально-демографічна сфера</i> . . . . .	94
<i>Воєнна сфера</i> . . . . .	97
<i>Релігійні відносини</i> . . . . .	97
<i>Інформаційна сфера</i> . . . . .	98
3.2. Актуальні зовнішньополітичні виклики національній безпеці України . . . . .	100
3.3. Щодо актуальних загроз і викликів Україні та шляхів їх подолання . . . . .	107
<i>Геополітичний та регіональний виміри</i> . . . . .	107
<i>Економічна сфера</i> . . . . .	112
<i>Соціальна сфера</i> . . . . .	116
<i>Воєнна сфера</i> . . . . .	118
<i>Інформаційна сфера</i> . . . . .	121
3.4. Актуальні напрями розроблення нової редакції Стратегії національної безпеки . . . . .	123
<b>Розділ 4. ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ</b> . . . . .	127
4.1. Творення української політичної нації – ключовий пріоритет консолідації суспільства . . . . .	127
4.2. Проблеми творення української політичної нації . . . . .	129
<i>Феномен політичної нації</i> . . . . .	130
<i>Соціокультурні механізми творення політичної нації</i> . . . . .	131
<i>Українська політична нація і проблема регіоналізму</i> . . . . .	136
<i>Соціально-економічні чинники національного розвитку</i> . . . . .	140
4.3. Конфлікт світоглядів в українському соціумі . . . . .	146
4.4. Чинники консолідації українського соціуму . . . . .	148
4.5. Моральне здоров'я Української нації в контексті сучасного суспільно-економічного розвитку . . . . .	151
4.6. Відмінності між регіональними політичними культурами . . . . .	154
4.7. Конфліктні чинники суспільного розвитку АРК . . . . .	157
4.8. Українська “національна ідея” на сучасному етапі розбудови української державності . . . . .	160

4.9.	Державний вимір проблеми національної пам'яті . . . . .	167
4.10.	До питання етноконфесійного відродження Криму . . . . .	169
4.11.	Стратегія трансформації українського соціуму . . . . .	174
4.12.	Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі . . . . .	177
<b>Розділ 5. ЛЮДСЬКИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ . . . . .</b>		<b>179</b>
5.1.	Людський вимір: реалії і перспективи України . . . . .	179
	<i>Людина та розбудова держави . . . . .</i>	179
	<i>Стратегічний вибір України . . . . .</i>	182
	<i>Регіональний вимір людського розвитку . . . . .</i>	186
	<i>Можливі перспективи: з досвіду моделювання . . . . .</i>	190
5.2.	Регіональний вимір та тенденції соціально-правової захищеності населення в Україні . . . . .	194
5.3.	Чи потрібно розбудовувати інститут пенсійних фондів . . . . .	201
5.4.	Проблеми охорони здоров'я та відтворення населення України . . . . .	203
5.5.	Проблеми реформування пенсійної сфери . . . . .	205
5.6.	Сценарії людського розвитку для України. Очікувані перспективи та їх відповідність стратегії європейського вибору . . . . .	208
	<i>Можливі сценарії . . . . .</i>	208
	<i>Аналітичний прогноз людського розвитку в Україні . . . . .</i>	223
	<i>Перспективи демократизації та суспільно-політичної консолідації . . . . .</i>	227
	<i>Міжнаціональні відносини . . . . .</i>	231
	<i>Перспективи і проблеми розвитку гуманітарної сфери . . . . .</i>	232
5.7.	Регіональна диференціація рівня життя населення України . . . . .	234
	<i>Рівень демографічного розвитку . . . . .</i>	235
	<i>Рівень доходів населення . . . . .</i>	236
	<i>Стан ринку праці . . . . .</i>	239
5.8.	Вплив міжнародної міграції на суспільний розвиток України . . . . .	243
5.9.	Демографічні чинники формування та розвитку трудових ресурсів потенціалу України . . . . .	245
5.10.	Проблеми законодавчого забезпечення модернізації наукової сфери . . . . .	252
5.11.	Людський розвиток в Україні: чинники та проблеми . . . . .	254
	<i>Висновки . . . . .</i>	265
5.12.	Гуманітарні аспекти модернізації України . . . . .	266
	<i>Гуманітарна політика як стратегічний пріоритет держави . . . . .</i>	266
	<i>Реформування освіти – важливий ресурс модернізації України в сучасних умовах . . . . .</i>	267
	<i>Модернізація української наукової системи як запорука інноваційного розвитку країни . . . . .</i>	269

<i>Суспільно-релігійні відносини в контексті національної безпеки</i> . . . . .	270
<i>Державна культурна політика в умовах безпекових викликів</i> . . . . .	272
<i>Українська культура і світ</i> . . . . .	273
<i>Історична пам'ять як основа національної ідентичності</i> . . . . .	274
<b>Розділ 6. РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА</b> . . . . .	276
6.1. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи . . . . .	276
6.2. Удосконалення місцевого самоврядування як передумова європейської інтеграції України . . . . .	279
<i>Удосконалення правових засад місцевого самоврядування</i> . . . . .	280
<i>Удосконалення політичних засад місцевого самоврядування</i> . . . . .	284
<i>Удосконалення організаційних засад місцевого самоврядування</i> . . . . .	286
6.3. Перспективи створення дієздатних органів місцевого самоврядування при впровадженні пропорційної системи виборів . . . . .	287
<i>Сприйняття суспільством</i> . . . . .	288
<i>Виборчі списки</i> . . . . .	288
<i>Здатність рад ефективно працювати</i> . . . . .	289
<i>Сприйняття парламентом</i> . . . . .	290
6.4. Перспективи демократизації місцевого самоврядування . . . . .	291
<i>Форми демократизації місцевого самоврядування</i> . . . . .	292
<i>Основні напрями демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні</i> . . . . .	293
<i>Завдання реформування місцевого самоврядування</i> . . . . .	294
6.5. Проблеми партійної структуризації місцевої влади . . . . .	295
6.6. Проблема регіоналізму в Україні . . . . .	299
<i>Теоретичні аспекти</i> . . . . .	299
<i>Реалії</i> . . . . .	300
6.7. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні . . . . .	304
<i>Роздуми на майбутнє</i> . . . . .	317
6.8. Проблеми та пріоритети державної регіональної політики у соціально-економічній сфері . . . . .	318
6.9. Стан та проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України . . . . .	329
6.10. Актуальні проблеми регіональної реформи . . . . .	336
6.11. Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах децентралізації влади: виклики, загрози, нові механізми . . . . .	339
<b>Розділ 7. ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ</b> . . . . .	351
7.1. До питання законодавчого забезпечення системи національної інформаційної безпеки . . . . .	351

7.2. Інформаційна відкритість державної влади в Україні як запорука її ефективності .....	353
7.3. Сучасні політичні технології маніпулювання концептом “українського політичного хаосу” в зарубіжних та вітчизняних ЗМІ .....	354
7.4. Проблеми діяльності незалежних аналітичних центрів в Україні .....	361
7.5. Найбільшим недоліком у співпраці державних і недержавних аналітичних центрів є ситуативність .....	363
7.6. Влада без аналітики сліпа, аналітика без влади безсила .....	365
7.7. Побудова інформаційного суспільства в Україні як питання національної та міжнародної безпеки .....	370
7.8. Проблеми державної інформаційної політики .....	373
7.9. Перспективи впровадження електронного урядування в Україні .....	375
7.10. Демократія і медіакратія: проблеми медіа-інформаційного забезпечення відкритості та прозорості державної влади в Україні в умовах демократичних перетворень .....	377
7.11. Електронне урядування як чинник протидії кризі державного управління .....	381
7.12. До питання експертно-аналітичної підтримки ухвалення державних рішень .....	383
7.13. Моніторинг інформації у системі національної безпеки України .....	385
7.14. Технологічні аспекти інформаційної війни в умовах економічної кризи та політичної невизначеності в Україні .....	387
<i>Концептуальні зміни інформаційної політики Росії на українському напрямі .....</i>	<i>387</i>
<i>Технічні новації та можливості їх використання в інформаційній війні .....</i>	<i>389</i>
7.15. Забезпечення кібербезпеки провідними державами світу: висновки для України .....	391
7.16. Проблеми інформаційної безпеки України в контексті загострення інформаційного протистояння США і Китаю в кіберпросторі .....	396
<i>Особливості американсько-китайського протистояння .....</i>	<i>397</i>
7.17. До питання модернізації системи управління інформаційною безпекою держави .....	401
7.18. Права людини та виклики інформаційного суспільства .....	404
<b>Розділ 8. РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ .....</b>	<b>407</b>
8.1. Проблеми переходу до професійної армії .....	407
8.2. До питання виконання Державної програми реформування та розвитку Збройних Сил України .....	411
8.3. Шляхи вдосконалення державного контролю за процесом планування та фінансування сектору безпеки і оборони .....	412



8.4. Біла книга Служби безпеки України та розвідувальних органів України як інструмент демократичного цивільного контролю .....	416
8.5. Про стан виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки .....	418
<i>Питання реформування оборонної сфери України .....</i>	<i>418</i>
<i>Зміст Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки .....</i>	<i>422</i>
<i>Виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки .....</i>	<i>428</i>
8.6. Реформування органів внутрішніх справ України у світлі досвіду країн – членів НАТО .....	434
8.7. До питання реформування Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України .....	439
8.8. Демократичний цивільний контроль за діяльністю спеціальних служб у контексті європейського досвіду .....	442
8.9. Принципи захисту демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спецслужб: західний досвід .....	444
8.10. Ринкові принципи організації ресурсів безпекового сектору: утопія і реальність .....	446
8.11. Шляхи вдосконалення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави .....	448
8.12. Права людини та діяльність спецслужб в умовах гібридної війни .....	450

<b>Розділ 9. РОСІЙСЬКА АГРЕСІЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ .....</b>	<b>455</b>
9.1. Про особливості російської сучасної зовнішньополітичної пропаганди .....	455
<i>У фарватері пропаганди .....</i>	<i>456</i>
<i>Про “старий режим” .....</i>	<i>457</i>
<i>Про “фашистів” і “фашизм” .....</i>	<i>458</i>
<i>Про так званий Південний Схід .....</i>	<i>459</i>
<i>Про американське втручання та вплив .....</i>	<i>460</i>
<i>Перелік “забутих” фактів .....</i>	<i>461</i>
<i>Питання “останнього слова” .....</i>	<i>462</i>
9.2. Воєнна агресія Росії на сході України як “війна четвертого покоління” .....	464
9.3. Криза системи міжнародної безпеки .....	468
9.4. Україна та майбутнє європейської системи безпеки: виклики російської агресії та очікувані трансформації .....	471
9.5. Викривлення Росією історичної міфології як засіб виправдання агресії .....	474
9.6. Російський слід радикалізації політичних сил в країнах ЄС .....	478

9.7. Росія знищує сучасну систему міжнародної безпеки . . . . .	480
9.8. Наслідки воєнної агресії РФ в Україні для європейської економіки . . . . .	483
9.9. Українська ситуація – ключ до розуміння майбутнього Європи . . . . .	490
9.10. Світ має зрозуміти: Україна захищає Європу від “імперії зла” . . . . .	493
9.11. Організатори “російської весни” прорахувалися . . . . .	494
9.12. Падіння російської економіки під тиском санкцій . . . . .	495
<i>Аналітичний коментар щодо внесення змін до бюджету РФ на 2015 рік відповідно до Федерального закону РФ “Про федеральний бюджет на 2015 рік і на плановий період 2016 та 2017 років”, поданого 26 лютого 2015 р. . . . .</i>	
	495
9.13. Росія у війні з Україною: оцінки, наслідки та прогнози . . . . .	500
<i>Суперечність між обсягом історичного спадку та слабкістю спадкоємця. . . . .</i>	
	500
<i>Ціннісно-культурна деградація. . . . .</i>	
	503
<i>Етнічне розмаїття й національний ренесанс як чинники політичної дезінтеграції . . . . .</i>	
	505
<i>Стратегія програшу для репильної держави . . . . .</i>	
	508
9.14. Російська інформаційна політика як виклик європейському політичному та безпековому простору . . . . .	509
9.15. Україна і Європа – природні союзники у протидії російській інформаційній агресії . . . . .	512

## **ГІБРИДНА ВІЙНА ТА ЇЇ “ГІБРИДНІ БІЙЦІ” В УКРАЇНІ: МОРАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ**

Замість висновків . . . . .	517
-----------------------------	-----

## ПЕРЕДМОВА

Формування та реалізація в Україні державної політики національної безпеки є чи не найголовнішою проблемою ефективного управління суспільством, що трансформується. Українська політична практика засвідчує, що технологія реалізації доктрин, стратегій, концепцій і програм державної політики у сфері національної безпеки об'єктивно має інтегрувати всі компоненти політичної активності держави і базуватися на ґрунтовних теоретичних засадах та історичному досвіді.

Сьогодні теорія національної безпеки проходить етап активного формування та динамічного розвитку. Пошук надійних теоретичних засад організації системи стратегічного планування у сфері національної безпеки потребує її розгляду з погляду застосування найзагальніших політико-правових методів та інструментів діяльності держави, побудованих на базових принципах комплексності та системності і спрямованих на досягнення найвищого рівня національної безпеки.

Відповідно до принципу комплексності політика у сфері національної безпеки згідно з Концепцією національної безпеки України (основами державної політики) має передбачати координацію зовнішніх та внутрішніх складників економічної, соціальної, екологічної, науково-технологічної, культурної, воєнної, інформаційної політики держави.

Державну політику національної безпеки в системному розумінні доцільно розглядати на її стратегічному рівні, інакше увага зосереджуватиметься на окремих складниках національної безпеки та тактичних цілях, які можуть певною мірою не збігатися із загальнонаціональними стратегічними цілями.

Саме такий підхід пропонується в монографії члена-кореспондента НАН України, доктора економічних наук, професора О. С. Власюка "Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики", що є своєрідним підсумком більш ніж двадцятирічної наукової діяльності автора у цій сфері.

На мій погляд, це дослідження є фундаментальною працею, де розглянуто як науково-методологічні підходи до формування системи національної безпеки держави, так і практичні шляхи вирішення наявних у цій сфері численних проблем. Ця робота відображає наукове бачення національної безпеки як системного явища, проблем забезпечення національної безпеки в умовах глобалізації світу, еволюції загроз національній безпеці України, питань формування української національної ідентичності, людського розвитку, регіональної політики, інформаційної безпеки та реформування воєнної організації держави. Той факт, що автором уже підготовлені і вийшли друком

монографії, у яких розглядаються питання економічної та фінансової безпеки, дає можливість оцінювати цикл зазначених праць О. С. Власюка як вагомий та унікальний внесок у теорію і практику національної безпеки України.

Автор переконливо доводить, що забезпечення національної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики, ефективність якої значною мірою визначається станом розробленості теорії національної безпеки та рівнем впровадження і застосування відповідних методів, методик, моделей, механізмів, принципів тощо у процесі практичного вирішення актуальних проблем державотворення. Технології реалізації доктрин, стратегій, концепцій і програм державної політики у сфері забезпечення національної безпеки мають базуватися на ґрунтовних теоретичних засадах та враховувати історичний досвід. Саме тому системні дослідження автора розширюють самостійний науковий напрям, необхідний для обґрунтування програм діяльності органів державної влади в галузі безпеки і оборони.

Важливо підкреслити, що робота є підсумком значного циклу наукових досліджень, виконаних автором у 1992–2016 рр., тобто в період інтенсивного державного будівництва і формування інститутів національної безпеки. Вона є актуальною та значущою, оскільки узагальнює набутий досвід вирішення проблем національної безпеки, зумовлених нестабільними ситуаціями на національному, регіональному і глобальному рівнях. Праця вміщує великий методологічний і фактичний матеріал, визначає закономірності та тенденції розвитку суспільства і держави, представляє цілісні підходи до розбудови системи національної безпеки.

Автор доводить, що державна політика забезпечення національної безпеки має здійснюватися з урахуванням геополітичної ситуації навколо України та тенденцій до її зміни, світових глобалізаційних процесів, викликів, ризиків, небезпек і загроз реалізації національних інтересів, реальних та прогнозних можливостей держави й інших чинників, які впливають та впливатимуть на забезпечення стійкого розвитку України у найближчій та віддаленій перспективі.

Пріоритетним завданням на нинішньому етапі є створення системи забезпечення національної безпеки держави. Сьогодні така система в Україні перебуває на стадії формування, і можна говорити тільки про її окремі елементи. Враховуючи значну динаміку змін зовнішнього та внутрішнього середовищ, у сфері національної безпеки необхідно забезпечити безперервність їх моніторингу та аналізу із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що дасть змогу своєчасно ухвалювати стратегічні рішення. При цьому головна вимога до моніторингу полягає в тому, що інформація має віддзеркалювати реальний стан геополітичної, гео економічної та геостратегічної ситуацій у світі, тенденції їх змін у довгостроковій перспективі.

Окремим напрямом досліджень є оцінка регіональних рівнів людського розвитку в Україні. Як здобуток автора можна розглядати методикою виміру регіональних рівнів людського розвитку. Практичні розрахунки за цією методикою уможливили обґрунтовані висновки щодо забезпечення в Україні регіональної збалансованості людських ресурсів, рівнів інтелектуального розвитку, а також соціально-правової захищеності населення. На їх основі розроблено рекомендації та пропозиції щодо пріоритетних напрямів регіональної політики держави.

На думку автора, загальний концепт державної регіональної політики вимагає надання відповідей на питання стосовно створення економічно спроможних громад, практичної реалізації ініціатив щодо децентралізації, формування сприятливого інвестиційного середовища, забезпечення виходу на зовнішні ринки та зміцнення міжнародної кооперації. Сьогодні цей перелік доповнюється необхідністю вирішення проблем відновлення економіки та об'єктів інфраструктури в Донецькій та Луганській областях, а також отримання компенсації за втрачений економічний потенціал АР Крим. Водночас забезпечення відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком та розбудова місцевого самоврядування мають стати реальними кроками до інтегрування в Європейське Співтовариство.

Утвердження української державності потребує вжиття скоординованих заходів усіх гілок влади, спрямованих на захист національного інформаційного простору. Автор порушує питання протидії експансії іноземних держав у національний інформаційний простір, формування національної інформаційної інфраструктури сучасного типу, створення загальнонаціональної системи моніторингу викликів та загроз в інформаційній сфері. Окремо висвітлюється бачення автором шляхів забезпечення прав людини в умовах розбудови сучасного інформаційного суспільства.

Автор дотримується позиції, що національна безпека держави значною мірою визначається ефективністю її воєнної організації. У зв'язку з цим необхідно вирішити комплекс складних проблем, однією з яких є приведення воєнної організації держави у відповідність до нової системи загроз ХХІ ст. За сучасних умов для більшості країн світу, які не поєднані колективними системами безпеки і оборони, зростає необхідність у концентрації засобів і ресурсів на ключових напрямках із, можливо, повним застосуванням принципу "асиметрії" у воєнному будівництві залежно від специфіки виконуваних завдань, наявних ресурсів, особливостей географічного положення тощо. Наприклад, із руйнуванням глобальних структур безпеки, заснованих на біполярному протистоянні наддержав, зменшуються роль і можливості окремих держав в утриманні сил ядерного стримування. Тим часом зростає значення управління і координації воєнної діяльності, удосконалення якості озброєнь та військової техніки, здійснення швидкого й ефективного маневру сил та засобів як на території, так і у сферах їх застосування, і все це – задля забезпечення надійної воєнної безпеки з використанням обмежених ресурсів на створення і підтримку необхідної воєнної могутності.

Особливе місце в монографії відведено розділу, присвяченому впливу російської агресії на національну безпеку України та систему міжнародної безпеки. Автор зазначає, що з початком воєнної агресії система міжнародної безпеки опинилася в глибокій кризі. У свою чергу це є закономірним наслідком поступового розростання деструктивних процесів усередині архітектури міжнародної безпеки. Під час анексії Криму та бойових дій на Донбасі Росія використала концептуально нові підходи до ведення війни, реагувати на які ані система національної безпеки нашої держави, ані система міжнародної безпеки виявилися не готовими. Сьогодні, у збройному протистоянні з Росією, Україна фактично

захищає Європу від імперських амбіцій цієї пострадянської держави. Тому нині необхідною є консолідація зусиль цивілізованого світу у протистоянні агресору, який знищує систему міжнародної безпеки.

Більш як дворічний досвід воєнних дій проти значно переважаючого за рівнем озброєння ворога дав змогу визначити головні пріоритети реформування та розвитку воєнної організації України. Проте їх реалізація зумовлює необхідність щоденного ухвалення управлінських рішень, у тому числі таких, які потребують глибокого аналізу воєнно-політичної ситуації та обґрунтованого прогнозу її розвитку. У цьому контексті особливої ваги набуває міжнародне військове співробітництво, у якому Україна бере активну участь і рівень якого значно впливає на можливості протистояння агресору та зміцнює зовнішньополітичний і військовий авторитет держави. Очевидно, що сьогодні розвиток існуючих і пошук нових підходів до обґрунтування рішень і заходів у сфері забезпечення обороноздатності держави є визначальним для збереження незалежності та відновлення її територіальної цілісності.

Переконаний, що книга не залишить байдужим коло профільних фахівців та експертів і надасть новий поштовх науковим та прикладним дослідженням у сфері національної безпеки України.

**О. В. ЛИТВИНЕНКО,**  
*заступник Секретаря Ради  
національної безпеки  
і оборони України*

# НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТРАТЕГІЧНІ ВИКЛИКИ, НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ ТА ПРІОРИТЕТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*Замість вступу*

---

*Власюк О. С., Кононенко С. В. Матеріали до проекту  
Стратегії національної безпеки України (Київ, НІСД, лютий 2015 р.).  
Публікується вперше.*

Безпека є головною умовою суспільного життя та першою функцією державності. Неспроможність втілити й гарантувати цю базову соціальну цінність призводить до неминучого занепаду суспільств та держав. Економічний добробут і правління законів є важливими умовами комфортного соціального співіснування людей, однак доцільним та виправданим це існування робить захищеність від фундаментальних загроз. Історії відомо чимало багатих і справедливих суспільств, які гинули через неспроможність чинити опір загарбникам.

Національна безпека гарантується шляхом визначення та подальшої нейтралізації загроз державності, суспільному ладу й політичному устрою, національній ідентичності. Небезпеку формує все, що руйнує державну незалежність, породжує нестабільність та спалахи насильства, розмиває й нищить усталені та ідентифікуючі уявлення національної політичної спільноти про себе і світ. Держава керує загрозами: частину з них усуває; частину “заморожує”; решту – терпить і сприймає як виклики своєї історичної долі, що цю державу політично гартують, вказуючи їй місце в історії.

Україна опинилася на перетині історичних шляхів, перебуваючи між викликами минулого і покликом майбутнього. Труднощі та помилки попереднього етапу державотворення загрозливо поєдналися зі спалахом інспірованого й підтримуваного ззовні сепаратизму, який не має жодного стосунку до регіональних потреб і регіональної ідентичності, постаючи безмовним інструментом імперіалістичної архаїки. Головна мета сил зовнішньої і внутрішньої реакції полягає в тому, щоб позбавити Україну історичного майбутнього й стратегічних перспектив – перешкодити українській державності утвердитися в її природному європейському статусі й перетворитися на впливовий чинник європейської політики і європейського інтеграційного будівництва, уособленого Євросоюзом та захищеного Північноатлантичним альянсом.

Сучасний етап українського державотворення й загальносуспільного відродження потребує вироблення нових історичних бачень та стратегічних орієнтирів, а також оновлення уявлень про національну

безпеку. Міжнародне середовище України стає дедалі агресивнішим, що негативно відтінюється накопиченням внутрішніх проблем, загострюючи ключове питання – державної незалежності. Перший етап новітнього українського державотворення відбувався за мирних і сприятливих зовнішніх умов, якими не вдалося повного мірою скористатися через низку внутрішніх стримуючих чинників: низький рівень державного управління, корупцію, слабкість стратегічного мислення, вибір на користь екстенсивних і споживацьких моделей суспільного розвитку, нехтування проблематикою науково-технологічного розвитку. Негативну деморалізуючу роль відіграли також низький рівень політичної культури та брак історичного досвіду – українці почали вважати, що мир триватиме завжди, а війна не розпочнеться ніколи.

Пострадянський простір прискорено перетворюється на конфліктну зону перманентної нестабільності, реанімуючи до міжнародного життя такі небезпечні явища, як імперіалізм, великі міждержавні війни, економічний колоніалізм, ідеологічне протиборство. Існує загроза перетворення цього простору на чинник глобальної деструкції, що випромінює руйнівні імпульси до інших країн та регіонів, підриваючи мир і стабільність решти світу.

Питання умиротворення та впорядкування пострадянського простору миттєво увійшло до “порядку денного” глобальної безпеки, багаторазово підвищивши міжнародну роль України як головної перешкоди на шляху імперської експансії зі сходу і провідного регіонального миротворця.

### **Глобальні загрози та стратегічні виклики**

Головні загрози національній безпеці випливають з інтеграційної природи міждержавних відносин, які мають властивість невпинно та неконтрольовано ускладнюватися. Це породжує непевності сьогодення й невизначеність майбутнього, причому асиметрична взаємозалежність передбачає перевагу одних держав та вразливість інших.

Загалом взаємозалежність держав, яка посилюється глобалізацією, не може вважатися “абсолютним благом”, втілення якого призведе до зникнення всіх “вічних проблем” світової політики (зокрема, воєн). Неминуча асиметрія взаємозалежних міждержавних відносин спричиняє нові конфлікти, породжені прагненням або її позбутися, або поглибити. Асиметрична взаємозалежність формує нерівномірний розподіл сил, який притаманний усім системам і формам міжнародних відносин, та породжує загрози національній безпеці. Концептуальне виокремлення та побудова ієрархії таких загроз здійснюється відповідно до національних інтересів окремої держави, а нейтралізація – шляхом мобілізації внутрішніх і зовнішніх чинників її національної могутності.

Україна формулює власну ієрархію загроз і шукає засоби для їх подолання, керуючись своїми національними інтересами та потребами національної безпеки. На глобальному рівні такими загрозами є такі.

**Можливість витіснення на периферію й асиміляція.** Процеси глобалізації породжують небезпеки, привносячи до структури сучасних міждержавних відносин нові асиметрії, диспропорції, деформації. Внаслідок глобалізаційних процесів міжнародний статус частини країн знижується, що витісняє їх на



периферію світового розвитку і світової політики. Такі країни перетворюються на залежні й недієздатні об'єкти зовнішньополітичної діяльності більш потужних держав та ресурси економічної експлуатації, стають простими споживачами чужих культурних цінностей і стандартів суспільного життя. Глобалізація також загрожує втратою національної ідентичності та самобутності, що призводить до неспроможності адекватно формулювати національні інтереси, а отже, й до стратегічної дезорієнтації в сучасному світі.

**Регіональний ізоляціонізм і регіональний імперіалізм.** Процеси регіональної інтеграції та формування регіональних інтеграційних блоків містять загрози регіональної ізоляції та регіонального домінування. Йдеться про регіональну фрагментацію світу – небезпеку виникнення замкнених та максимально ізольованих від решти світу регіональних угруповань, що конкурують і протистоять одне одному. Інтеграція на теренах певного регіону може набути асиметричних форм, призвівши до виникнення сфери виняткового домінування й гегемонії великої регіональної держави та подальшого формування регіональної імперії з глобальними амбіціями.

**Фрагментація насильства й повернення його архаїчних форм.** Історичні зміни, що нині відбуваються у сфері міжнародної безпеки, породжують низку викликів системам національної безпеки. Це локальні конфлікти й конфлікти малої інтенсивності; інформаційна інтервенція, громадянські та гібридні війни; організована злочинність в усіх її проявах, включно з тероризмом і сепаратизмом; поширення зброї масового знищення. Існує окремий клас загроз, пов'язаний із відродженням таких архаїчних форм міжнародних відносин, як войовничий імперіалізм та великі міждержавні війни, що потенційно містять небезпеку детонатора війни світової.

**Призупинення поступу ринкової демократизації.** На сьогодні не існує твердих історичних гарантій того, що процеси глобального поширення ринкової демократії будуть цілковито успішними. Майбутньому властива невизначеність, а історії – багатоваріантність. Поступ глобальної ринкової демократизації може не лише призупинитися, а й зазнати історичної поразки, що призведе до реставрації агресивного та репресивного авторитаризму в одних країнах і встановлення корумпованих олігархічних демократій – в інших. А отже, світ отримає нові лінії розколу, осередки конфліктів, джерела хаосу й нестабільності.

**Ерозія ціннісного плюралізму.** Розмаїття цінностей та їх відносно безконфліктне співіснування є важливою аксіологічною передумовою мирного і стабільного співіснування держав та народів. Історичний досвід минулої біполярної епохи доводить, що ціннісний розкол є одним із найбільш небезпечних і руйнівних. Ціннісний плюралізм сучасного світу може зазнати ерозії під дією двох чинників – релігійного та ідеологічного фундаменталізму й ціннісної фрагментації (сектантської “міноритизації”). Перша загроза передбачає абсолютну нетерпимість до альтернативних систем цінностей і полягає у прагненні нав'язати власний світогляд решті світу, знищивши будь-яку ціннісну альтернативу. Друга загроза передбачає фрагментацію світу цінностей на окремі ізольовані ціннісні світи різноманітних меншин, кожна з яких існує в рамках замкненого світогляду і не спроможна до порозуміння та спілкування поза межами своєї герметичної ціннісної спільноти.

**Дисфункція державотворчих процесів.** Національне й державне творення в різних країнах може відбуватися з більшим або меншим успіхом. Кризовий перебіг, чи навіть провал, державотворчих зусиль призводить до появи неефективних, нестабільних, залежних держав, неспроможних до самостійного й самодостатнього існування, що створює загрозу глобальному миру й безпеці. Такі держави легко перетворюються на джерела міжнародної напруженості та осередки міжнародного тероризму.

**Стихійні лиха й техногенні катастрофи.** Фундаментальні й водночас найбільш глибинні та руйнівні небезпеки містяться в базисних умовах людського існування, породжуючи не менш фундаментальні виклики системам національної і міжнародної безпеки. Йдеться про загрозу екологічних катастроф, зумовлену кліматичними змінами; подвійну загрозу глобального економічного занепаду та загострення боротьби за природні ресурси, спричинену їх вичерпанням; демографічні проблеми, викликані прискореним зростанням чисельності населення Землі; техногенні катастрофи, що стають побічним ефектом будь-якої революції в галузі технологій та науково-технічного прогресу загалом.

### Національні інтереси і стратегічні перспективи

Виважена державна політика керується ідеями “національного інтересу”, “балансу сил”, “дипломатичного компромісу”, а відповідальна – імперативом безпеки, маючи на меті гарантування виживання держави та максимально можливого підвищення її статусу в міжнародних відносинах як головної заповуки такого виживання. Держава зацікавлена в подоланні загроз, зумовлених системними властивостями, а також сформованих процесами міжнародних відносин. Таким чином, національні інтереси детермінуються необхідністю протистояння викликам та загрозам, для чого держава розробляє стратегію забезпечення національної безпеки.

На глобальному рівні національними інтересами України є такі.

**Збалансований і справедливий світовий порядок.** Україна зацікавлена в подальшому розвитку сучасної системи міжнародних відносин на засадах рівності і справедливості. Світова історія не знає цілковито рівноправних та справедливих міжнародних відносин, однак зробити їх більш збалансованими й менш ієрархічними та поляризованими цілком можливо, і саме сьогодні така історична можливість відкривається. На шляху її реалізації постають архаїчні форми міжнародної взаємодії та зовнішньополітичної діяльності: імперіалізм, зорієнтованість на сфери впливу, нестримне прагнення влади, звеличення сили й нехтування законом, новітні версії економічного колоніалізму тощо. Національним інтересам України відповідає світовий порядок без жорстких ієрархічних поділів на центр і периферію, домінуючих і залежних, процвітаючих і бідних, передових і відсталих. Йдеться про світовий порядок, у якому, попри неминучу й навіть необхідну нерівність, кількість периферійних держав мінімальна і кожна з них має можливість у мирний спосіб суттєво підвищити свій міжнародний статус. У такому світовому порядку виважений та максимально рівноцінний баланс сил має існувати не лише на горизонтальному рівні держав та їх союзів, а й між різними щаблями неминуче ієрархічної системи міжнародних відносин.

**Відкритий і вільний регіоналізм.** Україна зацікавлена у максимально відкритому світі й мінімально замкненому регіональному інтеграційному будівництві. Історична перспектива виникнення замкнених і ворогуючих між собою регіональних об'єднань; асиметричний та zdeформований розвиток процесів регіональної інтеграції; заснування чи відродження на певних регіональних теренах різноманітних імперських утворень та формування навколо них відповідних сфер впливу цілковито суперечать українським національним інтересам. Україна зацікавлена у сталому і пропорційному розширенні Євросоюзу на схід, а також у перетворенні пострадянського простору на сферу вільної взаємодії незалежних держав, що належать до різних інтеграційних об'єднань, міждержавних союзів та наднаціональних інституцій. Це має бути сфера державної незалежності й інтеграційного плюралізму.

**Тривалий і стабільний мир.** Україна зацікавлена у забезпеченні миру, що прискорить завершення державотворчих процесів, ринково-демократичних трансформацій та інтеграції до світової спільноти. Тому створення ефективних і рівноправних систем колективної безпеки; вирішення локальних конфліктів й активна глобальна миротворча діяльність; боротьба з усіма проявами організованої злочинності (зокрема, сепаратизмом і тероризмом) та поширенням зброї масового знищення цілковито відповідають українським національним інтересам. Реанімація архаїчних форм міжнародних відносин, ґрунтованих на великодержавному домінуванні, імперському насильстві, колоніальній експлуатації, неминуче призведе до повернення у світову політику міждержавних воєн, імперіалістичних завоювань, колоніальних загарбань, які внаслідок свого сукупного деструктивного ефекту поставлять світ перед загрозою нової світової війни. Тому готовність до повномасштабних оборонних воєнних дій, нарощення власного збройного потенціалу стримування можливих агресорів, усебічний розвиток системи національної безпеки та її поступова й виважена інтеграція до систем колективної безпеки також перебувають у сфері українських національних інтересів. Україна зацікавлена в максимальному зміцненні Північноатлантичного альянсу та його військово-технологічному домінуванні; поступовому й виваженому поширенні цієї євроатлантичної системи колективної безпеки на схід; набутті українською державою історичної ролі "східної опори НАТО".

**Соціальний ринок і плюралістична демократія.** Україна зацікавлена у успішному історичному завершенні процесів ринкової демократизації у власній країні та світі. Встановлення ефективних і легітимних ринкових демократій у тих країнах, де для цього визріли умови, їх глобальне поширення, відповідає українським національним інтересам. Водночас стратегічне спрямування на ринкову демократизацію світу передбачає максимально толерантне ставлення до держав і суспільств, які на цей історичний момент не готові сприйняти моделі ринку й демократії, залишаючись тією чи іншою мірою авторитарними. Головна вимога до таких держав і суспільств – це гуманна внутрішня та миролюбна зовнішня політика. Історична перспектива провалу ринкових і демократичних перетворень одразу в багатьох країнах світу та встановлення в них авторитарних, олігархічних, популістських режимів суперечать українським національним інтересам. Соціальна зорієнтованість ринкової економіки ("народний капіталізм") та плюралістична відкритість демократії (неприйнятність

корупційно-олігархічних та ідеологічно-фундаменталістських проявів) визначаються основними передумовами успішного завершення процесів ринкової демократизації в кожній окремій країні й світі загалом. Предметом особливого зацікавлення України є остаточне укорінення ринку й демократії на пострадянському просторі.

**Ефективні й незалежні держави.** Україна зацікавлена в успішному завершенні процесів державотворення як на власних теренах, так і в решті пострадянських країн. Світ вільних націй і держав, у якому всі національні й етнічні групи мають можливість реалізувати свої історично обґрунтовані прагнення і політичні права, відповідає українським національним інтересам. Предметом особливої зацікавленості України є успішне завершення державотворчих процесів на пострадянському просторі, оскільки їх незавершеність підживлює конфліктні ситуації (зокрема, пов'язані із сепаратизмом), а недостатня дієздатність новоутворених держав породжує кризові дисфункції у відносинах між ними та унеможливує повноцінні інтеграційні процеси.

**Розмаїття і терпимість ціннісних світів.** Україна зацікавлена у збереженні й розвитку глобальної ідейно-історичної ситуації толерантного співіснування різних систем цінностей. Зростання ціннісного розмаїття сучасного світу, формування гуманної та толерантної світової політичної культури, запобігання загрози фундаменталізму й сектантства відповідають українським національним інтересам. Україна зацікавлена в уникненні будь-яких ціннісно-ідеологічних протистоянь і розколів на глобальному, регіональному та національному рівнях.

**Міжнародний контроль над критичними для виживання ресурсами.** Україна зацікавлена в нарощуванні потенціалу світової спільноти у сфері подолання наслідків глобальних та регіональних катастроф природного й техногенного характеру та прагне зробити свій внесок у колективні зусилля людства за цим напрямом. Запровадження міжнародного контролю над критичними для людського виживання природними ресурсами та над зброєю масового знищення відповідає українським національним інтересам. Основні цивілізаційні проблеми й критичні для життєдіяльності ресурси слід максимально інтернаціоналізувати, а окремі держави чи групи держав не повинні контролювати умови існування та засоби виживання людства. Добровільною відмовою від власного ядерного потенціалу Україна вже зробила унікальний внесок у глобальне ядерне роззброєння, що дає їй моральне право обстоювати ідею міжнародного контролю над ядерними потенціалами й критичними ресурсами інших країн. Наша країна також робитиме суттєвий внесок у подолання наслідків глобальних кліматичних змін, у тому числі шляхом прискореного розвитку національного аграрного сектору. Україна прагнучиме подолати проблему вичерпання природних ресурсів та зменшити техногенне навантаження на Землю.

### **Фундаментальні засади державної незалежності**

Державна незалежність є базовою зовнішньополітичною цінністю, а її зміцнення й розвиток – головною стратегічною метою сучасної української держави. Незалежність передбачає спроможність і готовність держави захистити свою цілісність та непорушність кордонів; вести незалежну зовнішню політику

винятково на підставі національних інтересів; мінімізувати зовнішню залежність. Державна незалежність є головною умовою успішної реалізації євроатлантичного курсу, який зможе здійснити лише потужна й рішуча держава, здатна відігравати конструктивну роль у відносинах із Євросоюзом і Північноатлантичним альянсом. Для цього Україна має забезпечити виконання таких завдань.

**Створення комплексної, цілісної, інтегрованої системи національної безпеки** на суспільному, державному та політичному рівнях, яка передбачає взаємодоповнюючий розвиток збройних сил, дипломатії, пропаганди. Суспільство в цьому комплексі відіграє роль джерела ресурсів і бази лояльності; держава і політична система – роль мобілізуючого й організуючого чинника; збройна сила, дипломатія, пропаганда – роль засобів реалізації пріоритетів національної безпеки.

**Розвиток засад безпекової діяльності**, що передбачає формування самодостатнього суспільства, здатного вижити й вистояти за несприятливих зовнішніх умов та за відсутності міжнародної підтримки. Для цього необхідними є налагоджені й тісно інтегровані системи життєзабезпечення (збройні сили і військово-промисловий комплекс, державне адміністрування, освіта, охорона здоров'я, базові технологічні цикли та процеси і критичні ресурси) та відповідні кадрові ресурси (офіцерів, інженерів, лікарів, викладачів, науковців тощо). Таке виживання забезпечується поєднанням національної єдності з громадянським плюралізмом; створенням і функціонуванням структур масової військово-патріотичної самоорганізації; підвищенням ролі громадськості у виробленні й здійсненні безпекової політики держави; розбудовою потенціалу опору суспільства зовнішнім викликам і загрозам, зокрема, нарощенням спроможності до масового опору агресії.

**Зміцнення політичної, економічної і соціокультурної систем**, що передбачає подолання олігархічного елітаризму та розширення участі громадськості в політичних процесах й ухваленні політичних рішень; підвищення ефективності та “прозорості” інститутів і процедур вітчизняної демократії; збереження позитивного досвіду національного демократичного будівництва та його національних особливостей; становлення ефективної ринкової економіки, орієнтованої на науково-технологічний розвиток і вдосконалення методів державного управління економічними процесами; зміцнення середнього класу шляхом стимулювання розвитку малого й середнього бізнесу; формування плюралістичної політичної культури, вільної від фундаменталізму, нетерпимості, світоглядної замкненості; популяризацію цінностей свободи, рівності, справедливості задля їх укорінення у вітчизняній політичній культурі та надання їй гуманістичного спрямування.

**Розвиток державності**, що вимагає подолання і нейтралізації корупції; підвищення ефективності державного апарату; перерозподілу функцій управління й політичної відповідальності шляхом здійснення адміністративної реформи; укорінення української державності у світовій історії і світовій політиці, що підтверджено підвищенням статусу держави в міжнародних відносинах та її впливовості на міжнародній арені.

**Розбудова оборонного потенціалу**, що передбачає підготовку суспільства до ведення тотальної оборонної війни задля національного й державного

виживання; створення збройних сил, здатних завдати агресору масштабних демотивуючих втрат та нарощення їх готовності до подолання кризових ситуацій і дій у локальних конфліктах силами швидкого реагування та спеціальних операцій; нарощення потенціалу військово-промислового комплексу з його подальшим перетворенням на чинник технологічного прогресу та зростання економіки; зміцнення конвенційного потенціалу нейтралізації зовнішньої агресії тощо.

**Становлення ефективної дипломатії**, яка забезпечить залучення зовнішніх ресурсів, мобілізацію міжнародної підтримки та формування мережі міждержавних союзів і стратегічних партнерств для досягнення стратегічних цілей та реалізації пріоритетів національної безпеки; підтримку взаємовигідних і динамічних відносин з провідними державами, інтеграційними об'єднаннями й системами колективної безпеки сучасного світу, передусім США, ЄС та НАТО; використання багатосторонніх механізмів задля нейтралізації зовнішнього тиску і здійснення зваженої політики балансування між глобальними центрами сили.

**Формування іміджу держави**, що передбачає активне поширення й утвердження за кордоном позитивного образу України; донесення до світової громадськості основних стратегічних цілей і пріоритетів національної безпеки; захист внутрішнього інформаційного простору від деструктивних зовнішніх інформаційних впливів та інформаційно-пропагандистської агресії; нейтралізацію ворожої пропаганди на міжнародній арені та запобігання її поширенню; захист і популяризацію за кордоном базових цінностей національної культури.

**Розвиток міжнародного співробітництва**, що передбачає геостратегічну самореалізацію держави та уникнення витіснення на периферію світових процесів при збереженні національної самобутності; інтенсифікацію зовнішньополітичних зусиль на євроатлантичному напрямку та створення сприятливих передумов для вступу до Північноатлантичного альянсу і Євросоюзу; поглиблення союзницьких відносин і транскордонного співробітництва з центральноєвропейськими державами, а також інституційне оформлення Балто-Чорноморського співробітництва; сприяння успішному перебігу й завершенню державотворчих процесів у пострадянських країнах та перебудові пострадянського простору на засадах рівноправних взаємовідносин та інтеграційного плюралізму.

**Організаційне, ціннісне та концептуальне** забезпечення системи **національної безпеки**, що передбачає мобілізацію інтелектуального потенціалу суспільства для розвитку і вдосконалення організаційних засад, теоретичних структур, прикладних методів стратегічного аналізу, прогнозування та планування; підтримку фундаментальних і прикладних наукових досліджень у сфері національної безпеки; об'єднання та координацію зусиль державних і громадських інституцій, які спеціалізуються на питаннях національної безпеки; розвиток базових структур та інфраструктурної мережі системи національної безпеки.

# 1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Власюк О. С., Пирожков С. І., Белов О. Ф.*

Розділ з праці “Науково-методологічне забезпечення системи національної безпеки України”, поданої на здобуття Державної премії України в галузі науки і техніки 2002 р. (Київ, НІСД, 2002 р.).

*Публікується вперше*

У розбудові України як незалежної держави завдання становлення системи національної безпеки набуває першорядного значення та величезної суспільної ваги. Нехтування або зволікання з його реалізацією рівнозначне виникненню самостійного небезпечного джерела загрози державі, здатного спричинити її загибель. Аби запобігти цьому, незалежна Україна з перших років існування рішуче актуалізувала ідею національної безпеки як усвідомленої потреби самозбереження українського народу у формі дієздатної суспільно організованої системи національної безпеки.

Україні потрібна ефективна система національної безпеки, що ґрунтувалась би на визнанні примату загальнолюдських цінностей і прав особи, органічному узгодженні з ними базових інтересів незалежної України. Її побудова потребує ґрунтовного аналізу теоретичних проблем безпеки, синтезу конкретних форм і методів її забезпечення, узагальнення та засвоєння досвіду функціонування систем безпеки розвинених країн світу і міжнародних систем колективної безпеки, розроблення наукової концепції національної безпеки України.

З-поміж основних чинників економічного та соціального розвитку найважливішим є людський фактор. Людина завжди була і залишається у центрі перетворень суспільного життя, формування економічної системи і державного устрою. На жаль, в Україні спостерігається довготривала демографічна криза, що є проблемою демографічної безпеки – захищеності життя та безперервного природного відтворення поколінь людей. У цій сфері досліджено проблеми формування нових контингентів робочої сили, причин смерті, старіння населення і зменшення його репродуктивного потенціалу, еміграційних процесів.

Серед складників національної безпеки держави особливе місце посідає економічна безпека, оскільки лише забезпечення економічного зростання дасть змогу успішно вирішити комплекс проблем суспільного розвитку в Україні. Необхідність усебічного дослідження проблем економічної безпеки держави не лише зумовлюється потребою подальших теоретичних розробок, що враховують національні особливості у цій сфері, а є практичним завданням державного управління.

Сучасні реалії міжнародних відносин та особливості геополітичного розташування України зумовлюють визначення її воєнної

безпеки як базового та довгострокового компонента формування загальної системи національної безпеки держави. Воєнна безпека як складник національної безпеки є системою гарантій суверенітету, територіальної цілісності, захисту національних інтересів і спирається на військову силу.

За сучасних умов зовнішньополітичний курс України орієнтований на підтримання ефективного динамічного балансу між західними і східними стратегічними векторами зовнішньої політики України з метою посилення її геополітичних конкурентних переваг та їх використання в інтересах здійснення реформ у нашій державі.

Проблема геополітичної орієнтації лежить у площині двосторонніх відносин з окремими країнами світу. У зв'язку з цим постає питання стратегічного партнерства, від вирішення якого залежить ефективність включення України в існуючу систему розподілу ролей у сучасному геополітичному просторі. Найважливішими стратегічними партнерами України є Росія та США.

Зважаючи на роль США, стратегічне партнерство з цією країною має залишатися пріоритетним у зовнішній політиці України. Особливо важливим для України є з'ясування суті національних інтересів США у Європі, на Близькому Сході, Кавказі і в Центральній Азії. Саме це визначатиме характер українсько-американського політичного співробітництва, відносин з іншими геополітичними центрами – Російською Федерацією, країнами Ісламського поясу, КНР. Водночас уже тепер очевидно, що важливим чинником українсько-американських відносин є здійснення в Україні соціально-економічних реформ.

Інтенсифікація політичного діалогу з Російською Федерацією передбачає наповнення конкретним змістом Договору та відповідної Програми про економічне співробітництво між Україною та РФ на період до 2007 р. Стратегічними питаннями у цьому аспекті є запровадження зони вільної торгівлі в СНД, нарощування військово-технічного співробітництва (зокрема, шляхом створення фінансово-промислових груп), спільні зусилля у напрямі інтеграції до ЄС та посилення заходів довіри у сфері загальноєвропейської безпеки.

Відносини України з НАТО як із союзником стануть можливими за умови трансформації Альянсу в структуру європейської безпеки. Але для забезпечення повноцінної участі України в системі колективної безпеки в Європі потрібен певний перехідний період. Це період, протягом якого до НАТО приєднаються західні сусіди України, і сам Альянс буде більш відкритим для співробітництва у формуванні загальноєвропейської системи колективної безпеки.

Запрограмовані в Ніцці у грудні 2000 р. трансформації Європейського Союзу засвідчують послаблення уваги до України як до перспективного кандидата в члени цього утворення. У забезпеченні стабільного економічного зростання значним досягненням слід вважати отримання Україною протягом 5–7 років статусу асоційованого члена ЄС. Проте актуальною є воєнно-політична роль України у формуванні нової загальноєвропейської структури безпеки, основними компонентами якої є ЄС, НАТО, ОБСЄ, ЗЄС, РЄ. Для участі України у її розбудові важливо продовжити діалог з ЄС щодо набуття асоційованого членства.

Україна має всі підстави бути зоною стабільності у Східноєвропейському та Чорноморському регіонах. Внесок України та її роль у новій архітектурі



європейської безпеки визначатимуться не приєднанням до якоїсь однієї з європейських організацій, а віднайденням свого місця в системі європейської безпеки та цілеспрямованою діяльністю у кожній з її складників. З огляду на зазначене, головними напрямками політики в галузі зміцнення європейської безпеки мають бути:

- інтеграція в європейські структури безпеки;
- запобігання конфліктам та активізація миротворчої діяльності;
- контроль за озброєнням та посилення заходів щодо нерозповсюдження ядерної зброї;
- поширення заходів з розвитку міжнародного військового співробітництва та довіри у сфері загальноєвропейської безпеки;
- зміцнення ролі та активізація діяльності в субрегіональних структурах безпеки.

## 1.1. ВИХІДНІ ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

У широкому розумінні національна безпека України – це спосіб самозбереження українського народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави. Цей спосіб уможливує його вільне існування і саморозвиток, надійний захист від зовнішніх та внутрішніх загроз. Національну безпеку України можна визначити як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз.

Відповідно до пропозицій Фонду національної міжнародної безпеки при ЮНЕСКО національна безпека визначається як система державних і суспільних гарантій стабільного розвитку нації, захисту її базових цінностей та інтересів, джерел духовного і матеріального добробуту від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Суб'єктом національної безпеки України є український народ як спільнота громадян усіх національностей, що проживають на її території.

Національні цінності – це матеріальні і духовні об'єкти, ставлення до яких набуло визначального значення для самоусвідомлення та існування народу України. Це основа мотивації його діяльності і саморозвитку.

Національні інтереси – це усвідомлювані елітою суспільства потреби українського народу у збереженні та розвитку національних цінностей. Залежно від характеру та сфери прояву національні інтереси поділяються на стратегічні й тактичні, політичні та економічні, соціальні й екологічні тощо. Обстоювання національних інтересів України має на меті усунення або мінімізацію територіальних, демографічних, економічних, екологічних та інших втрат у процесі життєдіяльності її народу і, відповідно, піднесення суспільного розвитку.

Визначення та коригування базових національних інтересів суспільства є функцією державних органів влади, політичних організацій. Чітке її здійснення має велике значення для забезпечення національної безпеки. Остання сама по собі є важливим національним інтересом.

Первинний, *особистісний рівень суб'єкта* національної безпеки України – це громадянин, який незалежно від національності вільно інтегрувався у спільноту

“український народ” і ставиться до його національних цінностей та інтересів як до своїх власних.

Таким чином, сутністю національної безпеки України є свобода життєдіяльності і демократичного суспільного та державного саморозвитку народу України, а її захист є сутністю діяльності із забезпечення національної безпеки України.

Проблема у сфері національної безпеки України виникає у разі загрози її *національним інтересам*. Діяльність із забезпечення національної безпеки спрямовується на усунення загрози українському народу та його національним інтересам. Під загрозами національній безпеці України треба розуміти потенційно і реально небезпечні процеси та дії (природні й соціальні), здатні зашкодити національним цінностям або унеможливити реалізацію життєво важливих національних інтересів.

**Загрози** класифікуються за:

- якістю (достеменністю) виявлення: уявні і реальні загрози;
- характером спрямування: прямі і непрямі;
- характером здійснення: явні і приховані;
- розташуванням джерел: внутрішні і зовнішні;
- змістом: воєнні, економічні, соціально-психологічні, екологічні, ідеологічні, техногенні, інформаційні тощо.

**Метою суб'єкта** у забезпеченні власної безпеки не може бути повна ліквідація загроз, оскільки вони постійно породжуються діалектикою розвитку природи і суспільства. Метою діяльності суб'єкта із забезпечення власної безпеки є вплив на джерела загроз, який би знижував їх інтенсивність, сприяв зміні поведінки зазначених джерел із загрозливої на незагрозливу і навіть сприятливу (дружню)<sup>1</sup>, а також зміцнював власну здатність протистояти загрозам.

Для безпеки суб'єкта важливою є спроможність завчасно передбачати і фіксувати виникнення джерел загроз, зміни у характері та інтенсивності останніх і можливість їх нейтралізації. Це ставить суб'єкт перед необхідністю не тільки постійно відстежувати поведінку джерел зовнішніх та внутрішніх загроз, а й глибоко вивчати їхню природу і структуру для опрацювання далекосяжної стратегії власної поведінки у взаємодії із зазначеними чинниками ризику.

Отже, **мета забезпечення безпеки як діяльності суб'єкта** полягає у досягненні ним здатності утримувати сукупність загроз на певному докритичному (припустимої небезпеки) рівні, за якого загрозливі чинники виявилися б неспроможними згубно вплинути на його існування і розвиток. Побудова засобів захисту, адекватних наявним чи ймовірним загрозам, означає створення гарантій безпеки.

Національна безпека України забезпечується специфічною діяльністю суспільних інститутів, спрямованою на створення і вдосконалення умов та чинників (гарантій) ефективної життєдіяльності народу. Відповідні суспільні інститути утворюють **систему забезпечення національної безпеки України**. Одним із важливих ключових складників національної безпеки є державна безпека. Отже, національну безпеку не можна звужувати до державної безпеки.

<sup>1</sup> Один із шляхів до цього – зміна суб'єктом власної поведінки з метою усунення взаємозагрозливого типу спілкування.

Таке ототожнювання загрожувало б пріоритетом інтересів держави і державної безпеки над інтересами українського народу і національними інтересами.

Системний підхід дає змогу зорієнтувати систему національної безпеки України відповідно до зовнішніх чинників. Рівень безпеки держави зростає за умови приєднання цієї держави до системи колективної безпеки. У такому разі система національної безпеки виступає як елемент (підсистема) системи колективної безпеки.

## **1.2. МЕТА ТА ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Система національної безпеки України повинна захищати корінні (базові) інтереси українського народу, а отже, спрямовуватися на усунення або подолання деструктивної дії внутрішніх, регіональних і глобальних чинників, що перешкоджають або гальмують досягнення національно значущих цілей.

Постала потреба у формуванні системи національної безпеки не фрагментарно, поступово поповнюючи її окремими елементами, а комплексно – як цілісної багатоаспектної та багаторівневої системи. Її ієрархічна структура має охоплювати всю сукупність відносин і ситуацій у політичній, державно-правовій, соціальній, економічній, технологічній, екологічній та духовній сферах суспільства. Відповідно до специфіки кожної із зазначених сфер загальна мета має конкретизуватися й уточнюватися з огляду на необхідність подолання та усунення усталених стереотипів мислення. Це зумовлено новими реаліями, зокрема, здобуттям Україною можливості самостійного існування як держави, усвідомленням органічного зв'язку загальнолюдських і національних інтересів, цінностей та ідеалів, визнанням пріоритетності прав людини, усвідомленням причетності української нації до розвитку світової цивілізації, істотними змінами геополітичної ситуації, зокрема на території колишнього СРСР та загалом на Європейському континенті тощо.

Першочерговим завданням побудови системи національної безпеки в Україні є створення дієвого механізму виявлення, прогнозування і знешкодження загроз та інших дестабілізуючих чинників суспільного розвитку, сприяння нормалізації функціонування базових структур суспільства, зокрема виведенню Української держави з внутрішньої кризи, відродженню повнокровної життєдіяльності української нації.

Розвиток суспільного організму має бути зорієнтований на підвищення рівня національної безпеки. Спроможність структур суспільства, насамперед економіки, виконувати, окрім безпосередніх функцій, також функції чинників національної безпеки дає підстави розглядати їх як гарантії безпеки, а національну безпеку – як систему суспільно-державних гарантій, що утворюється сукупністю визначених засобів захисту від конкретних загроз, а також рівнем розвитку всіх секторів суспільства. Отже, надійний захист населення й території держави, базових національних цінностей та інтересів, джерел матеріального достатку і духовного розвитку нації від зовнішніх та внутрішніх загроз гарантується не тільки боєздатністю Збройних Сил держави, ефективністю діяльності розвідувальних служб та контррозвідки, органів правопорядку, мережі дипломатичних установ, а й рівнем розвитку економіки, усіх її структур

та інфраструктур, дієздатністю органів державної влади, соціального захисту населення, установ екологічного регулювання тощо.

Науково обґрунтований вибір принципів побудови системи національної безпеки має забезпечити у сфері внутрішньої і зовнішньої політики цивілізований перехід багатонаціонального українського народу до демократичного державного ладу, ринкової економіки, а також захист прав та свобод людини. Відповідно зорієнтована зовнішня політика і структурна перебудова народного господарства, у свою чергу, забезпечать передумови для інтеграції України до європейського економічно-правового простору та міжнародної системи колективної безпеки.

### 1.3. ОСНОВНІ АСПЕКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У системі національної безпеки вважаємо за доцільне виокремити такі її структурні аспекти:

– *державно-політичний*, що полягає у забезпеченні територіальної цілісності України, недоторканності її кордонів, внутрішніх і міжнародних інтересів Української держави та її впливу на світовій арені, захисту державно-політичного ладу від спроб ліквідувати чи змінити його неконституційним шляхом, а також прав та свобод громадян, виживання у випадках катастроф, стихійних лих і мінімізації їх наслідків;

– *соціально-економічний*, що забезпечує стійкість соціально-економічної системи держави, вдосконалення структури народного господарства, захищеність його від зовнішніх та внутрішніх загроз, подолання кризових явищ в економіці і соціальній сфері;

– *національно-культурний*, що забезпечує погодження інтересів громадян України всіх національностей, запобігання конфліктам і ворожнечі на національному ґрунті, реалізацію демографічної і міграційної політики як засобу гармонізації національних та соціальних відносин, відродження і примноження національної духовної та матеріальної культури народу, підвищення рівня його освіти;

– *екологічний*, що створює механізми для запобігання деградації та оздоровлення навколишнього середовища, піклування про здоров'я народу, формування соціально-правових та економічних умов, що виключали б можливості заподіяння шкоди навколишньому середовищу з боку інших країн світу, їхніх державних структур, підприємців та окремих громадян.

– *інформаційний*, зумовлений насамперед тим, що сучасний світ рухається до глобального інформаційного суспільства. Будь-яка країна, що своєчасно та енергійно не відповість на інформаційні виклики новітнього світу, буде приречена реагувати на них у “наздоганяю чому” режимі, що навряд чи уможливить повноцінну реалізацію власних національних інтересів.

#### **Державно-політичний аспект**

Національна безпека України гарантується передусім створенням і забезпеченням чіткого функціонування власних державно-політичних інститутів.

Утвердження Української держави з усіма притаманними їй ознаками слід розглядати як вищу форму самовизначення української нації. При цьому органи державної влади України повинні забезпечувати захист її державного суверенітету, конституційного ладу, цілісності та неушкодженості її території, демографічного, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу, базових національних інтересів, прав та свобод громадян від протиправних посягань з боку як зовнішніх сил, так і внутрішніх організацій, груп та осіб.

Зміцнення національної безпеки має бути справою всіх без винятку органів державної влади незалежно від основних напрямів їх діяльності. Функціонування зазначених органів має включати всі життєво важливі інтереси та потреби України – від загальнонаціональних до особистісних.

Гарантії національної безпеки в державно-політичному аспекті мають забезпечуватися і реалізовуватися у трьох площинах.

Перша – особистісна (громадянин), де відбувається повсякденна суспільна і виробнича діяльність окремого громадянина. До цієї площини належать також формальні і неформальні угруповання (колективи, групи тощо), в яких люди працюють і спілкуються. Але центральною постаттю з погляду суб'єкта безпеки при цьому залишається окрема особа (громадянин), оскільки піклування про безпеку не є спеціальною функцією цих угруповань.

Якість особистісного рівня національної безпеки – визначальна ознака її державно-політичного складника. Що більш зрілими з огляду на свою правосвідомість і самосвідомість, політичні, релігійні, морально-етичні та інші переконання є громадяни держави, що активнішої і принциповішої позиції вони дотримуються в обстоюванні національних цінностей та інтересів, що наполегливішими є в економічній та соціально-політичній діяльності, то міцнішим є підґрунтя забезпечення національної безпеки.

Другу площину гарантування безпеки на всіх рівнях ієрархічної структури суспільства можна умовно визначити як нормативно-правову, маючи на увазі Конституцію України, сукупність законів і підзаконних актів, якими передбачається захист особи, держави, суспільства загалом, державних і суспільних інститутів та регулюється діяльність суб'єктів національної безпеки.

Третя площина – інституціональна, організаційна. Вона представлена органами та установами, які формує суспільство на державному і громадському рівнях для організації, керівництва та здійснення діяльності із забезпечення національної безпеки. Їх сукупність утворює інституціональну площину системи національної безпеки.

У цій сукупності окреме місце посідають установи, на які спеціально покладається виконання найважливіших функцій забезпечення безпеки Української держави. До останніх слід віднести постійне спостереження за розвитком міждержавних відносин і внутрішніх процесів політичного, дипломатичного, економічного, соціального, національного, воєнного, розвідувального, науково-технічного, культурного, інформаційного та екологічного характеру й опрацювання заходів з протидії загрозам, попередження деструктивних тенденцій та конфліктних ситуацій, які можуть стати на заваді утвердженню і розвитку України як незалежної держави, зміцненню її могутності, добробуту та міжнародного авторитету.

Окремим напрямом державно-політичної діяльності з підтримання національної безпеки є зміцнення зовнішньополітичної та воєнної стабільності.

Усталеною традицією для будь-якої цивілізованої держави, але новим для незалежної України є прагнення до забезпечення територіальної цілісності, недоторканності кордонів як найважливіших передумов безпечного існування і вільного розвитку українського народу. Вирішення пов'язаних з цим завдань покладається на:

а) Збройні Сили України, що є гарантом безпеки та відвернення загрози вторгнення з боку іноземних держав, головним чинником, що уможливорює протидію намірам його здійснення як засобу політичного та іншого тиску ззовні;

б) Службу безпеки України (розвідка, контррозвідка), яка вирішує ті самі завдання специфічними методами;

в) органи внутрішніх справ, підпорядковані їм військові частини, а також підрозділи Національної гвардії;

г) відомства, які здійснюють дипломатичну та зовнішньоекономічну діяльність, тобто реалізують зовнішній аспект національної безпеки держави невійськовими засобами.

Визначення місця та масштабів поточних і перспективних дій державних інститутів національної безпеки України можливе лише за умови ретельного вивчення джерел загроз та їх рівня. Детальне опрацювання пов'язаних з цим питань має здійснюватися у межах спеціалізованих доктрин: зовнішньополітичної, воєнно-політичної, розвідувальної, внутрішньої безпеки, які мають об'єднуватися в єдиному несуперечливому комплексі загальної доктрини державної безпеки України.

Можливості реального впливу України на зовнішнє середовище визначені насамперед станом її внутрішнього розвитку. Необхідною умовою збереження територіальної цілісності України в контексті внутрішньої загрози є її адміністративно-територіальний устрій.

Чинниками зміни конституційного ладу силовими методами можуть стати:

а) терористичні групи, створені в Україні, у тому числі за сприяння закордоння;

б) політичні партії, які незаконно створили такі групи або мають вплив у Збройних Силах України, зокрема, в їх керівництві чи окремих підрозділах.

Запобігти виникненню зазначених чинників, а також порушенню прав людини можна шляхом:

– дії комплексу законодавчих актів, що регулюють повноваження всіх суб'єктів системи національної безпеки;

– вільного доступу громадян до будь-якої інформації, яка не становить державної або технічної (комерційної) таємниці; відповідальності згідно із законом за зрозумілість та адекватність такої інформації; створення інформаційного суспільства;

– контролю з боку Президента України, Верховної Ради України, відповідних її комісій за діяльністю суб'єктів системи національної безпеки; забезпечення можливості розслідування Верховною Радою України окремих аспектів та випадків їх діяльності.

Усвідомлення того факту, що загрозу національній безпеці може становити дисбаланс у державі на користь традиційних структур держбезпеки, зумовлює

необхідність створення у структурі національної безпеки системи важелів і противаг. Наявність такої системи уможливорює виконання загальнодержавними та спеціалізованими органами національної безпеки функції оперативного та перспективного підтримання оптимального в цей момент та стабільного у майбутньому рівня національної безпеки.

В умовах переходу України до інформаційного суспільства у державно-політичному аспекті національної безпеки особливого значення набуває розроблення питання інформаційної безпеки. Це реакція на інформаційні загрози, у тому числі на ведення інформаційних війн, блокад, дезінформацію щодо державних та національних інтересів України, а також спосіб позбавлення імовірного противника доступу до життєво важливих інформаційних ресурсів і можливостей розбудови його інформаційних систем (зокрема, пов'язаних із науково-технічним розвитком), унеможливлення пропагандистських акцій, спрямованих проти політичної дезорієнтації населення тощо.

### **Соціально-економічний аспект**

Національна безпека України в соціально-економічній сфері полягає в гарантіях реформування її економічної системи з метою посилення здатності прямо та опосередковано забезпечувати стратегічні і поточні потреби суспільства у матеріальних продуктах, соціальні та інші пріоритети, захищеність від зовнішніх і внутрішніх деформацій, кон'юнктурних коливань, органічну адаптованість до вимог світового ринку. Соціально-економічна безпека українського суспільства можлива за таких умов.

*Формування нової структури економіки.* Стрижнем структурних перетворень має бути переорієнтація української економіки її перехід від паливно-сировинної, ресурсопоглинаючої, матеріаломісткої екологонебезпечної до соціально орієнтованої, наукоємної, ресурсозберігаючої. Такий перехід імовірний завдяки оптимальному використанню існуючого науково-технічного потенціалу, можливостей українських наукових шкіл, наявних кваліфікованих інженерно-технічних та робітничих кадрів; більш повному і раціональному використанню унікального природно-кліматичного потенціалу; винятково вигідного географічного положення та транзитного чинника.

Це підвищить рівень комплексності, взаємодію секторів економіки України, її здатність забезпечувати суспільні потреби розвитком власного виробництва, а отже, істотно зменшить залежність від зовнішніх чинників. Усе це матиме наслідком гальмування і припинення процесу зубожіння населення, виснаження українських ресурсів, які будуть збережені для нащадків. Зростуть адаптаційні можливості держави до міжнародного поділу праці.

Необхідним є здійснення нової інвестиційної та інноваційної політики, спрямування переважної частки інвестицій на модернізацію економіки, що забезпечить економічну безпеку України.

Залишаються небезпечними наявний рівень і виробництво військової техніки за залишковим принципом. Тому планомірна, цілеспрямована конверсія значної частини військово-промислового комплексу має здійснюватися дуже обережно і тільки за позитивних зрушень у соціально-економічній структурі

українського суспільства та міждержавних відносинах. Крім того, мають бути якнайшвидше побудовані нові структурні елементи військово-промислового комплексу України.

*Забезпечення енергетичної та продовольчої безпеки.* Зважаючи на обмеженість та значною мірою вичерпаність ресурсів традиційних енергоносіїв (вугілля, нафти, газу, гідроенергоресурсів), у тому числі істотне зниження видобутку та стрімке підвищення цін на імпортовані енергоносії, негативні наслідки Чорнобильської катастрофи, а також нестабільність міжнародних економічних зв'язків, зусилля України мають зосереджуватися на широкомасштабному впровадженні енергозберігаючих технологій.

Наявність в Україні значного наукового потенціалу в галузі ядерної енергетики є сприятливим чинником, що уможливорює енергійний пошук і впровадження безпечних ядерних технологій для одержання електроенергії.

Продовольча безпека держави може бути гарантована передусім за умов вільного розвитку всіх форм господарювання на селі, цілеспрямованої державної підтримки аграрного сектору економіки (відповідної цінової, технічної, соціальної політики тощо).

*Регіональна політика і контроль за розміщенням продуктивних сил.* Держава повинна посилити контроль за розміщенням та функціонуванням виробничих потужностей, у тому числі військово-промислового комплексу, які становлять техногенну небезпеку для навколишнього середовища. Розвиток існуючих і розміщення нових виробництв мають відповідати не тільки економічним та географічним, а й екологічним та соціальним критеріям. Важливо дотримуватися міжрегіональних пропорцій соціально-економічного розвитку, щоб відмінності між регіонами не досягали критичної позначки, не призвели до посилення соціального напруження в суспільстві, протистояння регіонів, деструктивної міграції населення.

*Захист майнових прав України.* Соціально-економічна безпека досягається і надійними засобами захисту майнових прав громадян на території України, а також за її межами. Йдеться про законодавчий захист прав власності на землю, основні фонди, матеріальні ресурси підприємств і організацій, окремих громадян, захист інвестицій, у тому числі іноземних в Україні та українських за кордоном.

*Зміна форм і методів державного регулювання в умовах формування ринково-го середовища.* Йдеться про гарантування розвитку та взаємодії різних секторів економіки, цивілізовану конкуренцію товаровиробників, обмеження монополізму. Законодавство має сприяти підприємництву, диверсифікації виробництва і капіталу, розвитку всіх форм власності, що гарантуватиме стійкий розвиток економіки, її захищеність від кон'юнктурних коливань та інших негативних чинників. Засобами державного регулювання є: податкова та кредитна політика, прогнозування й індикативне планування тощо.

*Розширення участі в міжнародних економічних і фінансових організаціях.* Певні гарантії економічної безпеки дає інтеграція в такі організації. Членство України у міжнародному економічному і фінансовому співтоваристві, у тому числі Міжнародному валютному фонді, Європейському банку реконструкції та розвитку, Світовому банку, Європейському економічному співтоваристві – це



інтеграція у цивілізовану економіку й фінансову систему, можливість одержання технічної допомоги, банківських кредитів, кваліфікованих консультацій тощо.

### **Соціальна безпека громадян**

Соціальна політика держави має гарантувати суспільству стабільність, відсутність соціальних вибухів, відкритих і прихованих проявів громадянської непокори та інших конфліктних ситуацій, забезпечити сучасні стандарти життя людини й умови відтворення робочої сили, сприяти підвищенню конкурентоспроможності українського працівника у Європі та світі.

Соціальна безпека України – це науково обґрунтовані розрахунки мінімального споживчого бюджету, адекватні уявлення про гідний людини спосіб життя, впровадження заробітної плати, яка б уможливила реалізацію такого споживчого бюджету. Важливим є постійне інформування громадян України про рівні соціальних параметрів та систему їх коригування, враховуючи зміни індексу цін та соціально-економічних критеріїв і можливостей суспільства.

Соціальна безпека потребує відповідного розвитку неринкового сектору економіки, передусім докорінного перегляду традиційного ставлення до охорони здоров'я та освіти, від чого безпосередньо залежить майбутнє українського суспільства, збереження генофонду нації, підвищення якості робочої сили, забезпечення здатності українців сприймати і впроваджувати найбільш значні досягнення сучасної цивілізації. З огляду на викладене особливого значення набуває цілеспрямована й ефективна державна демографічна політика, підтримка молоді сім'ї.

Нарешті, соціальна безпека неможлива без дбайливого ставлення до тих, хто вже не може працювати, до інвалідів, сиріт – усіх соціально вразливих прошарків суспільства.

Очевидно, що соціальна безпека України тісно пов'язана з економічною безпекою. Для її забезпечення необхідно розробити і запровадити систему соціального моніторингу. Тому необхідно регулярно проводити соціологічні опитування населення з доведенням проаналізованих та узагальнених результатів до відомих органів державного управління.

### **Національно-культурний аспект**

Стан безпеки незалежної Української держави постійно змінюється. Він безпосередньо залежить від рівня національної самосвідомості і самоповаги її громадян, характеру взаємин представників різних національностей і національних угруповань загалом, особливостей етнічних, демографічних і соціально-культурних процесів в Україні. З огляду на зазначене національно-культурний аспект національної безпеки України полягає у здійсненні відповідними її секторами цілеспрямованої діяльності із забезпечення сприятливих умов для демографічного, етносоціального та національно-культурного відродження і розвитку всіх народів, що населяють Україну, з метою узгодження та гармонізації їхніх інтересів, запобігання конфліктам на національному та релігійному ґрунті.

Результативність цієї діяльності та її реальний вплив на стан національної безпеки України тісно пов'язані з дією низки внутрішніх і зовнішніх чинників.

До внутрішніх чинників консолідації українського народу на основі загальнонаціональних інтересів і загальнолюдських цінностей належать: розвиток національної самосвідомості, побудова системи цінностей демократичного суспільства та універсальних норм людського спілкування, відновлення історичної пам'яті українського народу, утвердження української мови та культури за всілякого сприяння мовно-культурному розвитку національних меншин, державна підтримка науки та освіти тощо.

Зовнішні чинники поділяються на такі, що сприяють духовному й інтелектуальному розвитку українського народу, чи гальмують його. До перших слід відносити насамперед національно-культурний потенціал і реальні дії державних та недержавних інститутів в Україні, спрямовані на національно-культурне відродження. До других належать різноманітні спроби інформаційної блокади, дії, спрямовані на приниження гідності української нації та її лідерів, дезінформацію світової громадськості щодо суті змін в Україні, на створення штучного ґрунту для міжнаціональних та міжконфесійних суперечок і конфліктів. Активна випереджувальна протидія негативним чинникам має базуватися на принципово нових можливостях інформатизованого суспільства, розширенні міжнародних культурних та науково-технічних зв'язків.

Важливою ланкою національно-культурного аспекту безпеки України є етнографічне відродження народів, що постраждали від різних форм геноциду. Особливого значення набули проблеми, пов'язані з поверненням та облаштуванням в Україні депортованих народів, зокрема кримськотатарського.

Відчутними є проблеми *духовної культури* соціуму, пов'язані з проявами мультикультури в сучасній Україні:

– *занепад української національної культури* реально загрожує втратою національної ідентичності та поглинанням української культури “загальноросійською”, або ж так званою глобальною культурою, асиміляцією українського культурно-інформаційного простору російським тощо;

– за умов *штучно створеної біполярності української та російської культур* “війна мов” і “війна культур” може зіграти роль потужного дестабілізуючого чинника й істотно погіршити як суспільну згоду в Україні, так і українсько-російські відносини;

– *вплив західної масової культури* нівелює почуття патріотизму у громадян, насаджує політичну інфантильність, індиферентність, тобто байдужість до долі нації та її держави.

Для запобігання цим загрозам наша держава створює, хоча, на жаль, надто уповільненими темпами, механізми впливу на розвиток національної культури, які б не призвели до адміністративного “витискування” інших культур (включно з культурою російською), забезпечивши водночас привабливість української культури для всього населення України.

І все ж найціннішим у загальнолюдській культурі, що нині формується, є визнання прав та свобод людини. А тому там, де це можливо і наскільки це можливо, слід запобігати гуманітарним катастрофам та людським стражданням,

вдаючись до засобів дипломатії і співробітництва з великим розмаїттям партнерів (у тому числі з малими та великими державами, міжнародними організаціями, такими як ООН і ОБСЄ, та неурядовими інституціями). Основною ж загрозою у цій сфері є уповільнення темпів демократизації суспільства, розвиток технологій номенклатурного домінування владної еліти над суспільством, заклики до встановлення авторитарних форм управління під приводом необхідності “суспільного порятунку” в умовах надзвичайної політичної ситуації, небезпека лівої або крайньої правої опозиції.

Однак слід врахувати, що розбудова “відкритого суспільства” – не розкіш, а першочергова необхідність виживання і виходу зі стану економічної та соціальної стагнації. Поглиблення процесів демократизації й утвердження повноцінних інституцій громадянського суспільства за умов одночасного посилення ролі держави як головної рушійної сили перетворень, розширення соціальної бази для проведення реформаторського курсу – нагальні потреби країни.

### **Екологічний аспект**

Метою екологічної безпеки є досягнення такої якості навколишнього середовища, за якої суб'єкт безпеки перебуватиме у стані повного фізичного, духовного, соціального благополуччя.

Забезпечення екологічної безпеки – це підтримання такого стану природного середовища, яке б створило нормальні умови життєдіяльності населення і суспільного відтворення; запобігання виникненню екологічної загрози; упередження погіршення екологічної рівноваги і виникнення небезпеки для здоров'я людини, суспільства, нації; виявлення та усунення джерел екологічного ризику (техногенних, економічних, соціальних тощо); захист природно-ресурсного і людського потенціалу держави.

Екологічна безпека громадян України забезпечується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

Екологічні загрози – можливі небезпеки природного, техногенного та соціально-економічного походження, що спричиняють забруднення навколишнього середовища, а також негативно впливають на здоров'я людини і завдають шкоди її майну.

**Національна система екологічної безпеки** – спосіб підтримання такого стану суспільних відносин, за якого унеможлиблюється виникнення екологічних загроз і гарантується екологічний захист нації, її ефективний соціальний та економічний розвиток. Національна система екологічної безпеки ототожнюється з механізмом дотримання гарантій прав людини на екологічно безпечні умови життя і праці завдяки комплексу рішень, заходів, дій, відповідного інструментарію та державних інститутів, що підтримують технологічну, соціально-економічну, юридичну, політичну, наукову готовність держави і її органів надійно, своєчасно й ефективно вирішувати проблеми попередження або зменшення життєво небезпечної шкоди природному середовищу та суб'єктам екологічної безпеки.

Теоретичною основою екологічної політики України, спрямованої на забезпечення національної безпеки, має бути “концепція ризику”, суть якої полягає у збереженні та охороні здоров’я людини від будь-якого виду забруднення. Головними елементами екологічної політики стає пошук шляхів зменшення екологічного ризику. При цьому еталоном якості і безпеки навколишнього середовища для життєдіяльності населення є відсутність захворювань, спричинених порушеннями екологічного балансу.

Реалізація цільових зусиль забезпечення екологічної безпеки має базуватися на таких основних *принципах*:

- дотримання пріоритету екологічної безпеки людини;
- визнання домінування соціального ефекту забезпечення екологічної безпеки над іншими (економічним, політичним тощо);
- послідовного зміцнення екологічної безпеки шляхом створення дієвої національної системи запобігання екологічним загрозам;
- збалансованого поєднання оперативних, тактичних та стратегічних заходів щодо попередження причин виникнення екологічної небезпеки, а в разі необхідності – впровадження узгоджених стабілізаційних та компенсаційних економічних, організаційних державних механізмів забезпечення екологічної рівноваги;
- інтернаціоналізації і міжнародної співпраці у забезпеченні екологічної безпеки.

Основою екологічно безпечного варіанта суспільного розвитку в Україні має бути принципово нова структура економіки. При цьому слід зосередити увагу на глибинних технологічних, територіальних, галузевих, господарсько-організаційних змінах напрямів розвитку економіки з метою збереження природних ресурсів і попередження виникнення чинників екологічного ризику.

Розроблення ефективної стратегії екологічної безпеки України може бути здійснене за допомогою багаторівневої системи ухвалення рішень щодо інструментарію та інститутів управління екологічним ризиком, тобто шляхом створення механізму державного і недержавного (громадського) регулювання рівня екологічної безпеки. Безперечно, реалізація концепції безпеки потребує формування дієвої національної системи економічного і соціального регулювання екологічної політики.

До основних організаційно-економічних заходів, що здійснюються на національному та міжрегіональному рівнях і спрямовані на забезпечення екологічної безпеки України у довгостроковій перспективі, належать:

- створення ефективної системи екологічного моніторингу в Україні;
- ліквідація наслідків локальних екологічних катастроф на території держави;
- формування системи кадрового та матеріально-ресурсного забезпечення охорони навколишнього середовища і здоров’я населення;
- розроблення нормативно-методичної бази забезпечення екологічної безпеки в Україні;
- створення економіко-правових механізмів запобігання екологічним загрозам;
- поглиблення співпраці із зарубіжними країнами і міжнародними організаціями в галузі екологічної безпеки на державному та громадському рівнях відповідно до законодавства України та міжнародного права.

## Інформаційний аспект

Інформаційна безпека України тісно пов'язана з національною, регіональною та глобальною безпекою. Особливо актуальними питання інформаційної безпеки і її нормативно-правового регулювання є для пострадянських країн, громадяни яких після тривалої ізоляції у закритому суспільстві стикнулися з ранише не відомими їм викликами сучасного світового інформаційного простору, причому не лише позитивними, а й негативними. На тлі несформованого “інформаційного імунітету” такі негативні чинники створюють “непрозорі”, зрозумілі лише експертам у відповідних галузях, загрози маніпулювання індивідуальною й масовою свідомістю.

Варто також зауважити, що пострадянські країни поки що виступають у ролі не стільки суб'єктів, скільки об'єктів інформаційних впливів через відставання у сфері сучасних інформаційних технологій. Останнє ставить під сумнів не тільки їхнє входження до числа постіндустріальних (інформаційних) суспільств, а й ефективний захист власних інформаційних ресурсів.

Подолання такого відставання ускладнюється тим, що розвинені країни роблять усе можливе для прискореного “відпливу мізків” із пострадянських країн. Це засвідчують, зокрема, плани деяких європейських та американських інформаційно-технологічних компаній щодо розширення діяльності своїх філій в Україні і залучення талановитих програмістів та інших фахівців.

Проте щоб подолати відставання у галузі інформаційних технологій, слід надати нових імпульсів діяльності (свого часу однієї з провідних) української наукової школи в галузях кібернетики та інформатики, розвивати високі технології, відроджувати електронну промисловість тощо.

Загрози *інформаційно-технологічній безпеці* України сформувалися насамперед через хронічне недофінансування науково-технічних розробок (НТР). Йдеться не стільки про абсолютні, скільки про відносні показники витрат, тобто про наше невміння (або небажання) розпорядитися й без того скромними коштами для забезпечення власного майбутнього.

Зокрема, за даними Держкомстату України, питома вага витрат на фінансування НТР в Україні в 1999 р. становила лише 1,22 % ВВП (Японія – 3 %; Німеччина – 2,8 %; США – 2,75 %; Швеція – 2,6 %; Франція – 2,4 %). Частка ж державного фінансування НТР в Україні (0,34 % ВВП) є у п'ять разів меншою, ніж відповідний мінімальний показник розвинених країн. Абсолютний показник обсягу фінансування НТР у розрахунку на душу населення в Україні не перевищує 11 дол. США, що у 20–50 разів менше аналогічного показника розвинених країн та вдвічі нижче, ніж у Росії. Хронічний дефіцит фінансових ресурсів призводить не лише до відпливу спеціалістів вищої кваліфікації, а й до скорочення кількості зразків нової техніки (за останні чотири роки вона щорічно зменшується майже на 20 %), падіння їх технічного рівня тощо.

Залишається вельми скромною і аж ніяк не відповідає викликам сьогодення нормативна база інформаційних правовідносин в Україні. Отже, існує об'єктивна потреба в активному державно-правовому регулюванні науково-технологічної та інформаційної діяльності й попередженні інформаційних загроз, тобто

в опрацюванні такого національного законодавства, яке б відповідало нормам міжнародного права, але водночас ефективно захищало власне українські національні інтереси.

Найактуальнішими є такі завдання:

- гармонійне забезпечення інформаційної безпеки держави, особи й суспільства та визначення пріоритетних напрямів роботи;
- урахування не лише “національно-егоїстичних” інтересів, а й національних інтересів ближніх та дальніх сусідів;
- урахування реалій сучасного світового інформаційного простору, що рухається до неподільності та формування глобального інформаційного суспільства.

Не слід забувати і про важливі внутрішні аспекти інформаційної безпеки, пов’язані з належною прозорістю інформації, особливо важливою в умовах реформ. Пересічний громадянин України, аби вийти з так званої тіні та стати законотворчим платником податків, має усвідомити, що бюджетні кошти державою не розпоршуються, а владні структури всіх рівнів працюють задля підтримки та захисту його власних інтересів.

Слід визнати, що в Україні останніми роками вкрай послабилися механізми обміну інформацією між державою і суспільством та між суспільством і приватними масмедіа, наслідком чого стала горезвісна “війна всіх проти всіх”. Ситуація, що склалася, фактично стала черговим нагадуванням про те, що правила “інформаційної гри” мають бути загальнообов’язковими, а держава зобов’язана бути послідовною в розумінні та здійсненні інформаційної політики. Йдеться насамперед про необхідність запровадження єдиної концепції державної пропаганди; посилення державного контролю за обігом інформації; повернення державі можливостей достатнього інформування суспільства про свої цілі та наміри.

Щодо *інформаційно-психологічної безпеки*, тісно пов’язаної з інформаційною політикою, то її забезпечення передбачає ефективне та компетентне використання державою таких інструментів регулювання, як:

- ліцензування медіа-інформаційної діяльності;
- сертифікація засобів і методів забезпечення безпеки та постійний контроль за діяльністю у сфері такого забезпечення;
- експертна система виявлення негативних інформаційно-психологічних впливів.

Сьогодні на особливу увагу заслуговують складні відносини між Україною та Росією, що спостерігаються у медіа-сфері. Інформаційна взаємодія країн через низку об’єктивних та суб’єктивних причин є надмірно розбалансованою, що зазвичай російською стороною пояснюється потребою у збереженні єдиного інформаційного простору. Насправді ж таке становище призвело до того, що важелі впливу активно використовуються російською стороною для нав’язування українському суспільству та його політичним і економічним елітам власного бачення процесів, що відбуваються в Україні, її внутрішньої та зовнішньої політики, при цьому Росія керується власними національними інтересами. Останні далеко не завжди збігаються з українськими. Україна ж не в змозі адекватно реагувати.

Ситуацію погіршує й те, що інформаційний рух у напрямі Україна – Росія нерідко визначають надто емоційні оцінки українських радикалів разом

з російськими, які стають на захист “співвітчизників”. Їх охоче тиражує та використовує для поширення антиукраїнських настроїв певна частина російського політичного “бомонду”. При цьому поміркована та виважена українська позиція у російських ЗМІ майже не представлена, оскільки навіть наявні в Україні інформаційні ресурси використовуються з цією метою недостатньо.

Насамкінець слід наголосити на тому, що будь-які спроби захищати “суверенну інформаційну територію” за умов розвитку сучасних засобів глобальних масових комунікацій приречені на невдачу (не в останню чергу це підтверджує крах Радянського Союзу). Інформаційна безпека – це той випадок, коли найкращим способом оборони є наступальність. Ефективно її забезпечити в сучасному світі може лише та держава, що вдається до активної цивілізованої інформаційної експансії, тобто вміє організовувати інформаційну роботу не лише на власній суверенній території, а й у світовому інформаційному просторі.

#### **1.4. БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

Перехід України до практичної реалізації принципів і цілей стійкого розвитку потребує ретельного аналізу політичної та економічної ситуації, що склалася у світі. Слід зазначити, що весвітня модель експлуатації світових природних ресурсів залишається незмінною з 1992 р., від часу проведення в Ріо-де-Жанейро конференції ООН з проблем збереження навколишнього середовища і розвитку. Модель є недосконалою й асиметричною. Лише 20 % промислово розвинених країн світу використовують 85 % світової деревини, 75 % оброблених металів і 70 % енергії. Очікується, що реально до 2020 р. світове енергоспоживання подвоїться. На 45–90 % збільшиться виділення газів, які посилюють парниковий ефект. Національний егоїзм, притаманний більшості технічно розвинених країн, призвів до того, що переговори з питань зменшення викидів парникових газів є дуже складними.

Висновки жорсткі: з огляду на власні інтереси група економічно розвинених країн світу звела ідею ліберальних ринкових відносин до безальтернативності. Для інших країн передбачається варіант соціально-економічного розвитку з односторонньо спеціалізованою структурою економіки (як правило, сировинної), що визначається кон'юктурою світових цін.

Існуючі у цій сфері протиріччя трансформуються в політичну боротьбу між державами, зокрема й у формі воєнних дій з метою контролю за ресурсами. Перманентна злиденність населення багатьох відсталих країн створює сприятливе середовище для розквіту міжнародної організованої злочинності, посилення екстремістських політичних рухів, у тому числі тих, що спираються на тероризм. Ці проблеми загострюють глобальні протиріччя, стають однією з головних причин соціального та національного напруження, переростають у гострі, політичні, а потім і військово-політичні конфлікти.

Очевидно, що в конкретних історичних, політичних, економічних та соціально-економічних умовах не можна автоматично застосовувати відомі стандарти переходу до моделі сталого розвитку на Україну. Геополітичний простір, у якому перебуває держава, та її соціально-економічні особливості мають об'єктивний

характер. Їх урахування та розумне використання є обов'язковим під час формування еколого-економічних орієнтирів ефективної перспективної стратегії впровадження принципів стійкого розвитку.

Окрім того, необхідно враховувати вимоги і зобов'язання зовнішньої політики, у тому числі прагнення до членства в Європейському Союзі, Світовій організації торгівлі та інших міжнародних організаціях. У ці організації відкриті двері для тих держав, які рухаються у фарватері їх політичного та еколого-економічного курсу. Європейським співтовариством на засіданні в 1994 р. Концепцію сталого розвитку схвалено як визначальну у XXI ст. Виходячи з її принципів, вироблено основи європейської територіальної екополітики, яких необхідно дотримуватися.

У контексті зазначеного Україні необхідно вжити радикальних заходів для попередження та нейтралізації існуючих загроз національним інтересам в екологічній сфері. Серед них пріоритетними є такі.

1. У новій редакції Концепції національної безпеки доцільно уточнити підходи до екологічної безпеки. При цьому важливо розглянути:

- організаційно-управлінські заходи, спрямовані на досягнення та постійне дотримання критеріїв і параметрів розвитку економіки та стану екології;
- параметри стану економіки й екології, що відповідають вимогам економічної та екологічної безпеки країни та забезпечують стійкий економічний і соціальний розвиток, ефективне функціонування життєво важливих галузей виробництва та соціальної сфери.

2. Уряду доцільно розробити програму впровадження в Україні моделі стійкого розвитку, де була б показана необхідність збалансованого виконання завдань соціально-економічного розвитку на перспективу при збереженні стану навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу з метою задоволення життєвих потреб населення. Програма має передбачати етапи реалізації з урахуванням реальних матеріальних і фінансових ресурсів.

3. Верховній Раді України серед першочергових документів доцільно розглянути Концепцію переходу України до сталого розвитку, нова редакція якої вже проходила обговорення в комітетах Верховної Ради України.

4. Необхідно вдосконалити нормативно-правову базу в екологічній сфері. Зокрема, документом, який законодавчо закріпить найважливіші національні інтереси України в екологічній сфері, має бути закон про екологічну безпеку України. Він повинен містити:

- визначення поняття “національні інтереси України в екологічній сфері”;
- опис механізмів формування національних інтересів у сфері екології та конкретні шляхи їх реалізації;
- перелік першочергових та довгострокових національних інтересів України у сфері екології;
- перелік державних та громадських структур, що забезпечать втілення в життя національних інтересів України у сфері екології, їх компетенцію й основні напрями діяльності.

5. Слід впровадити принципово новий економічний механізм використання природно-ресурсного потенціалу і збереження навколишнього середовища з істотним підвищенням на цій основі частки екологічних витрат у ВВП України



(до 1,2–1,5 %, як у центральноєвропейських країнах з перехідною економікою, проти нинішніх 0,25–0,3 %). Бажано також здійснити комплексне вдосконалення цінової, кредитної, податкової, бюджетної і митної політики держави в напрямі її “екологізації”.

6. З позиції реалізації принципів стійкого розвитку однією з найактуальніших залишається проблема реструктуризації національної економіки. Необхідно кардинально оновлювати – реконструювати і модернізувати – виробництво з одночасним створенням якісно нових промислових об’єктів і систем. Без цього неможливо досягти істотного ресурсо- і енергозбереження. Потрібно послідовно нарощувати обсяги інвестицій у нові екологічно чисті технології, а також у збереження навколишнього середовища і його природно-ресурсної бази.

7. Значної шкоди національним інтересам завдає спрощений доступ комерційних структур до експлуатації природних ресурсів. Верховній Раді України бажано ініціювати зміну існуючої системи оподаткування, згідно з якою реальна вартість природних ресурсів є значно заниженою, а вартість переробки – завищеною. Слід мати на увазі, що саме таке становище є живильним середовищем нелегального або напівлегального використання природних ресурсів та криміналізації суспільства у сфері природокористування.

8. Під час опрацювання концепції і стратегії сталого розвитку України потрібно організувати *широку наукову дискусію* з найважливіших питань тактики та стратегії дій держави і суспільства. Йдеться про необхідність опанування суспільством ідеології гармонії людини та природи і на цій основі – принципів стійкого розвитку, якому мають сприяти послідовне екологічне виховання, освіта та ефективна пропаганда в засобах масової інформації.

## **1.5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

### **Механізми ухвалення рішень з питань національної безпеки**

Аналіз теоретичних і практичних проблем організації стратегічного планування державної політики у сфері національної безпеки неможливий без вивчення загальних питань і принципів управління державою. Формування та реалізація в Україні державної політики національної безпеки сьогодні є чи не найголовнішою сферою ефективного управління суспільством, що трансформується. За принципово нових для України та інших пострадянських держав умов певний підхід до розуміння сутності змісту та мети державного управління і політики у сфері національної безпеки в перехідних суспільствах підводить до твердження про те, що відкриття нового політичного устрою не менш небезпечне, ніж відкриття невідомих земель і морів.

Українська політична практика свідчить, що технології реалізації доктрин, стратегій, концепцій і програм державної політики у сфері національної безпеки об’єктивно мають інтегрувати всі компоненти політичної активності держави

і базуватися на ґрунтовних теоретичних засадах та історичному досвіді. Дія чинників, які впливають на стан захищеності життєво важливих інтересів окремого громадянина, суспільства і держави як об'єктів та суб'єктів національної безпеки, має інтегральний характер, або *a posteriori*, незалежно від державного планування і його реалізації, або *a priori*, тобто залежно від планування та його практичного втілення чи, здебільшого, у діалектичній єдності цих базових принципів.

Пошук надійних теоретичних засад організації системи стратегічного планування у сфері національної безпеки з огляду на ієрархічну сутність власне поняття "стратегія" передбачає розгляд цієї галузі управління з позиції застосування найзагальніших політико-правових методів та інструментів діяльності держави, побудованих на базових принципах *комплексності* та *системності* і спрямованих на досягнення найвищого рівня національної безпеки. Інакше кажучи, відповідне українському законодавству поняття "національна безпека" зумовлює таку державну політику у цій сфері, яка має враховувати поточний стан і перспективи розвитку внутрішніх та зовнішніх чинників. Тому під найвищим рівнем національної безпеки слід розуміти не його абсолютний рівень, а поточний, тобто такий, що відповідає максимально ефективному використанню всіх поточних можливостей і ресурсів держави.

Згідно з принципом *комплексності* політика у сфері національної безпеки відповідно до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України має передбачати координацію зовнішніх та внутрішніх складників економічної, соціальної, екологічної, науково-технологічної, культурної, воєнної, інформаційної політики держави. Комплексність державної стратегічної політики зумовлюється й тим, що в її формуванні та реалізації мають брати участь представники різних гілок влади, господарсько-керівної і політичної еліти, наукової громадськості тощо.

Державну політику національної безпеки в її *системному* розумінні доцільно розглядати на її стратегічному, тобто найвищому, рівні, якому відповідатимуть найбільш узагальнені підходи і методи. Інакше увага зосереджуватиметься на окремих компонентах (складниках) національної безпеки та тактичних цілях, які можуть, у певних межах, не збігатися із загальнонаціональними.

Дотримання принципу системності державної політики забезпечуватиме найвищу її ефективність, гармонійне та взаємопов'язане функціонування її складників. Як наслідок, активність держави на одному напрямі підсилуватиме й стимулюватиме позитивні зрушення на інших напрямках. Важливими якостями системної державної політики є її гнучкість і здатність до маневрування, яка забезпечує стратегічну стабільність політичного курсу та ефективну компенсацію окремих прорахунків. Справді, маневруючи багатовимірними – багатими чи обмеженими – ресурсами держави в системі визначених стратегічних цілей, можна зберегти високу сумарну ефективність державної політики. І навпаки, несистемна, неузгоджена, нескоординована політика буде завжди нестабільною в її стратегічному вимірі і, безумовно, не матиме успіху. Загальновизнано, наприклад, що розпад Радянського Союзу відбувся через неузгодженості зовнішнього і внутрішнього аспектів його державної політики: зовнішньополітичні намагання значно перевищили внутрішні можливості та ресурси суспільства.

Теоретичні принципи комплексності й системності покладено в основу політики у сфері національної безпеки держав, зокрема США, де вони відображені в Законі про національну безпеку 1947 р. На основі цих принципів побудовано концепції національної безпеки України та Росії. Прикладом комплексного підходу до здійснення політики у сфері національної безпеки є практика задіяння військово-морського флоту (так звана воєнно-морська дипломатія) для підтримки зовнішньополітичних зусиль Великої Британії. Наслідки недостатнього врахування цих принципів у реалізації державної політики виявились у тому, що українсько-американська активність у 1992–1996 рр., зокрема інтенсивні зусилля української дипломатії, не підкріплювалися адекватним розвитком нашої зовнішньоекономічної діяльності. На жаль, ця тенденція і сьогодні ще остаточно не подолана; рівень розвитку українсько-американських зовнішньоторговельних відносин залишає бажати кращого.

Отже, прагнення до втілення принципів комплексності і системності державної політики у сфері національної безпеки є очевидним. Такою ж є і вимога до характеру діяльності держави та відповідного планування політики, яке починається з точного й однозначного формулювання цілей.

Формулювання цілей політики – найвідповідальніша частина стратегічного планування, яка є необхідною умовою успіху практичної реалізації запланованих заходів. Саме тому цілі державної політики у сфері національної безпеки мають формулюватися комплексно, виважено, однозначно. Зокрема, за умов неоднозначного формулювання цілей державної політики ускладнюватиметься оцінка її результату з погляду адекватності поставленим цілям та методам застосування управлінських рішень.

Важливим питанням є визначення пріоритетності цілей державної політики. Зазвичай практика розглядає поточний стан як ключовий для правильного формулювання стратегічних цілей. Держава ніколи не прагне досягнення однієї політичної мети, а характерна для України багатовекторність зовнішньої політики історично зумовлена. На початковому етапі становлення України як незалежної держави такий підхід був виправданим намаганнями налагодити контакти з більшістю країн і міжнародних організацій. Нині, коли є потреба інтенсифікувати міжнародні відносини України, орієнтація “на весь світ” не працюватиме, адже пріоритети визначаються саме тому, що будь-яка держава обмежена у своїх зовнішньополітичних та інших можливостях і ресурсах. Навіть сучасні США розподіляють власні можливості, щоб зосередити зусилля саме на тих напрямках, які визначені найважливішими, пріоритетними. Тому, на наш погляд, у цьому контексті потребують доопрацювання та конкретизації основні напрями зовнішньої політики України.

За таких підходів окремі напрями порівняно з іншими виявляються певним чином “оголеними”, але це виправдано тим, що успіх політики вирішальною мірою залежить від успіху саме на пріоритетних, а не на другорядних напрямках. Таким чином, успіх політичної діяльності залежить від правильності визначення стратегічних напрямів та цілей, що, у свою чергу, дає змогу правильно сконцентрувати зусилля. Мистецтво комплексного політичного менеджменту полягає у перерозподілі зусиль з метою своєчасно визначити успішні напрями

діяльності. Отже, аналіз політичної діяльності держави та маневрування між пріоритетними й іншими напрямками – два обов'язкові складники політичного менеджменту.

Оцінювання ситуації й формування задуму – ще два важливі етапи стратегічного планування. Формування задуму (кінцевої мети) передують формулюванню цілей. Задум виникає внаслідок виявлення існуючих чи ймовірних загроз. Виявлення загроз ґрунтується на вивченні та аналізі інформації. Стратегічному рівню планування відповідає тільки комплексний характер задуму, тому аналітична інформація, що розглядається на стратегічному рівні, має бути комплексною і містити дані про всі напрями внутрішньої та зовнішньої політики на основі використання різних, бажано альтернативних, джерел інформації.

Під час оцінювання ситуації всебічно вивчається й аналізується стан навколо політичної проблеми, яка має бути вирішена. При цьому враховуються: важливість ситуації, її зв'язок з різними аспектами політики у сфері національної безпеки держави, можливий перебіг подій у коротко-, середньо- або довгостроковій перспективі розвитку, співвідношення з основними складниками політики національної безпеки, можливі позиції інших гілок влади й суспільних груп, позиції інших країн, наявність ресурсів для ефективного здійснення політики. Усі варіанти рішення мають бути комплексними за змістом і спрямованістю. Лише на цій основі доцільно розробляти комплексні документи – концепції, плани, програми тощо.

Важливість таких етапів стратегічного планування, як оцінювання ситуації й формування задуму, можна проілюструвати на прикладі формування задуму щодо доволі нетрадиційної, але, на наш погляд, перспективної комплексної стратегічної політики України стосовно Російської Федерації та США.

Загальновизнано, що відносини України з РФ і США – державами, від яких значною мірою залежить її доля, мають подекуди об'єктивно суперечливий характер. Сутність цієї суперечливості полягає в тому, що Росія і США досі схильні будувати відносини з Україною за принципом “згори – донизу”, використовуючи українські політичні конструкції для підкріплення власних позицій. Водночас обидві держави зацікавлені в Україні, а Україна – в них. Тому вище керівництво України цілком обґрунтовано обстоює здійснення такої політики, згідно з якою відносини з Російською Федерацією та Сполученими Штатами Америки мають розвиватися як стратегічні на рівноправній, партнерській основі.

Положення України між цими двома полюсами сили зумовлює загрозу сталості такого стану, ускладнення умов її політичної “гри” та підвищення ступеня непередбачуваності наслідків чужих політичних рішень. Нагальною є потреба змінити позицію України у цьому питанні, посилити її статус як рівноправного партнера та зменшити дію можливих негативних чинників унаслідок ще наявного протистояння США і РФ.

На нашу думку, досягнення цієї мети можливе завдяки доповненню окремих стратегічних напрямів України щодо кожної із зазначених держав комплексною “двоєдиною” стратегією країни стосовно Російської Федерації і Сполучених Штатів Америки. У трикутнику відносин Україна – Росія – США є питання антагоністичні (стосовно яких США і Росія мають діаметрально протилежні

позиції), а є питання, що мають потенціал взаємної вигоди. Саме на останньому доцільно було б побудувати комплексну “двоєдину” політику України, розглядаючи її певною мірою як продукт еволюції українсько-російського та українсько-американського векторів зовнішньої політики.

Саме на основі переплетіння європейських інтересів цих двох партнерів можна зробити спробу пошуку спільних тристоронніх інтересів. У реалізації такої стратегії поряд з наявними механізмами у вигляді двосторонніх консультацій на найвищому рівні доречною видається ідея створення аналогічного механізму для вирішення проблем, що цікавлять усі три сторони. Фундаментом таких тристоронніх відносин могло б бути узгодження стратегії безпеки у Центрально-Східноєвропейському регіоні.

Якими ж мають бути шляхи і політико-правові інструменти практичного розроблення й реалізації системної державної політики? Світовий досвід свідчить, що найефективніші з них ґрунтуються на демократичній системі організації влади. Демократично обрані парламент, президент, органи місцевого самоврядування, відповідні процедури формування уряду та їх спільної роботи закладають підвалини системної діяльності всіх гілок влади як вираження і реалізації інтересів та політичних позицій усіх прошарків населення. З огляду на це удосконалення виборчої системи України є однією з найважливіших національних цілей, тому що її якість є необхідною умовою реалізації принципів системності та комплексності політики держави у сфері національної безпеки. Принагідно зауважимо, що об'єктивна незрілість нинішньої багатопартійної системи призвела до утворення у Верховній Раді України конгломерату політичних сил, які протистоять одна одній, а отже, ускладнюють формування і реалізацію системної політики національної безпеки.

Досвід інших держав свідчить також про те, що ефективні механізми реалізації комплексної системної політики у сфері національної безпеки, передусім відпрацювання питань стратегічного планування, склалися у виконавчій гілці влади. Певною мірою класичним можна вважати приклад США, де в 1947 р. відповідно до Закону про національну безпеку США при президентові країни було утворено дорадчо-консультативний орган – Раду національної безпеки (РНБ). Як зазначається в американській літературі, створення в 1947 р. РНБ означувало спробу вироблення та координування стратегічних напрямів політики федерального уряду.

У цьому ж контексті викликає безумовний інтерес висловлена російськими науковцями думка про те, що чи не найвагомішою причиною появи таких структур, як РНБ, є нагальна потреба глави держави мати надійні механізми реалізації своєї волі, яка може наштовхуватися на численні перешкоди, у тому числі на спротив розгалуженого апарату.

Утім, на наш погляд, суть вислову “спротив розгалуженого апарату” не слід розуміти лише як певним чином осмислену або ж керовану кимось дію. Проблема є набагато складнішою. Вона полягає у необхідності керувати значним і постійно зростаючим масштабом інформаційних потоків в органах виконавчої влади. Наприклад, на початку 80-х років ХХ ст. урядова друкарня США – найбільший у світі видавець – щодня отримувала 20 (!) залізничних вагонів паперу. Інтенсивне впровадження новітніх інформаційних технологій, як ми вважаємо,

не змінило сутності проблеми вдосконалення управління величезними потоками інформації, які потрібні органам влади для формування і здійснення скоординованої комплексної політики держави.

Ця обставина була не останньою серед тих, які завжди визначали і визначатимуть еволюцію функцій, завдань і структури РНБ загалом та її робочих органів. Так, згідно із Законом про національну безпеку США до найголовніших функцій та завдань РНБ належить інформаційно-аналітичне забезпечення рішень президента США з широкого кола аспектів внутрішньої, зовнішньої і воєнної політики щодо стратегічних проблем національної безпеки. Саме тому традиційно постійними членами Ради є державний секретар США і міністр оборони. З часом РНБ перетворюється на дедалі зручніший інструмент політики в руках президента, і керівництву США стає зрозуміло, що РНБ – ефективний орган, існування якого об'єктивно зумовлено й виправдано надзвичайно складною, багатовекторною глобальною політикою держави. При цьому роль Ради національної безпеки в ухваленні державних рішень найвищого рівня невинно зростає.

Адекватно розвивається її структура: якщо в перші роки свого існування Рада національної безпеки виконувала завдання силами кількох штатних працівників апарату, то в адміністрації Дж. Буша їх чисельність сягала близько 170 осіб. За часів Б. Клінтона значення РНБ зросло. Повідомляючи про зміни в напрямках діяльності РНБ, представник Білого дому зауважив, що вони відбулися за ініціативи президента США відповідно до його передвиборчих обіцянок визначити економічні питання як центральну проблему політики національної безпеки. Тому було створено Раду з економічної політики при президентові США, а її керівника введено до складу РНБ. Це забезпечувало тісну координацію РНБ з Радою з економічної політики й фактично означало появу окремого економічного напрямку політики національної безпеки. Таким чином, до традиційного тандему “зовнішня політика плюс оборона” додався ще один важливий напрям – економічний (як внутрішній, так і зовнішній, глобальний).

Найважливішою функцією РНБ є стратегічне планування. Маючи у складі регіональні (Центральної і Східної Європи; Росії та України; Європи й інших регіонів) та проблемно-тематичні управління (глобальних і багатогранних проблем; регіональних програм; міжнародних економічних проблем тощо), РНБ США, спираючись на всебічний аналіз, здійснює масштабні дослідження, розглядаючи значне коло проблем національної безпеки. Головною метою цих досліджень є намагання запобігти непослідовній політиці, що ґрунтується на миттєвих рішеннях тактичного характеру, й надати можливість президенту та його помічникам виробити стратегію, що відповідає вимогам зовнішнього світу. Успіх у координуванні політики США на вищому, стратегічному рівні сприяв поширенню комплексного планування на рівнях відомств федерального уряду. На початку 1989 р. своєрідний за функціями підрозділ – аналог РНБ створено у Міністерстві оборони США. Процес розширення функцій РНБ США супроводжується відповідними змінами координації державної політики, залученням до цього процесу державних і недержавних дослідницьких установ та аналітичних центрів, університетів.

Таким чином, РНБ США виконувала і виконує завдання скоординованого стратегічного державного планування, результати якого у вигляді рішень президента (наприклад, у вигляді періодичних доповідей президента про стратегію

національної безпеки США) використовуються урядом як керівництво для розроблення політики, що відповідає напряму діяльності того чи іншого відомства. Більш докладно генезис та еволюцію стратегічного прогнозування і планування в системі органів державної влади в США, а також роль у цьому процесі РНБ розглянуто в одному з вітчизняних досліджень.

Як уже зазначалося, на цьому досвіді концептуально ґрунтується політична практика інших країн, у тому числі пострадянських, зокрема Російської Федерації та України. Наприклад, в Україні законодавче і нормативно-правове регулювання питань створення системи стратегічного планування також засноване на принципах комплексності та системності. Практично всі національні інтереси й напрями політики у сфері національної безпеки нашої держави, що сформульовані президентською гілкою влади та законодавчо ухвалені, мають яскраво виражений інтегральний і комплексний характер. Саме ця обставина, на думку Президента України Л. Д. Кучми, дає можливість розглядати національну безпеку як певний інтегральний, консолідуючий суспільство чинник.

Викладене, безумовно, не слід розглядати як цілісне дослідження історії виникнення та діяльності РНБО України, але вже засвідчено факт формування в Україні системи стратегічного планування і прогнозування, в якій сьогодні важливе місце посідає Рада безпеки з її робочими органами та підпорядкованими їй науково-дослідними структурами.

Важливим завданням органів виконавчої влади у державотворчих процесах залишається подальше опанування комплексного підходу до планування, передусім стратегічного, підвищення його питомої ваги.

Створення відповідних структур, як це передбачено, наприклад, Указом Президента України “Про створення в Україні системи стратегічного планування і прогнозування” від 30.04.1999 р. № 460/99, є необхідною, але недостатньою для цього умовою. Не менше значення має підготовка фахівців зі стратегічним мисленням, таких, які володіли б необхідними знаннями й навичками комплексного планування. Таких фахівців в Україні не готує жоден навчальний заклад, за винятком окремих військових навчальних закладів. Наполеглива робота зі складання методик, підготовки фахівців з комплексного планування має бути підґрунтям діяльності органів державного управління всіх рівнів, передусім тих, що здійснюють стратегічне планування і прогнозування.

### **Організаційна структура забезпечення національної безпеки**

Забезпечення національної безпеки України передбачає здійснення сукупності заходів політичного, економічного, оборонного, правового, організаційного та соціального характеру, зокрема:

- проведення активної зовнішньополітичної діяльності, спрямованої на підтримання геостратегічної рівноваги;
- утвердження політики добросусідства щодо сусідніх держав;
- забезпечення оборонної достатності;
- розбудова служби національної безпеки, підтримання внутрішньої безпеки та правопорядку;

- нарощування економічного потенціалу й підвищення ефективності використання науково-технічного потенціалу;
- охорона навколишнього середовища;
- здійснення демографічної політики, сприяння всебічному розвитку охорони здоров'я, освіти та фізичної культури.

Розроблення зазначених заходів та втілення їх у життя покладаються на органи законодавчої, виконавчої та судової влади, засоби масової інформації, громадські організації та громадян і визначаються Конституцією України, відповідними законами та підзаконними актами України. Система державних органів, що забезпечують національну безпеку, має ґрунтуватися на принципах розподілу влади, паралелізму функцій з метою підвищення її надійності.

Відповідальність за забезпечення національної безпеки покладається на законодавчу владу (Верховна Рада України, її комітети, причетні до діяльності із забезпечення національної безпеки), судову (прокуратура, яка здійснює контроль за виконанням законів органами національної безпеки, іншими суспільними структурами й окремими особами, та суд, що карає за їх порушення) і виконавчу владу (Президент і підпорядковані йому органи державної влади, безпосередньо причетні до вирішення питань національної безпеки України).

Керівництво цією системою здійснює Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ), яку очолює Президент України. Функції Ради є суто дорадчими, допоміжними.

Специфіка та відмінність РНБОУ від інших суспільно-державних структур безпеки полягає насамперед у тому, що вона повинна сприяти інтеграції, взаємодії та координації всіх органів влади, що виконують функції забезпечення безпеки нації – зовнішньополітичні, економічні, демографічні, екологічні, суто військові тощо. Саме як інтеграційно-координуюча структура Рада національної безпеки і оборони України здатна забезпечити чітке (практично автоматичне) виконання своїх функцій різноманітними підрозділами державного апарату у разі стрімкого (вибухового) зростання небезпеки, соціальної чи внутрішньополітичної кризи, загострення міждержавних відносин, розв'язання збройного конфлікту, подолання стихійного або техногенного лиха чи інших катастроф.

На Раду національної безпеки і оборони України покладається розроблення планів дій у таких ситуаціях та контроль в умовах кризового управління. Вона повинна мати у своєму розпорядженні надійні джерела об'єктивної і точної інформації, достатньої за обсягом та оперативної, щоб забезпечувати Президенту України можливість ухвалення оптимальних рішень та впевненого прогнозування ситуації.

Важливою функцією Ради є також визначення стратегічних пріоритетів України з огляду на національні інтереси, ухвалення рішень стосовно варіантів її розвитку, вільних від впливу вузьковідомчого підходу, властивого окремим органам державного управління. Надвідомчий характер дає змогу Раді якнайповніше усвідомлювати завдання національної безпеки в контексті інтересів суспільного розвитку України та формувати програми конкретних дій щодо перспективної державної політики.



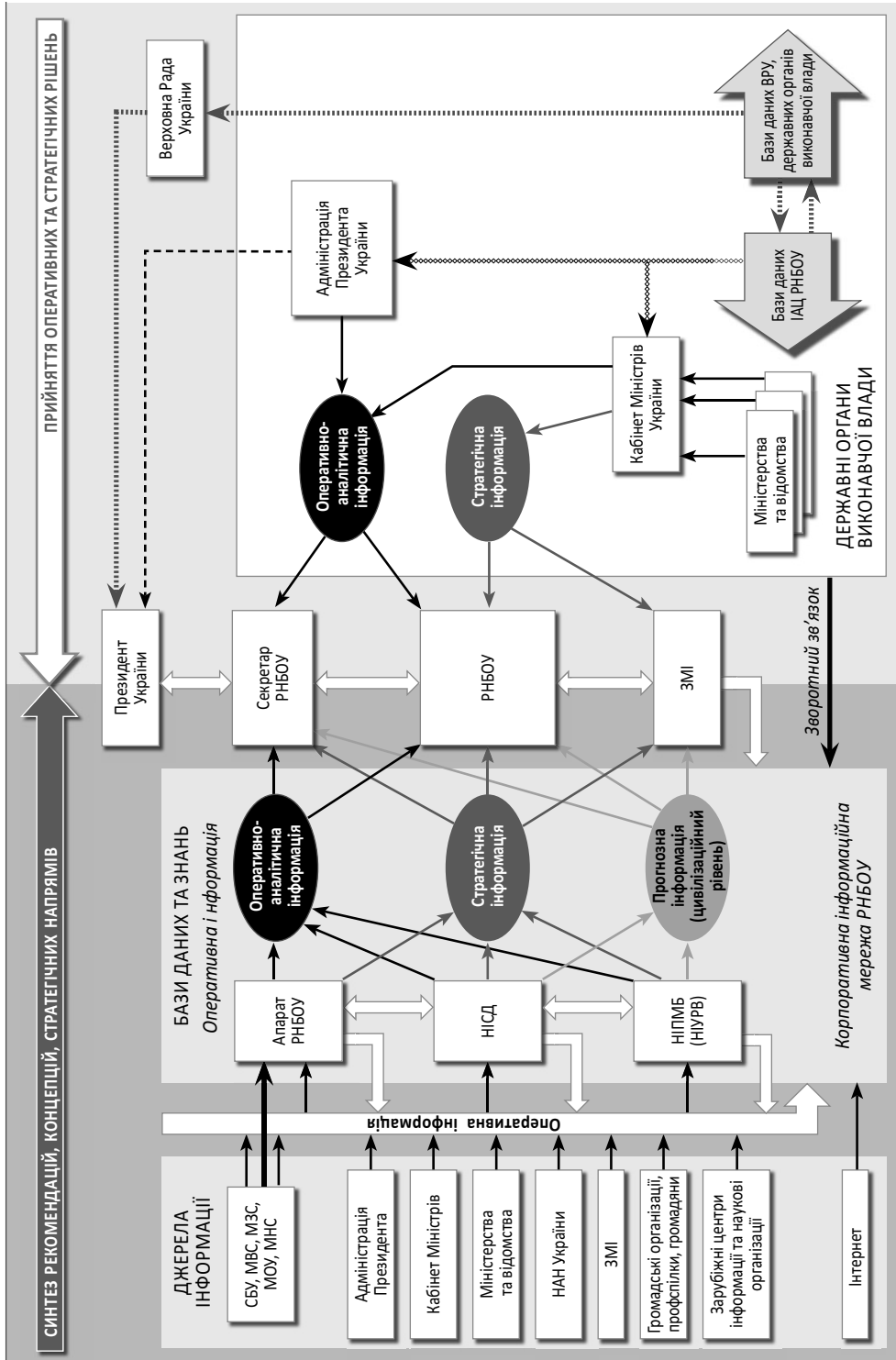


Рис. 5.1. Аналітично-прогнозне забезпечення ухвалення стратегічних рішень

В оперативних, тактичних та стратегічних аспектах діяльності Рада має спиратися на принцип конкурентності між окремими службами, що їй підпорядковуються. Це дасть можливість Президентові України оперувати альтернативними варіантами оцінки тієї чи іншої ситуації або проблеми, необхідними для ухвалення оптимального рішення. Разом з тим вирішальне слово, тобто вибір із запропонованих варіантів, залишається за Президентом України. Таким чином, особливість РНБОУ полягає в тому, що, з одного боку, вона працює на принципах вільного висловлення позицій, а з іншого – остаточне рішення приймає тільки одна особа – Президент України, який очолює цю структуру.

Жодна посадова особа у складі Ради національної безпеки і оборони України, як сама Рада, не може завадити Президентові ухвалити та реалізувати його рішення. Привілей члена РНБОУ – мати прямий вихід до Президента без будь-яких посередників і можливість особисто висловлювати свою думку з того чи іншого питання. Президент України бере відповідальність за свої рішення, підписуючи документи РНБОУ – директиви та доповіді (плани, меморандуми тощо). Президент України головує на засіданнях Ради або сам вирішує, кому доручити головування.

Важливе завдання РНБОУ – комплексне оцінювання інформації, що надходить з різних структур системи національної безпеки, опрацювання та реалізація на її основі відповідних заходів. Проект аналітично-прогнозного забезпечення ухвалення стратегічних рішень подано у вигляді схеми (рис. 5.1.).

## 2 ГЛОБАЛЬНИЙ ВИМІР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### 2.1. ВИКЛИКИ ДЛЯ ВОЄННОЇ ПОЛІТИКИ ТА ОБОРОННИХ РЕФОРМ

*Власюк О. С. Виступ на міжнародному семінарі  
“Виклики для України і регіону після подій 11 вересня”  
(Київ, НІСА, червень 2002 р.). Публікується вперше*

Події, що трапилися 11 вересня 2001 р. у Сполучених Штатах Америки, безсумнівно, стали історичною межею, яка умовно розділила сучасні воєнно-політичні підходи щодо забезпечення власної національної безпеки кожною державою на два періоди – “до” і “після”.

Основними висновками, які зробила більшість європейських держав унаслідок цих подій, є такі:

– міжнародний тероризм є проблемою всього світу, а не якоїсь конкретної держави чи блоку держав, і подолати його можливо лише шляхом об'єднання зусиль усіх прогресивних демократичних країн світу;

– ставка під час проведення воєнної реформи держави лише на сучасні, могутні, добре оснащені збройні сили не може слугувати гарантом національної безпеки країни у разі будь-якого терористичного прояву, а отже, необхідним є пошук нових підходів для протидії їм. Збройні сили у такому випадку можуть бути застосовані як допоміжний засіб або як засіб відплати (як приклад: антитерористична операція в Афганістані);

– система охорони стратегічних об'єктів (АЕС, греблі, хімічні заводи, бази схову озброєння тощо), ураження або руйнування яких може спричинити техногенні катастрофи чи призвести до непоправних економічних втрат для суспільства, має бути переглянута, а вимоги забезпечення безпеки цих об'єктів – суттєво підвищені;

– у суспільстві мають бути створені позаштатні цивільні органи (крім штатних, як, наприклад, МНС), які були б здатні швидко відреагувати на будь-яку ситуацію, пов'язану з терористичним нападом;

– спеціальні служби, які відповідають за попередження зазначених подій, повинні проаналізувати причини, що призвели до трагічних наслідків у США. Більшість держав уже переглянули свої підходи щодо значного підвищення вимог до цих служб. Їм виділено додаткове фінансування, спрямоване на антитерористичну діяльність. Самі служби значно консолідували (поєднали) свої зусилля з питань обміну інформацією про діяльність терористичних угруповань в усьому світі (особлива увага приділена угрупованням, які пов'язані з ісламським фундаменталізмом);

- стали більш жорсткими вимоги щодо контролю за пасажирями під час пересування авіаційним, морським, річковим та залізничним транспортом;
- ускладнилися процедури, пов'язані з імміграційними питаннями, особливо для країн третього світу та мусульманських країн тощо.

Безумовно, усі ці висновки так чи інакше стосуються коригування воєнної політики держави та її оборонних реформ. Не є винятком і Україна. Так, після подій 11 вересня 2001 р. значно посилилися позиції українських політологів, аналітиків та воєнних науковців, які виступають за необхідність зміни підходів до забезпечення воєнної безпеки держави, коли збройні сили вже не є найважливішим складником у цьому процесі. Аргументація досить прозора і переконлива: якщо навіть наймогутніша за воєнним потенціалом держава США не впоралася із запобіганням терористичному нападу на символи воєнної та економічної могутності держави – Пентагон і ВТО, то національний потенціал для цього є явно недостатнім. Це може розглядатися як один з аргументів на користь скорочення чисельності особового складу Збройних Сил України та прискорення процесів, пов'язаних з інтегруванням до НАТО.

Досвід сучасних локальних конфліктів, незважаючи на декларації хоча б однієї зі сторін про їх нібито всенародний характер, свідчить про завершення епохи масових армій. Можна стверджувати, що концепція масової армії, призначеної для ведення великомасштабних військових операцій, відходить у минуле. На зміну їй має бути збудована концепція, що передбачає надійний захист населення, життєво важливих інститутів і об'єктів інфраструктури держави від збройного нападу.

Отже, якщо досі збройні сили створювалися й готувалися виключно як засіб знищення, ураження, розгрому (хоча б і з метою покарання агресора), то нині спостерігається інша тенденція: збройні сили дедалі частіше використовуються як засіб збереження миру, припинення збройного насильства, забезпечення стабільності.

Такі погляди на трансформаційні процеси в Україні у військовій сфері поділяє і Захід. Як зауважив на початку червня цього року заступник держсекретаря США з питань Росії, Білорусі та України Стівен Пайфер під час прямого телемосту Київ – Вашингтон, Україна має армію, структурно наближену до збройних сил, що існували в радянські часи – армію, обтяжену певними важкими видами озброєнь. Він же підкреслив, що після подій 11 вересня США більше не мають потреби у таких “важких” збройних силах, як 10–15 років тому. Нині вони орієнтовані на мобільні сили з потужним авіаційним складником та високоточною зброєю. Саме тому наприкінці травня поточного року Пентагон відмовився від розробок нових потужних артилерійських систем як таких, що не відповідають сучасним вимогам.

Питання оборонних трансформацій та посилення військових можливостей Альянсу для протидії загрозі тероризму обговорювалися 6–7 червня 2002 р. міністрами оборони країн НАТО й України у Брюсселі на засіданні Ради євроатлантичного партнерства. Окрім рішення розпочати широку реорганізацію збройних сил Альянсу і командних структур, щоб зміцнити їхню спроможність протистояти новим загрозам, насамперед з боку тероризму, йшлося і про

розроблення спільних поглядів на структури, що відрізняються від тих, що діяли за часів “холодної війни”.

У цьому контексті, Україна як партнер НАТО повинна будувати свої збройні сили, орієнтуючись не на завдання минулого, а на завдання, що постають на тлі подій 11 вересня. НАТО готовий допомогти Україні з підготовкою цивільних кадрів для Міністерства оборони, надати підтримку в реформуванні українських військових частин і військових об’єктів, створенні Сил швидкого реагування, утилізації боєприпасів стрілецької і легкої зброї.

Події 11 вересня в США та підготовка збройних сил Сполучених Штатів до проведення антитерористичної кампанії стали додатковим доказом для українського військового керівництва щодо створення в структурі Збройних Сил України підрозділів, спроможних до здійснення спецоперацій.

Очікується, що Сили спецоперацій увійдуть до складу Передових сил оборони, які призначені для застосування першими у збройному конфлікті, щоб випередити його переростання в локальну або регіональну війну. Дотепер склад Передових сил оборони був трикомпонентним і охоплював стратегічні неядерні сили стримування, сили швидкого реагування та війська прикриття. Сили спецоперацій стануть четвертим елементом, який, найімовірніше, спочатку буде створюватися на основі частин і підрозділів аеромобільних військ (так в Україні називають колишні повітряно-десантні частини). Але їх підготовка й оснащення, виходячи з вимог спецоперації, зазнають істотних змін.

З огляду на постулати чинної військової теорії, в основу спецоперації покладено ідею “активно діючого фронту в тилу противника”. Вона охоплює диверсійні, диверсійно-розвідувальні, протидиверсійні, інформаційно-психологічні заходи. У сукупності та окремо вони матимуть єдине суперзавдання – позбавити противника матеріальної і моральної спроможності вести боротьбу.

Спецоперація є тонким та інтелектуальним засобом використання військової сили як під час збройного конфлікту, так і в процесі протидії тероризму. Цю загрозу вперше зафіксовано в проекті нової військової доктрини України, вже затвердженої Кабінетом Міністрів.

Структура українських ЗС, на думку фахівців, дедалі більш визначається не потребами національної оборони, а перспективою участі в договірних системах колективної безпеки. Тому, з огляду на досвід участі України в діяльності міжнародних сил ООН, для неї буде логічно (на професійній основі і відповідно до стандартів НАТО) формувати ті частини, які можуть бути використані в міжнародних силах.

На жаль, через брак коштів Україна не має широких можливостей для більш масштабних планів коригування своєї воєнної політики та оборонних реформ.

Україна ретельно вивчає підходи сусідніх держав щодо трансформаційних процесів у воєнній сфері, пов’язаних із подіями у США 11 вересня 2001 р., зокрема досвід Угорщини зі створення Національної гвардії, основу якої становитимуть волонтери зі спеціальною 2–3-місячною підготовкою. В Угорщині розглядаються також підходи щодо заснування добровільного товариства зі сприяння збройним силам (підготовка парашутистів, водіїв, підводників, льотчиків тощо). На думку експертів, це забезпечить підготовку резерву та

волонтерів і зв'язку з населенням. Для України, яка взяла курс на професіоналізацію війська, зазначене може стати одним із важливих питань стосовно підготовки резерву серед цивільного населення.

Можливо, у найближчій перспективі Україна повернеться до створення такої структури, як Національна гвардія, розробить нові підходи щодо її функцій, використає набутий сумний досвід, коли на цю структуру було покладено не притаманні їй функції. Так, замість того, щоб займатися підготовкою резервістів і слугувати базою для розгортання територіальної оборони, колишня Національна гвардія України почала дублювати армію та МВС.

Цікавими для України є підходи США стосовно посилення структур воєнної безпеки. Так, президент США під час телезвернення до нації заявив про необхідність створення нового відомства, до переліку завдань якого входитимуть збір, обробка та службове розповсюдження всієї розвідувальної інформації, яка одержується всередині країни та за кодоном, насамперед з питань тероризму та антитерористичної боротьби.

Нове відомство – Міністерство внутрішньої безпеки США – як очікується, стане другою після Пентагону структурою в уряді США за чисельністю співробітників та бюджетом. У новому відомстві працюватимуть 170 тис. осіб, а його бюджет, за даними високопосадових чиновників у Білому домі, становитиме 37 млрд дол.

Для українських військових науковців це може дати поштовх до розроблення нових підходів щодо створення структури, яка поєднає діяльність усіх розвідувальних структур силових відомств держави.

Кожна країна дотримується своїх підходів у боротьбі з тероризмом. Перший ешелон американської оборони полягає в тому, що США прагнуть не пускати до себе підозрілих гостей. Німці діють інакше. Були повідомлення, що впродовж року-другого в Німеччині налічувалося близько 40 тис. іноземців – прихильників і членів екстремістських організацій. Але за всіма ними пильно спостерігали. Як стверджують прихильники саме такого підходу, доцільно “тримати терористичні організації під контролем, не заганяючи їх у підпілля і не провокуючи чинити акти проти німецьких громадян”.

Україні з її прозорими кордонами зі сходу не залишається іншого вибору, як у міру можливості наслідувати німецьку методику. Відповідні силові структури в Україні повинні тримати під наглядом представників міжнародних угруповань. Якщо вони не порушують законів України, то правоохоронні органи не можуть висувати до них претензії.

Отже, воєнна сила не є головним засобом у боротьбі з терористами. Спочатку потрібно використати дипломатичні ресурси, ізолювати екстремістів, порушити їхні канали надходження коштів. Це потребує консолідованих зусиль багатьох країн. За цих умов нам необхідно тісніше співпрацювати між собою в галузі збору та обміну відповідною інформацією, яка традиційно вважається внутрішньою справою кожної держави.

Питання боротьби з тероризмом сьогодні стоїть настільки гостро, що для всіх цивілізованих держав захист від тероризму належить до категорії першочергових національних інтересів. Ми повинні створити союз, альянс гуманності проти тероризму, який загрожує життєдіяльності всього цивілізованого суспільства. І ми будемо жити у кращому світі, якщо поєднаємо зусилля в боротьбі з ним.

## 2.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ СВІТУ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Публікується за: Власюк О. С. Національна безпека в умовах глобалізації світу / О. С. Власюк // Україна-НАТО. – 2007. – № 1–2. – С. 18–23.

Сучасна ситуація у сфері міжнародної безпеки характеризується глибокими змінами, які пов'язані насамперед з активізацією інтеграційних процесів на глобальному і регіональному рівнях. Процеси глобалізації наклали відбиток на всі сфери світової цивілізації, зокрема оборони і безпеки. Сьогодні глобалізаційні процеси мають визначальний вплив на міжнародну, регіональні і національні системи безпеки та несуть у собі поряд з новими можливостями низку новітніх загроз. Україна в цих умовах не є винятком.

Новітні загрози, породжені процесами глобалізації, виникають із самої природи сучасних міжнародних відносин і є об'єктивним явищем. З огляду на це національного рівня гарантування безпеки вже недостатньо для їх попередження і подолання. Ізоляціонізм та різноманітні форми його прояву, такі як автаркія, класичні форми твердого нейтралітету, відмова від адекватних дій щодо інших суб'єктів міжнародних відносин і аналізу внутрішньополітичних процесів, що відбуваються за кордоном тощо, втрачають свою ефективність та є не виправданими з погляду національних інтересів сьогодення. Покладатися лише на такі форми уникнення загроз в умовах глобалізованого світу означає не лише не забезпечити надійний захист від них, а й створити додаткові проблеми.

Розглядаючи взаємозв'язок між глобалізацією й безпекою, можна виокремити критичні сфери, в яких проблеми наслідків глобалізації межують з проблемами безпеки, а саме:

- конфлікт цінностей;
- маргіналізація країн і регіонів;
- розпад політичних утворень і виникнення “держав, що не відбулися”;
- технологічні прориви у створенні нових поколінь озброєння із залученням новітніх технологій;
- неконтрольоване поширення звичайних озброєнь та ЗМУ в конфліктні регіони;
- розвиток інформаційних технологій, здатних істотно впливати на стабільність держави;
- загострення локальних збройних конфліктів, які впливають на стан регіональної та глобальної безпеки тощо.

За сучасних умов протидіяти глобальним загрозам можна лише глобальними засобами, можливості для яких створює система міжнародних відносин. Головними формами такої протидії є створення глобальних та регіональних моделей безпеки із засобами колективного попередження загроз і їх подолання.

Унаслідок поширення процесів світової глобалізації звужуються можливості незалежних суверенних держав у визначенні темпів та напрямів

політичних змін усередині країн та у світі загалом. Доволі чітко окреслюється тенденція до зрощування національно-державних та загальносвітових проблем. Це актуалізує питання щодо формування субрегіональних, регіональних та глобальних систем безпеки. У сучасному світі поглиблюється тенденція до утворення систем колективної безпеки на регіональному та глобальному рівнях. Прикладами реакції окремих суб'єктів міжнародних відносин на зміни в сучасному світі, що свідчать про еволюцію підходів до забезпечення безпеки, є такі:

1) раніше зовнішня політика США характеризувалася періодичним системним чергуванням інтернаціоналістичної та ізоляціоністської концепцій. На сьогодні зовнішня політика будь-якої американської адміністрації характеризується потужним інтернаціоналізмом;

2) традиційно нейтральна держава – Швейцарія вступила в ООН, активно співпрацює з ЄС, її власні збройні сили беруть участь у міжнародних миротворчих та безпекових операціях, країна є учасником програми НАТО “Партнерство заради миру”;

3) нейтральні Швеція, Фінляндія, Ірландія та Австрія активно співпрацюють з НАТО, зокрема Швеція є одним із провідних учасників операції НАТО в Афганістані. Зазначені країни залучені до реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС;

4) традиційна ізоляціоністська політика Японії змінюється потужними регіональними, позарегіональними і глобальними політичними та безпековими діями. Країна взяла участь у діяльності міжнародної коаліції в Іраку. Уперше з часів Другої світової війни в Японії створюються власна армія та міністерство оборони;

5) потужне міждержавне об'єднання “Рух неприєднання” фактично припинило функціонування через невідповідність сучасному міжнародному становищу;

6) КНДР, незважаючи на державну концепцію “самодостатності нації”, фактично нівелювала її з огляду на необхідність отримання економічної, енергетичної та гуманітарної допомоги з-за кордону.

Цей перелік можна поповнювати ще багатьма прикладами.

Аналіз безпекової ситуації в Україні свідчить, що більшість загроз мають внутрішнє походження. Це корупція, організована злочинність, поширення наркоманії, тіньова економіка, деформації економічного, соціального та демографічного розвитку, екологічні й техногенні проблеми тощо. Проте останнім часом зростає вплив зовнішніх загроз через виникнення низки цілком нових негативних чинників та значне посилення існуючих. Такі тенденції притаманні не лише Україні – вони є негативними наслідками глобалізації сучасного світу.

За таких умов будь-яка країна, навіть найбільш потужна в економічному, політичному та військовому плані, не може самостійно забезпечувати національну безпеку. Відповідь на питання: самостійно або коаліційно реагувати на сучасні виклики безпеки – для України, як і для більшості центральноєвропейських країн, на сучасному етапі розвитку не має альтернатив. Ані статус нейтральної країни, ані політика балансу між різними стратегічними партнерами не можуть бути продуктивними. Головне питання полягає в тому, з якими структурами



і яким чином Україна може ефективно забезпечити свою безпеку і своє майбутнє як суверенна незалежна держава.

Відповідь дає сучасна європейська та українська реальність. Найважливішою військово-політичною організацією Європи з другої половини ХХ ст. був і залишається Північноатлантичний союз. Альянс створювався насамперед як система колективної оборони, але необхідність вирішення проблем європейської безпеки постійно посилювала політичний складник Євroatлантичного Союзу. У цьому контексті НАТО відіграло роль “великого інтегратора” повоєнної Європи, і цей інтеграційний потенціал не вичерпаний і сьогодні.

Нині найбільш ефективною формою колективного співробітництва в галузі безпеки та протидії сучасним глобальним загрозам є Організація Північноатлантичного договору – НАТО. Цінність євroatлантичної системи колективної безпеки полягає ще й у тому, що з формуванням нової моделі міжнародних відносин після краху Ялтинсько-Потсдамської системи НАТО найбільш швидко та адекватно пристосувався до нових геополітичних умов, витримавши складний трансформаційний період. Більше того, крім значного збільшення кола учасників колективної безпеки, Північноатлантичний Альянс значно розширив сферу своєї діяльності та форми протидії новим загрозам. До того ж, розуміючи необхідність поглиблення кооперації в безпековій сфері, НАТО здійснює тісне співробітництво з іншим глобальним гравцем – Росією. У найближчих планах діяльності НАТО – розширення безпекового партнерства на глобальний рівень із включенням Японії, Південної Кореї, Пакистану, Австралії, Нової Зеландії.

Інша перспективна форма колективної протидії сучасним глобалізаційним загрозам перебуває у процесі свого становлення та пристосування до вимог часу. Йдеться про створення загальноєвропейської системи колективної безпеки в межах Європейської політики безпеки та оборони.

Варто зауважити, що як НАТО, так і система безпеки та оборони ЄС не є взаємовиключними. Більше того, обидві сторони визнають взаємозалежність та обопільну доповнюваність. Свої стратегічні концепції розвитку ці дві безпекові структури розробляють з урахуванням перспектив та потенціалу одна одної. Практично всі держави Європи активно залучені до участі в обох безпекових структурах НАТО та ЄС. Це лише підтверджує їх необхідність і ефективність для сучасної європейської безпеки загалом та кожної окремої держави континенту зокрема.

Слід зазначити, що на теренах пострадянського простору Євразії існує структура, яка має характеристики, наближені до поняття “колективна система безпеки”. Йдеться про Організацію договору про колективну безпеку (ОДКБ). Договір про колективну безпеку (ДКБ) був підписаний 15 травня 1992 р. Учасниками ДКБ є Республіка Вірменія, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, Киргизька Республіка, Російська Федерація, Республіка Таджикистан. Договір ратифікований усіма зазначеними державами й передбачає автоматичне продовження терміну дії Договору на чергові п'ятирічні періоди. Власне Організація договору про колективну безпеку виникла на основі ДКБ 18 вересня 2003 р. Головним її завданням є координація і поглиблення військово-політичної взаємодії,

становлення багатосторонніх структур та механізмів співробітництва, покликаних забезпечувати на колективній основі національну безпеку держав-учасниць, надавати необхідну допомогу, у тому числі військову, державі-учасниці, яка стала жертвою агресії.

Так, у ст. 2 ДКБ зазначається: “У випадку виникнення загрози безпеці, територіальній цілісності й суверенітету однієї або декількох держав-учасниць, або загрози міжнародному миру й безпеці держави-учасниці негайно застосуватимуть механізм спільних консультацій з метою координації своїх позицій і вжиття заходів для усунення цієї загрози”.

Одночасно в ст. 4 ДКБ передбачено: “У випадку здійснення акту агресії проти кожної з держав-учасниць усі інші держави-учасниці нададуть їй необхідну допомогу, включаючи військову, а також підтримку коштами, що перебувають у їх розпорядженні, у порядку здійснення права на колективну оборону відповідно до ст. 51 Статуту ООН”.

Проте Договір, що закладений в основу функціонування регіональної військово-політичної організації ОДКБ, насправді не передбачає жодних специфічних заходів колективної безпеки, зокрема, у ньому не йдеться про дії на випадок агресії однієї держави – учасниці СНД проти іншої. Фактично це договір про колективну оборону. Але й положення про колективну оборону в ньому прописані недостатньо повно. По суті, з нинішнього Договору можна виокремити лише одну статтю, що реально була застосована в інтересах Росії. Це ст. 7, де зазначено, що “розміщення й функціонування об’єктів системи колективної безпеки на території держав-учасниць регулюються спеціальними угодами”.

Це положення спростило підписання двосторонніх угод Росії з учасниками ОДКБ й уможливило визначення статусу російських військових об’єктів на території колишніх союзних республік. Інтерес інших партнерів Росії по ОДКБ полягає в тому, що в межах організації вони мають можливість отримувати військову техніку й системи озброєння за внутрішньоросійськими цінами, а також безкоштовно навчати своїх військовослужбовців у РФ.

Сьогодні ОДКБ не може розглядатися як повноцінна система колективної безпеки. По суті, у рамках Колективних сил швидкого реагування (КСШР), створених ОДКБ, боєздатними можуть вважатися лише російські бойові підрозділи. Тому КСШР має більш психологічне, ніж військове значення. Але ОДКБ усе ж можна оцінити як один із прикладів консолідованої політики країн-учасниць: це регіональний союз, що створює можливості спільно протидіяти сучасним загрозам, зумовленим глобалізацією (насамперед тероризму й поширенню наркотиків), а також вирішувати локальні завдання.

Сама суть Договору про колективну безпеку, закладені в ньому принципи й форми співробітництва, а також заявлені позиції визначають реальну можливість його трансформації в довгостроковій перспективі у складову частину системи загальної безпеки на євразійському просторі.

Нині ОДКБ як система колективної безпеки переживає процеси адаптації до нових викликів. Зокрема, у межах організації висуваються пропозиції “накласти” військово-політичні елементи ОДКБ на економічну

інтеграцію в рамках Євразійського економічного співтовариства (ЄврАзЕС). Держави – учасниці ОДКБ та ЄврАзЕС фактично ідентичні, тому практично жоден проект, що розробляється у рамках ЄврАзЕС, – енергетичний, транспортний або інший – не може обійтися без вирішення питань забезпечення безпеки. Тобто здійснюються спроби вибудовування складних систем безпеки, які не обмежуються лише військовими системами колективної безпеки.

Окрім того, є підстави вважати, що в короткостроковій перспективі певних елементів системи колективної безпеки набуде Шанхайська організація співробітництва (ШОС). ШОС була створена 15 червня 2001 р. у Шанхаї (КНР) Республікою Казахстан, Китайською Народною Республікою, Республікою Киргизстан, Російською Федерацією, Республікою Таджикистан, Республікою Узбекистан. Серед її головних пріоритетів зазначено: спільне забезпечення й підтримка миру, безпеки і стабільності в регіоні. Це створює підґрунтя для подальшого перетворення ШОС на окремих військово-політичний блок в Азії. Однак специфіка суперечностей у межах ШОС (між Росією та КНР, Казахстаном і Узбекистаном) унеможливає прогнози щодо строків завершення такої трансформації.

Проте вже тепер запущено механізм взаємодії військових відомств у межах цієї організації. Проводяться зустрічі міністрів оборони країн-учасниць, переговори на рівні делегацій генеральних штабів, двосторонні й багатосторонні навчання антитерористичного спрямування. Так, у межах ШОС підписано угоду про виявлення й перекриття каналів проникнення на території країн – учасниць ШОС осіб, причетних до терористичної й екстремістської діяльності, затверджено програму співробітництва у боротьбі з тероризмом на 2007–2009 рр. У вересні 2007 р. заплановано проведення перших російсько-китайських спільних навчань.

Для України є життєво необхідним залучення до певних моделей та систем забезпечення національної безпеки. При цьому слід враховувати, що ОДКБ та безпековий складник ШОС формуються за принципом корпоративної організації, що припускає субординацію інтересів держав – учасниць цих регіональних організацій, підлеглість інтересам головних гравців ОДКБ та ШОС: Росії та Китаю. У коопераційних системах безпеки (наприклад, НАТО), така детермінація зведена до мінімуму.

Таким чином, з огляду на потребу збереження суверенітету України та протидії зовнішньому втручання у внутрішньополітичні процеси в державі, Києву доцільно брати участь насамперед у коопераційних системах безпеки, де не існує вертикальної інтеграції. Такою системою на сьогодні є тільки НАТО. Свою ж співпрацю з іншими системами безпеки в регіоні (ОДКБ тощо) доцільно будувати на основі координації зусиль із протидії таким загрозам безпеці, як тероризм, наркотрафік, поширення зброї масового ураження (ЗМУ), віддаючи перевагу спільній участі у функціонуванні механізмів “м’якої безпеки” (поліцейських операціях, запобіганні нелегальній міграції тощо).

Отже, загальна структура забезпечення національної безпеки України в умовах глобалізації має бути багатовимірною та комплементарною, щоб кожен

з рівнів доповнював один одного та зміцнював загальну ефективність національної безпеки, а всі вони узгоджувалися з єдиним стратегічним напрямом і не мали суперечностей.

Так, на низовому, базовому, рівні мають реалізовуватися заходи національної безпеки.

Наступний рівень передбачає комплекс взаємоузгоджених дій у двосторонньому співробітництві. Пріоритет у таких відносинах слід віддавати країнам – сусідам держави, глобальним і регіональним лідерам та провідним суб'єктам міжнародних організацій.

На вищому рівні мають створюватися можливості для різних форм регіонального безпекового співробітництва. У випадку України – це організації Чорноморсько-Каспійського регіону (ГУАМ, ОЧЕС), Балто-Чорноморської дуги (СДВ), ЦЄІ, Рада оборони країн Південно-Східної Європи, євро регіони.

Найвищим щаблем гарантування безпеки має бути співробітництво на глобальному рівні, яке для України передбачає реалізацію національних інтересів у межах загальноєвропейського та трансатлантичного партнерства – ЄС і НАТО.

Колективні форми гарантування безпеки на глобальному рівні накладають на всіх його суб'єктів глобальну відповідальність. Ігнорування негативних та загрозливих тенденцій в одному кінці світу рано чи пізно, але неминуче призводить до виникнення їх біля власних кордонів або безпосередньо у власній країні. Тож держава, яка прагне до іміджу відповідальної, не має права уникати сучасних викликів глобалізованого світу, прикриваючись тими або іншими причинами – географічними, політичними, економічними, а повинна приймати їх та знаходити адекватні відповіді.

### 2.3. БЕЗПЕКА УКРАЇНИ У ХХІ ст.

Аналітичні оцінки Національного інституту проблем міжнародної безпеки  
/ за ред. О. С. Власюка (Київ, березень 2009 р.).

*Публікується вперше*

#### **Національна безпека України в умовах глобальних трансформацій**

Початок ХХІ ст. став часом радикальних трансформацій не лише в Україні, а й у всьому світі. За період від 11 вересня 2001 р. і до воєнного конфлікту на Кавказі у серпні 2008 р. відбулися суттєві зміни у сфері безпеки. Значно зросли масштаби міжнародного тероризму, розповсюдження зброї масового ураження та відновлення колишнього виду незаконної діяльності – піратства. Поглибилася криза дієвості міжнародного права, міжнародних інститутів та систем безпеки. Росія дедалі активніше виявляє прагнення до утвердження себе як світового центру сили, демонструючи наступальність своєї зовнішньої політики. Спостерігається відсутність консенсусу на євроатлантичному просторі стосовно відносин з Росією та реагування на агресивні прояви її зовнішньої політики. Стрімко зросла небезпека ескалації “заморожених” та виникнення нових регіональних конфліктів, особливо після російсько-грузинського в серпні 2008 р.

На противагу НАТО, Організація договору про колективну безпеку (ОДКБ) перетворюється на військово-політичний блок, розгортаються елементи інформаційної війни. Усе це докорінним чином змінює воєнно-політичну ситуацію у Південно-Східній Європі. Зокрема, зміна геополітичної ситуації призвела до того, що Україна фактично виявилася буферною зоною між двома найбільш потужними воєнно-політичними та воєнно-економічними системами. Кожна з них використовуватиме Україну, щоб відвести загрози від себе, здійснюючи інформаційний, економічний, воєнний та інший вплив.

Європейські країни, на відміну від США, більше зацікавлені у добросусідських відносинах з Росією, що визначає їх значно обережніше ставлення до великої східної держави. Залежність від енергопостачання зі Сходу відіграє головну роль у формуванні їхньої зовнішньої політики, про що свідчить російсько-український газовий конфлікт 2008–2009 рр.

Останнім яскравим проявом трансатлантичних суперечностей став Бухарестський саміт НАТО у квітні 2008 р. з його компромісним рішенням щодо України та Грузії. Водночас Києву вкотре дали зрозуміти, що майбутнє України вирішуватиметься не стільки в Білому домі, Кремлі чи на Єлисейських Полях, і навіть у Києві, скільки в Донецьку, Львові, Вінниці і далі – аж до останнього села.

На початку 2000-х років відбулося переосмислення Росією своєї ролі у світі, що, зокрема, виявилось у її відмові від глобальних претензій, зафіксованій виведенням військових баз із Лурдеса (Куба) і Камрані (В'єтнам), виборі стратегії перетворення РФ на енергетичну наддержаву і країну – регіонального лідера в Північній Євразії. Таке бачення було відображено в ключових стратегічних документах, прийнятих під час першої каденції Президента Росії В. Путіна. Це Концепція національної безпеки 2000 р., Концепція зовнішньої політики 2000 р., Енергетична стратегія на період до 2020 р. та Актуальні завдання розвитку Збройних Сил Російської Федерації, затверджені у 2003 р., Концепція зовнішньої політики РФ, затверджена 12 липня 2008 р. президентом Росії Д. Медведевим. В останній уперше прямо згадується Україна: Росія зберігає негативне ставлення до розширення НАТО, зокрема планів прийому у члени Альянсу України та Грузії.

На засіданні “Великої вісімки” у липні 2008 р. президент РФ Д. Медведев виступив із пропозиціями щодо вдосконалення глобальної архітектури безпеки. Він, зокрема, запропонував підписати новий загальноєвропейський безпековий пакт, створивши нову систему безпеки в Європі, яка б замінила НАТО, ОБСЄ та ОДКБ. За оцінками *The International Herald Tribune* (28.07.2008 р.), пропозиція стосується не стільки поліпшення міжнародного клімату, скільки продовження старої радянської традиції висунення “мирних” ініціатив, спрямованих на руйнацію єдності міжнародних угруповань.

Зовнішня політика Росії дедалі більше набуває агресивного характеру в напрямі розширення впливу на пострадянському просторі та утвердження Російської Федерації як одного зі світових центрів сили. Події в Грузії у серпні 2008 р. засвідчили, що головними особливостями зовнішньої політики Росії є готовність до використання силових методів (зокрема, стосовно пострадянських

країн) та нехтування думкою світової спільноти, нормами і правилами міжнародних відносин та розв'язання конфліктних ситуацій.

Америка доволі позитивно відреагувала на повернення примари загрози зі Сходу. Як зауважив англійський експерт Дж. Шерр в інтерв'ю "Українському тижню" (№ 5 за 2008 р.), ніхто на Заході нині не сприймає Росію як військову загрозу, тому контрольована воєнно-політична конфронтація з таким противником надзвичайно зручна для вирішення тактичних завдань, зокрема внутрішньополітичних.

Світова економічна криза впливає на стан національної, регіональної та глобальної безпеки будь-якої країни світу, а саме:

- вона посилює традиційні загрози і виклики безпеці та створює принципи нові;

- в умовах боротьби з негативними наслідками глобальної кризи зростає національний егоїзм країн, які намагаються подолати кризу, незважаючи на інтереси союзників та партнерів;

- країни, які опинилися поза межами "золотого мільярда", значно болючіше відчують наслідки глобальної кризи, більше того, вони перетворюються на своєрідну зону, за рахунок якої розвинені країни мають змогу перерозподіляти негативні наслідки кризи, таким чином зменшуючи тиск на власну економіку та соціальну сферу;

- в умовах кризи посилюється соціальна нестабільність, що дає можливість певним політичними колам експлуатувати ідею пошуку "зовнішнього ворога" та "сильної руки";

- вирішення існуючих проблем силовими методами перетворюється на "звичайну" практику сучасної міжнародної політики провідних міжнародних структур безпеки та окремих країн світу.

- За цих умов в Україні:

- процеси євроатлантичної інтеграції перетворилися на процеси політичного протистояння та політичного торгу між різними політичними силами. Досягнення політичного консенсусу найближчим часом видається малоімовірною перспективою;

- головною завадою для створення і виконання Річних національних програм (РНП) під час проведення реформ, необхідних для вступу в НАТО, є відсутність державної системи управління цим процесом (Кабінет Міністрів України фактично самоусунувся від участі у ньому; завдання формування РНП покладається на МЗС України; міністерства та відомства не мають належного фінансування програм, як і самих програм);

- фінансова криза фактично унеможлиблює цілеспрямовану роботу з реформування ЗС України.

Ключовим документом у сфері забезпечення національної безпеки України є Стратегія національної безпеки. Реалізація її цілей та завдань має загальнонаціональне значення і тією чи іншою мірою зачіпає інтереси всіх без винятку груп населення України. З геополітичних причин реалізація Стратегії має істотний вплив на пострадянський простір та певною мірою інтереси ЄС і США. Стратегія проголошує 10 основних цілей, згідно з якими визначається 66 завдань забезпечення національної безпеки. Усі

вони значно відрізняються за принципами, механізмами та інструментами реалізації.

Більше третини завдань стосуються забезпечення загальнонаціональних трансформацій та впровадження загальнодержавних реформ. Ще третина – завдання, які передбачають реформування органів виконавчої влади. Решта завдань є універсальними щодо поточних реформ.

Більшість завдань Стратегії має реалізовуватися шляхом реформ – політичної, конституційної, адміністративної, регіональної, судової, податкової, земельної та інших, перелічених у тексті документа. Завдання, які можна вважати універсальними (захист державного суверенітету, територіальної цілісності, зміцнення міжнародного статусу тощо), також пов'язані з реформами. Для їх реалізації Стратегія передбачає створення “адекватної, ефективної та економічно виправданої системи управління національною безпекою, спроможної забезпечити поступ суспільства і держави на шляху до спільноти розвинутих демократичних країн” (параграф 3, абзац 1). Така система не була сформована за централізованої президентської форми правління, і це завдання ще більше ускладнилося після введення в дію Конституційної реформи і з початком політичної кризи. Нинішня система управління національною безпекою не адекватна чинній системі влади і характеру сучасних загроз, неефективна у виконанні завдань, що постають у цій сфері, економічно не забезпечена.

Особливістю Стратегії є те, що, проголошуючи необхідність реформ, вона не конкретизує їх зміст. Зокрема, наголошуючи на необхідності продовження політичної реформи і впровадження Конституційної реформи, Стратегія не визначає майбутньої моделі влади.

### **Глобальний контекст воєнної безпеки**

На уламках біполярного світу, заснованого на конфронтації двох наддержав, відбуваються динамічні, часом радикальні зміни як на глобальному, так і на регіональному рівнях, формуються нові міжнародні відносини, нові структури, зокрема у сфері воєнної безпеки.

Проблема швидкого реагування на них перетворюється на політичний виклик для будь-якої країни.

Держава забезпечує національну безпеку своєю сукупною могутністю, однак, оцінюючи заходи, що здійснюються у різних сферах, можна зауважити, що здебільшого вони прямо або побічно спираються на воєнну могутність, яка досі визначає роль і вплив держави в сучасній геополітиці.

Головна мета забезпечення воєнної безпеки – запобігання, локалізація і нейтралізація воєнних загроз. Виняткова важливість оцінок цих загроз для забезпечення безпеки країни, будівництва і розвитку її збройних сил зумовлює необхідність більш чіткої і детальної їх характеристики. За сучасних умов воєнна безпека має забезпечуватися сукупністю наявних у розпорядженні держави сил і засобів. Водночас реалії ХХІ ст. потребують переосмислення й уточнення воєнних загроз, що, на нашу думку, матимуть таку специфіку.

По-перше, військові загрози залишаються найбільш небезпечними серед загального спектра загроз і можуть бути довготривалими через недостатньо ефективний інструментарій їх попередження, локалізації та нейтралізації.

По-друге, військові загрози матимуть комплексний характер, що зумовлено ускладненням процесу протидії та залежністю від параметрів загроз в інших сферах.

По-третє, вектори військових загроз часто змінюватимуть свій географічний напрямок, рівень небезпеки й об'єкти, на які вони будуть спрямовані, через зниження рівня оборонного потенціалу, посилення активності сепаратизму, релігійного екстремізму і міжнародного тероризму.

І, нарешті, військові загрози можуть змінювати свій пріоритет. Так, якщо в багатьох розвинених і економічно стабільних державах явний пріоритет віддається зовнішнім загрозам порівняно з внутрішніми, то значна кількість країн (у тому числі Україна) опиняються в ситуації, коли внутрішні загрози за важливістю і можливими наслідками прирівнюються до зовнішніх.

Усталені принципи, на основі яких протягом останніх майже 400 років (після підписання Вестфальського мирного договору в 1648 р.) будувалася система міжнародних відносин, а саме: суверенітет держав, недоторканність кордонів, невтручання у внутрішні справи країн тощо, у третьому тисячолітті змінюються на підтримку демократії та утвердження прав особи у будь-якій країні чи регіоні світу. Ці морально-правові імперативи перетворюються на головний лейтмотив діяльності провідних військових потуг світу. Головна мета – адаптація навколишнього простору безпеки до “правил гри” західних демократій; перетворення морально-етичних критеріїв на визначальні показники оцінки тієї чи іншої країни, її політики.

Існуючі глобальні та регіональні системи безпеки за останні 10 років виявилися нездатними ефективно реагувати на новий спектр військових загроз.

Саме слабка ефективність традиційних структур безпеки, головним завданням яких було попередження широкомасштабного збройного нападу ззовні, зумовила перегляд підходів до проблеми забезпечення безпеки як на законодавчому, так і на інституційному рівні. Поява нових концепцій безпеки, нових стратегій та доктрин, військова реформа національних ЗС майже в усіх провідних країнах світу та процеси адаптації ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ, ОДКБ до нових викликів третього тисячоліття яскраво це підтверджують.

Внутрішні конфлікти в нестабільних країнах перетворюються на принципово нову загрозу міжнародній стабільності та безпеці, яка докорінно змінює традиційні погляди на існуючу систему міжнародних відносин. Силове втручання (усупереч загальноновизнаним нормам міжнародного права) у внутрішні справи суверенних країн, проведення так званих “гуманітарних інтервенцій” набуває широкого застосування. При цьому наводяться такі аргументи.

1. Суверенітет перестав бути абсолютною цінністю. Держава використовує свої права як складник сумарних прав її громадян і зобов'язана їх захищати. Якщо вона не може впоратися зі своїми обов'язками, влада втрачає права суверена.



2. За визначених обставин головний імператив держави (захист прав громадян від негативного зовнішнього впливу) поступається місцем загальнолюдським цінностям (захист особи від порушення її основних прав), які опиняються на першому місці серед етичних аргументів на користь втручання.

3. Інтервенція – засіб протистояти виникненню світового хаосу, оскільки внутрішні конфлікти і насильство здатні вийти за межі кордонів разом з потоками біженців, а сусідні країни можуть бути втягнутими у це протистояння.

Потенційний вплив внутрішньодержавних конфліктів на зовнішнє оточення (потоки біженців, незаконне переміщення озброєнь тощо), з одного боку, викликає зрозумілу занепокоєність сусідів і може стати одним із пріоритетів політики безпеки, а з іншого – обґрунтовує право на втручання у внутрішні справи нестабільних держав.

Звідси – тенденція розглядати внутрішньодержавні конфлікти у прямому зв'язку з їх можливим впливом на зовнішнє оточення. Цей вплив завжди несприятливий, але може виражатися по-різному: безпосередньо загрожувати території і населенню сусідніх держав або ж впливати на емоції громадян, що живуть далеко від кризових зон. Основним гаслом прихильників інтервенції став принцип *we should, and therefore we must*, сформульований колишнім Генеральним секретарем ООН Хав'єром Пересом де Куельяром. Він зазначав: "Ми – свідки незворотного зрушення у суспільній свідомості до віри, що заснована на принципах моралі. Захист принижених і тих, хто страждає, повинен бути вище кордонів і правових документів".

### **Загрози здатні спровокувати застосування сили**

Роль війни як найбільшої загрози безпеці не змінилася, але технічний і технологічний розвиток людства, формування міжнародної економічної системи та загальносвітової мережі комунікацій дали поштовх виникненню принципово нових загроз, що мають свої особливості і специфічно проявляються у внутрішньополітичних та міжнародних відносинах. Техногенні катастрофи на кшталт Чорнобильської, внутрішні криваві збройні конфлікти на етнічному, релігійному чи політичному ґрунті, інформаційні війни, економічні кризи тощо змінили погляди на безпеку загалом і потребують розроблення нових підходів до вирішення цієї проблеми.

Стало очевидним, що використання, зловживання та маніпуляції з дефіцитними ресурсами у політичних або економічних цілях, випадковий збій їх поставок унаслідок аварій створюють реальні загрози нормальній життєдіяльності держав і можуть спровокувати застосування сили.

Світові реалії підтверджують залежність між внутрішніми та регіональними конфліктами, з одного боку, та поширенням бідності – з іншого. Третина населення світу – близько 1,3 млрд осіб – виживає на дохід менше одного долара на день. Саме тому головною загрозою безпеці в ХХІ ст. буде не протистояння великих держав або прискорення революції у військових технологіях, а поширення бідності людей. Такий висновок зроблено в щорічній доповіді Генерального секретаря ООН.

Доступ до дефіцитних ресурсів, або ресурсів, що можуть загрожувати безпеці, розглядався політичними лідерами певних країн як причина підтримки військової присутності в регіоні, нарощування військово-морських сил, розміщення сил швидкого розгортання або присутності військ на територіях інших країн.

Є кілька видів корисних копалин, виснаження яких або зміна традиційних напрямків транспортування сприймається державами як потенційна причина конфлікту. До таких “критичних ресурсів” належать передусім енергоносії та прісна вода. Нафтова криза 1973 р. змусила уряди провідних країн переглянути підходи до національної безпеки з позиції впливу на безпеку економічних чинників, і в першу чергу залежності економіки від природних ресурсів. Так, до загроз було віднесено дії, які за короткий проміжок часу здатні радикально знизити рівень життя населення країни або значно звужити межі вибору політичних рішень, які має у своєму розпорядженні уряд або недержавні комерційні структури у межах території держави. Безпека держави залежить від її економічної вразливості через перерву у постачанні необхідних ресурсів.

Саме в контексті забезпечення ресурсних можливостей держав криються причини зростання напруження у відносинах між прикаспійськими країнами, а також затягування процесу делімітації і демаркації кордонів між Україною та Росією у Керченській протоці й Азовському морі. Ці та інші проблеми існуюватимуть і загострюватимуться. Це зумовлено:

- безперервним зростанням чисельності постійно мігруючого населення, що збільшує попит на обмежені ресурси;
- скороченням кількості сільськогосподарських угідь та об'ємів придатної до використання води;
- зміною кліматичних умов життєдіяльності суспільства;
- збільшенням частоти стихійних лих та техногенних катастроф.

З огляду на зазначене необхідно вирішити комплекс складних проблем, однією з яких є приведення воєнної організації держави у відповідність до нової системи загроз ХХІ ст. Нині в більшості країн світу, які не поєднані колективними системами безпеки й оборони, зростає потреба в концентрації засобів і ресурсів на ключових напрямках із, можливо, повним застосуванням принципу “асиметрії” у воєнному будівництві стосовно інших учасників геополітичних змагань залежно від специфіки виконуваних завдань, наявних ресурсів, особливостей географічного положення тощо. Наприклад, із руйнацією глобальних структур безпеки, заснованих на біполярному протистоянні наддержав, зменшуються роль і можливості окремих держав в утриманні сил ядерного стримування. Натомість зростає значення управління і координації воєнної діяльності, якісного вдосконалення озброєнь та військової техніки, здійснення швидкого й ефективного маневру сил та засобів як на території, так і у сферах їх застосування, і все це – для забезпечення надійної воєнної безпеки з використанням обмежених ресурсів на створення і підтримку необхідної воєнної могутності.

У світлі нового бачення тенденцій глобальної терористичної експансії актуалізувалась увага до загроз використання терористами зброї масового

ураження, насамперед хімічної та бактеріологічної, що зумовлюється стрімким розвитком науково-технічного прогресу. Терористичні акти виявляються здатними протягом тривалого часу дестабілізувати ситуацію не тільки в окремій державі, яка зазнала терористичного нападу, а й в інших, тісно з нею пов'язаних, країнах.

Усвідомлення апокаліптичності загроз глобального тероризму спонукало до застосування всіх наявних можливостей, насамперед силових. При цьому саме збройні сили виявилися найбільш мобільним засобом вирішення питання радикальної зміни середовища, у якому могли вільно розвиватися та формуватися терористичні структури.

### **Трансформації воєнної політики в контексті нової парадигми безпеки XXI ст.**

По суті, XXI ст. започаткувало принципово нову парадигму безпеки, характерною рисою якої стала можливість упереджувального застосування сили (як військової, так і економічної, політичної, інформаційної) за межами національної території для попередження та нейтралізації загроз.

Військові операції в Афганістані та Іраку – наочне свідчення форм і методів реалізації політики превентивних ударів. Підтримка військових акцій США проти держав-терористів (як і критика силових дій США) з боку інших країн світу стала сьогодні визначальним показником, який впливає на ставлення Сполучених Штатів до цих країн. По суті, військова могутність країни та активна участь в антитерористичних заходах стає впливовим чинником формування її міжнародного рейтингу.

Провідні світові союзи, альянси й окремі країни прийняли нові правила гри та активно долучилися до процесів трансформації воєнної політики.

Зокрема, зусилля НАТО в оборонній політиці виявилися у:

– створенні нової “Воєнної концепції проти тероризму”, що доктринально визначає засади проведення воєнних операцій з попередження тероризму, інших антитерористичних заходів, операцій з урегулювання криз і ліквідації наслідків терористичних акцій, а також обміну інформацією;

– розробленні всеохоплюючої програми заходів для забезпечення спроможності Альянсу виконувати весь спектр сучасних завдань у сфері безпеки, удосконалення військового та воєнно-технічного потенціалу, розширення безпекового простору через прийняття нових членів, розвиток партнерських стосунків, а також поліпшення трансатлантичних та союзницьких відносин;

– наданні пріоритету в трансформаційних процесах Альянсу створенню ефективних засобів реагування на поширення зброї масового ураження, удосконаленню механізмів її виявлення, забезпеченню країн НАТО кращими засобами захисту від дії такої зброї (у країнах НАТО вже започатковано дослідження з питань забезпечення протиракетної оборони НАТО з метою вивчення можливостей захисту території та збройних сил Альянсу від ракетних загроз. У дослідженнях беруть участь як американські, так і російські фахівці); підтримці цивільних структур у надзвичайних ситуаціях, а також в удосконаленні

військового та військово-технічного потенціалу Альянсу у трьох напрямках, а саме: оборонного промислового потенціалу, створення Сил реагування НАТО та реорганізації військової командної структури;

– створенні оперативних Сил реагування НАТО та удосконаленні потенціалу Альянсу у напрямках формування гнучких передових піхотних контингентів, оснащених відповідним озброєнням та військовою технікою, та забезпечення можливостей оперативної їх передислокації на значну відстань у будь-який конфліктний регіон світу; модернізації наявних та створенні нових високотехнологічних озброєнь і засобів стратегічної передислокації сил, розробленні сучасних навігаційних, розвідувальних космічних систем, а також систем зв'язку для управління військами на значних відстанях та на всіх рівнях (від Центру управління військом до взводу на полі бою);

– налагодженні співпраці Альянсу з Росією у форматі “двадцятки”, яка, відповідно до прийнятих Римською декларацією робочої річної програми та документа про процедури щодо співробітництва, має торкатися питань боротьби з тероризмом, антикризового врегулювання, нерозповсюдження ЗМУ, створення нестратегічної ПРО, контролю за озброєнням, співробітництва між військовими, реагування на надзвичайні цивільні ситуації тощо.

Водночас країни Центральної та Центрально-Східної Європи – нові члени НАТО зосередилися на:

– допомозі США у їх боротьбі з міжнародним тероризмом і демонстрації відданості євроатлантичним цінностям;

– реформуванні воєнних та оборонно-промислових структур для збільшення воєнного внеску в НАТО, зокрема скорочення чисельності особового складу збройних сил до рівня, який спроможна утримувати національна економіка, та закупівлі американського і західноєвропейського озброєння для часткового оснащення ЗС;

– реформуванні оборонної промисловості з поступовим переходом на виробництво комплектуючих, запасних частин, вузлів придбаних озброєнь з урахуванням стандартів НАТО; започаткуванні військово-технічного співробітництва з країнами НАТО;

– модернізації наявних озброєнь і військової техніки радянського (російського) виробництва за стандартами НАТО за допомогою Росії та інших країн.

Діяльність Європейського Союзу передбачає вирішення таких питань:

– формування Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ). Для реалізації ухвалених рішень щодо СЗППБ уже створено низку виконавчих органів ЄС: Офіс Високого представника ЄС з питань загальної зовнішньої політики і політики безпеки, Комітет політики і безпеки, Військовий комітет і Військовий штаб ЄС;

– створення сил (корпусу) швидкого реагування;

– формування альтернативного військово-політичного альянсу у складі Німеччини, Франції, Бельгії та Люксембургу для реалізації різних завдань, у тому числі з нанесення превентивних ударів поза межами національних територій, проведення операцій “примусу до миру” та гуманітарних інтервенцій;

– підвищення ефективності миротворчої діяльності на Балканах, яка перейшла від НАТО до ЄС;

– визначення стратегії безпеки Союзу і зони його відповідальності в межах СЗППБ.

Отже, є підстави для таких висновків.

– Світ чітко розподілився на “зони конфліктів” та стабільну зону. До першої потрапили країни “східного цивілізаційного простору, які з’ясовують стосунки між собою за сценарієм, характерним для Європи XVII – середини XX ст.”; у другу – США, Канада, Європейський Союз, які вбачають головну загрозу безпеці ззовні, від “країн-ізгоїв” та терористів і формують спільний “захисний вал”.

– В умовах посилення світової мережі зв’язку збройні конфлікти набувають нової якості, доповнюючись, а іноді переходячи у сферу віртуального протистояння. За своїми наслідками (дестабілізація ситуації в країні, втрата державного управління, небоєздатність ЗС тощо) інформаційні війни не поступаються традиційним, а іноді вони виходять на перший план протистояння. Проте для більшості країн світу війни із застосуванням звичайної зброї залишаються головною загрозою національній безпеці (результати “інформаційної війни” проявляються максимально в країнах з демократичною системою правління та розвинутою системою ЗМІ).

– Вихід США та Росії з договору щодо ПРО порушує традиційну біполярну схему стратегічної стабільності у світі. На заміну їй приходить нова парадигма “поліцентричного балансу”, певною мірою модифікована до сучасних умов схема “балансу сил”, де головними противагами виступають, з одного боку, держави – члени впливових міжнародних структур безпеки (або держави – учасниці “антитерористичної коаліції”), а з іншого – будь-яка країна світу, яка не виконує вимоги “правил гри”, встановлених провідними світовими державами.

– Традиційні структури безпеки та ЗС виявилися малоефективними проти терористичної тактики із застосуванням високотехнологічних здобутків західної цивілізації. Негативні наслідки терактів для національної та глобальної безпеки можна порівняти з наслідками звичайних війн четвертого покоління: XIX – першої половини XX ст.

– Збройні конфлікти XXI ст. докорінно відрізняються від “класичних війн” XX ст. (за масштабами, застосуванням сил та засобів, головними цілями та наслідками).

– Розвиток військової техніки та технологій зумовлює дедалі більше відсторонення військових від наслідків застосування зброї (комп’ютеризація процесу ухвалення рішень збільшує загрозу несанкціонованого застосування зброї, у тому числі ЗМУ; так звана віртуальна війна певною мірою знімає моральну відповідальність військовослужбовця за трагічні наслідки застосування зброї; зростає залежність військовослужбовців від надійності функціонування складних систем, що на практиці призводить до необхідності подвійного та потрійного дублювання, а це ускладнює системи і збільшує можливість збоїв. Виникає замкнене коло проблем, які в умовах ведення сучасних війн можуть призвести до неочікуваних наслідків.

– Загострення економічних, екологічних, соціальних проблем в умовах глобалізації спричиняє зміни традиційної (Вестфальської) системи

міжнародних відносин, посилює загрозу упереджувального застосування сили, у тому числі військової.

– Посилюється вплив застосування сучасної зброї (так само, як і процесу її виробництва, збереження та використання) на екосистему як окремих країн, так і планети загалом. Локальні конфлікти або техногенні катастрофи на військових підприємствах, складах, військових об'єктах можуть перетворюватися на глобальну катастрофу.

### **Загрози національній безпеці України у воєнно-політичній сфері**

Спектр основних можливих загроз національній безпеці України у воєнно-політичній сфері розкрито в Законі України “Про основи національної безпеки України”, Воєнній доктрині та Стратегії національної безпеки України. Проте на сьогодні вони потребують уточнення та конкретизації. У багатьох розвинених і економічно стабільних державах явний пріоритет віддається зовнішнім загрозам порівняно з внутрішніми. Україна перебуває в іншій ситуації, коли внутрішні загрози стають порівнюваними за важливістю і можливими наслідками із зовнішніми. Основні форми загроз у воєнно-політичній сфері національної безпеки України доволі різні за своєю структурою і з певною мірою умовності методологічно можуть бути поділені на загрози внутрішні та зовнішні; реальні та потенційні.

### **Внутрішні загрози**

1. Наявність сепаратистських рухів, які мають на меті з використанням сили (терору, збройного конфлікту або силового тиску) відокремити певну частину території України (політична організація підкарпатських русинів; проросійські політичні партії у Криму; фінансова та матеріальна підтримка сепаратистських рухів іноземними державами) – середньострокова загроза, яка може існувати протягом 20–30 років, тобто не менше терміну перебування ЧФ РФ на території України.

2. Загострення протистоянь на етнічному та національному ґрунті, які стимулюються зусиллями іноземних держав і мають тенденцію до переростання у збройний конфлікт (можуть існувати протягом тривалого часу).

3. Наявність військових, напіввійськових формувань, які діють поза межами військової організації країни, сповідують украї націоналістичні або фашистські погляди чи тісно пов'язані з радикальними рухами.

4. Політизація складників сектору безпеки, перетворення їх унаслідок неважкої внутрішньої політики на деструктивний компонент суспільства (це потенційна загроза, яка може бути реалізована після втрати центральною владою контролю над всією (або частиною) територією країни в умовах економічного хаосу або громадянської війни).

5. Невідповідність воєнної організації країни своїм цілям і завданням – короткотермінова загроза, викликана станом економічної кризи, політичної невизначеності суспільства і незавершеним процесом реформування ЗС та інших складників сектору безпеки.

6. Розміщення на національній території збройних сил іноземної держави, цілі і завдання яких не відповідають національним інтересам (ця загроза існуватиме протягом усього періоду перебування іноземних військ в Україні).

7. Уповільнення процесу демократизації ЗС та встановлення демократичного контролю за силовими структурами (дія цієї загрози тісно пов'язана зі здійсненням реформи сектору безпеки в Україні).

8. Розвал військово-промислового комплексу, неспроможність ВПК утворити замкнений цикл військового виробництва й забезпечити потреби ЗС та інших силових структур необхідними зразками військової техніки й озброєнням останнього покоління. Незавершеність формування національної законодавчої бази з питань військово-технічної співпраці.

У зв'язку з можливою євроатлантичною інтеграцією України Росія поступово розгортає замкнені цикли з виробництва окремих зразків озброєння та військової техніки (ОВТ) на підприємствах власного ОПК: космічні ракети – носії для запусків штучних супутників, стратегічні міжконтинентальні балістичні ракети, авіаційні ракети, двигуни для літаків, гелікоптерів та морських суден тощо, згортаючи при цьому замовлення комплектуючих в Україні. РФ відмовилася від спільних розробок нового військово-транспортного літака Ан-70.

Росія зволікає з вирішенням питання про модернізацію зразків ОВТ українських Збройних Сил, зокрема – авіаційних винищувачів та засобів ППО. Україна володіє достатнім експортним потенціалом у військово-технічній сфері, однак вона переважно тільки торгує зброєю та військово-технічними послугами. Натомість головну увагу слід приділити саме “співпраці” у цій сфері, тобто спільному розробленню та виробництву окремих зразків ОВТ для спільних потреб країн-партнерів, що є притаманним сучасному стану ВТС країн – членів НАТО і ЄС.

9. Втрата традиційних для України ринків озброєння та військової техніки, існуючих кооперативних зв'язків (військово-технічні загрози можуть існувати упродовж тривалого періоду).

10. Небезпечно низький рівень забезпечення військовою і спеціальною технікою та озброєннями нового покоління ЗСУ, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності. Нині кількість зразків ОВТ у Збройних Силах України є надлишковою, практично всі вони застаріли як морально, так і фізично, потребують або заміни, або капітального ремонту з модернізацією. Майже всі існуючі в ЗС України системи озброєнь – радянського походження. Більше 80 % ОВТ ЗС України експлуатуються понад 20 років. Загальний обсяг озброєнь, які потребують заміни, перевищує 50 %. На відносно сучасні зразки припадає тільки 30 %. Не менше 70 % ОВТ потребують капітального ремонту. Особливо складне становище склалося з озброєнням у Військово-Повітряних силах (ВПС). Нині в авіаційних частинах у задовільному стані перебувають лише 60 % бойових літаків і 16 % гелікоптерів. Потребують ремонту та продовження експлуатаційного ресурсу понад 50 % зенітних ракетних комплексів, Військово-Морські сили України (ВМС) укомплектовані переважно небоєздатними кораблями й катерами; практично всі вони вимагають докового ремонту.

Непридатними до бойового використання є майже 70–80 % основної номенклатури ракетно-артилерійського озброєння. Водночас в арміях країн Заходу частка новітніх зразків ОВТ становить 40–60 %. Технічний стан ОВТ СВ не відповідає вимогам щодо підтримання необхідного стану бойової готовності військ (сил) та погіршується в середньому на 5–15 % щорічно. Основна причина – вичерпання експлуатаційного ресурсу.

Аналіз загального рівня автоматизації процесів управління ЗСУ засвідчує, що цілісної автоматизованої системи управління ані в ЗСУ загалом, ані у видах ЗС не існує. Рівень розвитку технічних засобів автоматизації відповідає 60–70-м рр. ХХ ст. Технічний стан ОВТ сягнув майже критичного рівня, за якого ЗС України стають небоєздатними.

11. Повільне здійснення та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації держави (виділення коштів на оновлення технічного оснащення ЗС планується в обсязі, який не є достатнім, а надається їх ще менше) унеможливають не тільки підвищення бойових можливостей військ, а й навіть підтримання їх на необхідному рівні. Практично всі кошти з військового бюджету спрямовуються на утримання військ. Показово, що внутрішнє оборонне замовлення в Україні становить лише 3–5 % обсягів виробництва ОПК України, а майже вся вироблена на них продукція йде на експорт.

## **Зовнішні загрози**

1. Зазіхання на територіальну цілісність країни з боку іноземних держав або іноземних військових угруповань (термін наявності цієї загрози – період існування держави) у найближчій перспективі набуде потенційної загрози.

2. Поширення зброї масового ураження і засобів її доставки (Україна з її науково-технологічним потенціалом, ядерними, хімічними, ракетно-космічними виробництвами може бути об'єктом зацікавленості міжнародних терористичних угруповань).

3. Недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності. На сьогодні спостерігається зниження дієвості колективних систем безпеки та ефективності механізмів регулювання міжнародних відносин. Насамперед це стосується адаптації існуючих інститутів міжнародної (політичної, економічної, воєнної) безпеки до геополітичних реалій з висуванням на перший план таких організацій, як НАТО і Європейський Союз. При цьому роль міжнародних інституцій (ООН, ОБСЄ), наділених правом надавати мандати на проведення воєнних операцій, зменшується.

4. Нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося (розміщення на території нових членів НАТО – Румунії та Болгарії – американських пунктів базування викличе відповідну реакцію Росії на посилення її військової присутності в акваторії Чорного та Азовського морів, що втягуватиме Україну до процесу силового протистояння, зважаючи на базування ЧФ РФ на території України).



5. Руйнація міжнародних режимів. На стан міжнародної стабільності та безпеки поряд з різними організаціями впливають міжнародні режими, налаштовані на обмеження розповсюдження озброєнь і військових технологій, ядерних та звичайних озброєнь, і врешті-решт сприяють підвищенню прогнозованості та стабільності існування світового співтовариства. Загалом міжнародні режими є наслідком прагнення країн до прогнозованості та отримання довгострокової вигоди у відносинах. Саме це підштовхує держави до створення мережі формальних і неформальних міжнародних режимів, що регулюють взаємодію у тих сферах, де їхні інтереси збігаються або не вступають у суперечність.

6. Найсерйознішу небезпеку для світової спільноти та окремих держав, у тому числі України, створює тероризм. Ця загроза значно посилюється через імовірність використання терористичними угрупованнями зброї масового ураження. Спостерігаються окремі терористичні дії як засіб реалізації економічних та політичних інтересів. Україна також стала об'єктом зростаючої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань, зокрема у сферах відмивання "брудних" грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами тощо.

7. Перетворення території України на буферну зону чи своєрідний військовий полігон для з'ясування стосунків між Європою та Євразією. Ця потенційна загроза існуватиме доти, доки Україна не визначиться з пріоритетними напрямками своєї внутрішньої і зовнішньої політики.

8. Втягнення України у збройні конфлікти на території СНД чи у силоне протистояння з іншими країнами (ця потенційна загроза зберігається протягом усього періоду дотримання політики "нейтралітету").

9. Наявність збройних конфліктів або зростання військового напруження по периметру кордонів України чи в субрегіоні, на який поширюються пріоритети зовнішньої політики України (посилення збройного протистояння на Кавказі створює довгострокові реальні загрози інтересам України у Чорноморсько-Каспійському регіоні і перешкоджатиме передусім реалізації транзитних можливостей України та її зусиллям з формування транспортних коридорів у цьому регіоні).

10. Трансформація аморфного Ташкентського військово-політичного об'єднання у повноцінний військово-політичний блок. Політика самопроголошеного нейтралітету в умовах розширення НАТО на Схід і відновлення біполярного протистояння на регіональному рівні стає реальною загрозою перетворення України на буферну державу та збереження такого становища протягом тривалого часу.

11. Міжнародне визнання СНД як повноправного суб'єкта міжнародних відносин та надання Росії мандата ООН на проведення миротворчих операцій на теренах СНД. Перебирання на себе повноважень міжнародної миротворчої організації надасть Росії можливість протягом тривалого часу здійснювати за міжнародним мандатом політику військової присутності на територіях пострадянських країн.

## Воєнний контекст української політики національної безпеки

Формування та реалізація сучасної політики національної безпеки України відбувається в умовах глобальної світової кризи, динамічних змін міжнародного становища, внутрішньої політичної, економічної та фінансової нестабільності. Для України проблема захисту життєво важливих національних інтересів залишається надзвичайно складною. За 18 років незалежності не вдалося досягти значних успіхів у формуванні та реалізації ефективної політики у сфері національної безпеки. Кризові явища у всіх сферах життя країни та зовнішніх відносинах засвідчують відсутність довгострокової стратегії і стратегічного менеджменту в діяльності влади. Це підтверджує критичний стан Збройних Сил України як гаранта воєнної безпеки держави та одного з головних атрибутів державності. Фактичний провал державних програм реформування й переозброєння ЗС поставив під загрозу можливість виконання ними завдань оборони держави. Заплановані структура та чисельність ЗС України орієнтовані на участь держави в системі колективної безпеки. Неспроможність реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію у найближчій перспективі може поставити під загрозу обрану модель ЗС та призвести до значних фінансових і стратегічних втрат.

Створення та утримання професійної армії не може розглядатися поза контекстом реформування інших силових структур, економічного й соціального розвитку суспільства, реалізації зовнішньополітичного курсу держави. Всі ці процеси мають узгоджуватися за часом, ресурсами та результатами. Незважаючи на законодавчо визначений курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, у країні тривають дискусії, висуваються законодавчі ініціативи, спрямовані на його перегляд. Це стосується позаблокового або нейтрального статусу; поглиблення рівня партнерства з НАТО та ЄС у сфері безпеки й оборони без вступу до Організації Північноатлантичного договору; приєднання до Організації договору про колективну безпеку СНД.

В умовах глобальної кризи, яка посилює нестабільність у світі та формує принципово нові загрози, зміцнення власних оборонних можливостей є необхідним елементом захисту національних інтересів за межами держави та попередження ймовірної агресії. Такий підхід не є універсальним і залежить від наявного економічного потенціалу держави та готовності суспільства нести величезні оборонні витрати, у тому числі за рахунок соціальних потреб.

Питання надійного забезпечення національної безпеки – державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордонів України – набуває дедалі більшої актуальності. Отримання надійних зовнішніх гарантій безпеки шляхом приєднання України до системи колективної безпеки залишається найбільш доцільним варіантом з огляду на геополітичне розташування держави.

Подальше перебування України у стані невизначеності стосовно свого місця в системі світової та регіональної безпеки створює загрозу перетворення країни на буферну зону між потужними міжнародними гравцями.

Попри певну невизначеність і протиріччя у стосунках між НАТО та ЄС, Україні необхідно розвивати відносини та активну співпрацю з обома організаціями. Намагаючись бути надійним партнером і активним гравцем у вирішенні європейських проблем, Україна повинна зберігати відносини добросусідства з Росією.

### До питання обороноздатності України

Обороноздатність – можливість суверенної держави забезпечити територіальну недоторканність власними силами, що є найбільш значущою її характеристикою. Перспектива держави щодо забезпечення недоторканності може бути розширена участю в системі колективної безпеки на договірних умовах, що, втім, не виключає готовності самої держави до захисту своєї незалежності силовими методами.

Боездатність збройних сил, а отже, обороноздатність України, викликає багато питань. Технічний стан наявного озброєння й військової техніки характеризується швидкими темпами скорочення ресурсу технічної придатності. Через недостатнє фінансування Збройні Сили України наблизилися до критичної межі, коли дві третини літаків і гелікоптерів не можуть піднятися у повітря й більше половини бойових кораблів і суден забезпечення не здатні виконувати завдання на морі. Переоснащення ЗС новітніми зразками озброєнь ускладнюється відсутністю замкнених циклів їх виробництва в оборонно-промисловому комплексі України і хронічним недофінансуванням.

Збройні Сили України певною мірою спроможні виконувати завдання за призначенням. Це пояснюється як моральним і фізичним зношуванням озброєння та військової техніки, так і недостатністю коштів на проведення бойової підготовки, адже повноцінну бойову підготовку не можна здійснювати через обмежену кількість справної техніки і високоточних боєприпасів, особливо керованих ракет. Найгірша ситуація спостерігається з підготовкою в тих видах і родах військ, які оснащені складною і дорогою технікою: авіаційними комплексами, озброєнням військ протиповітряної оборони й радіоелектронної боротьби.

Політика переозброєння армії на сучасному етапі дедалі частіше стає головним пріоритетом військово-політичного керівництва великої кількості держав, включаючи регіон Центральної і Східної Європи та країн СНД. Аналіз стану ОВТ ЗС України засвідчив, що це питання є надзвичайно актуальним і для нашої держави. Говорячи про переозброєння ЗС України, необхідно акцентувати увагу на кількох важливих обставинах.

**По-перше.** Сьогодні значно погіршилася геополітична ситуація в регіоні. Це пов'язано передусім з російсько-грузинським конфліктом, військовим посиленням блоку ОДКБ, розширенням зони впливу НАТО за межі регіону, а також виходом з фарватеру зовнішньої політики РФ частини країн колишнього СНД. У регіоні вже створено та створюються нові зони напруження. Стосовно України практично відпрацьовуються операції активного інформаційного і психологічного впливу.

**По-друге.** Здійснюється активне переозброєння значної кількості країн регіону і світу загалом на тлі тотального відставання України. Країни – члени ОДКБ у середньому на 25–30 % збільшили оборонні видатки, а Казахстан – подвоїв. Помітно зросли видатки на оборону і, відповідно, видатки на переозброєння в країнах Центральної та Східної Європи.

**По-третє.** З кожним роком зростає проблема неприпустимої залежності від одного постачальника озброєнь і військової техніки – Російської Федерації. Так, про необхідність терміново почати процес модернізації парку винищувачів Міг-29 українське військове керівництво вперше заявило ще на початку 1999 р. Відтоді минуло 10 років, а проблема досі не вирішена, і тому Україна була змушена відмовитися від ідеї взаємодії в цьому питанні з РФ.

**По-четверте.** Відсутність в органах виконавчої влади міжвідомчого координатора з питань розподілу державного оборонного замовлення і обмежені можливості національного ОПК у створенні й виробництві озброєнь і військової техніки створюють для армії певний ризик трансформації пріоритетів переозброєння.

**По-п'яте.** Наявність постійного недофінансування закупівель озброєнь і військової техніки та збереження протягом усіх років існування незалежної України певного дисбалансу оборонного бюджету.

Зрозуміло, що сьогодні, в умовах глобальної кризи, політичної та економічної нестабільності Україна не в змозі здійснити переозброєння, але повинна зробити певні висновки та обрати свій шлях. Варто зазначити, що проблема переозброєння ЗСУ виникла не сьогодні і не вчора. Нині ситуація вийшла за межі повноважень і відповідальності суто військового відомства – тепер це проблема загальнодержавного значення. Вважаємо за необхідне окреслити існуючі тенденції.

1. Поступова зміна геостратегічного простору протягом останніх років і наявність у більшості країн регіону власних програм переозброєння свідчать про необхідність для України мати адекватну зброю стримування. Такої зброї на сьогодні немає, і не можна розраховувати на неї в найближчому майбутньому. Україна залишається єдиною країною колишнього СРСР і колишнього соціалістичного табору, що не розпочала процесу переозброєння. Також це єдина країна колишньої оборонної системи, що не має довгострокових планів переозброєння і зберігає залежність від одного імпортера ОВТ.

2. Україна потребує корекції оборонних пріоритетів і забезпечення передусім безпеки повітряного простору. Зокрема, необхідні чіткі плани заміни парку бойових літаків і систем ППО, а також прискорення реалізації проектів багатофункціонального ракетного комплексу та корвета. Для переозброєння ЗСУ найкращою версією стала б комбінована стратегія з акцентом на західних і власних постачальниках ОВТ.

3. Україна має потребу в корекції видатків на переозброєння. За оцінками різних експертів, рівень цих видатків з урахуванням нинішніх темпів інфляції повинен поступово вирости з 700–800 млн дол. США у 2009 р. (заявлених Президентом України 220 млн буде недостатньо) до 1,2–1,5 млрд дол. США у 2010–2012 рр. Розпочати процес активного переозброєння слід не на рубежі 2010–2011 рр., а у 2009 р. Україна на переозброєння ЗС до 2008 р. реально

витрачала не більш як 100 млн дол. США за запланованих оборонних видатків на 2008 р. на рівні 1 млрд 960 млн дол. США. Тому українська армія надто помітно відстала в технічному оснащенні не тільки від армій розвинених держав світу, а й від низки держав, які ніколи не асоціювалися з військовою потужністю. Тому проблема переозброєння ЗС України та постановка завдань з її вирішення на найближчі 5–7 років значно актуалізуються.

Слід зазначити, що концепція форсованого переходу армії на контрактну основу на тлі зростаючої з кожним роком реальної проблеми обороноздатності країни безперспективна: ні прискорений перехід армії на контрактну основу, ні навіть істотне збільшення фінансування бойової підготовки військ не дадуть змоги змінити ситуацію щодо готовності армії реагувати на сучасні загрози. Сьогодні лише наявність озброєння і військової техніки, звичайно, за умови підготовки їхніх операторів і готовності загальної системи управління військами, визначає реальні можливості військового складника. У той час, коли ЗС України за технічною осначеністю відстають на ціле покоління від розвинених армій світу, витратити гігантські суми на контрактників, що освоюють техніку минулого століття, навряд чи доцільно. Прискорений перехід до контрактної армії значно збільшує незбалансовану витратну частину військового відомства, якої позбавляються з початку нового століття й донині. Тобто вилучені з бюджету мільярди на форсування контрактної ідеї порівняно з недостатніми мільйонами на переоснащення армії повернуть її до ситуації кінця 1990-х років, коли 85–90 % бюджету витрачалося на її утримання. Це може зробити ЗС України зовні привабливими, але зовсім не придатними для виконання покладених на них функцій.

Для поліпшення ситуації необхідно вжити таких заходів.

1. Здійснити реалістичний, незалежний від відомчих інтересів, аналіз потреб ЗС України в переозброєнні. Переглянути пріоритети розвитку ОПК згідно з Програмами розвитку озброєння для ЗС України. У подальшому реалізувати пріоритетні програми переозброєння ЗС України з активним застосуванням передових західних технологій шляхом організації спільних підприємств та залучення провідних компаній інших держав до створення зразків ОВТ для ЗС України. Таке співробітництво уможливить отримання нових технологій та залучення інвестицій українськими підприємствами ОПК.

2. Скоригувати пріоритети переозброєння ЗС України та врахувати технічні вимоги військових і вибір Генерального штабу ЗС України при узгодженні систем озброєнь для перспективних закупок або створення нових, здатних стратегічно вплинути на обороноздатність держави. Існуючі технічні вимоги у кращому разі відповідають сьогоденню і не дають потенційним постачальникам, передусім вітчизняним, необхідних орієнтирів. За роки незалежності України не було зроблено жодного аргументованого висновку про те, якими бойовими літаками та гелікоптерами мають бути озброєні Військово-Повітряні сили України у 2015–2020 рр., та на яку систему ППО орієнтуватися.

3. Вивести зі сфери відповідальності Міністерства оборони України завдання, безпосередньо не пов'язані з обороноздатністю держави, проте пов'язані з проблемою розподілу ресурсів. До таких завдань належать насамперед

забезпечення житлом військовослужбовців, реалізації землі, майна, надлишків озброєння і військової техніки ЗС України, а також вирішення проблеми утилізації боеприпасів і застарілого озброєння.

4. Прийняти Закон про офсетні угоди, що відкриє можливість доступу до західних технологій і дасть змогу налагодити нові високотехнологічні виробництва на місці застарілих виробничих ліній підприємств ОПК. Закон потрібний Україні і як постачальникові озброєння і військової техніки. Так, свого часу Україна програла тендери на поставку військово-транспортних літаків Ан-32 у Польщу і Грецію. А переможець цих тендерів залучив на сьогодні ще й Румунію та Болгарію. Продавці С-27J, проходячи офіційні випробування в Чехії, Словаччині, Словенії, Ірландії, Норвегії, Австралії, Малайзії, Саудівській Аравії і на Тайвані, пропонували 100-відсотковий офсет до контракту.

5. Оптимізувати видатки на оборону, рішуче відмовившись від дисбалансу оборонного бюджету. За жодних умов на технічну модернізацію армії не повинно спрямовуватися менше 25 % бюджетних асигнувань. Польща мала у 2008 р. ідеально збалансований оборонний бюджет: 50 % – на утримання армії і пенсії колишнім військовослужбовцям; 28 % – на бойову підготовку військ і 22 % – на закупівлю озброєння і військової техніки. І все це – без урахування коштів, що виділяються на утримання озброєння і військової техніки, та продовження ресурсу їх експлуатації.

## 2.4. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Власюк О. С. Виступ на засіданні “круглого столу”  
“Національна безпека: порядок денний для України”  
(Київ, НІПМБ, 7 квітня 2009 р.). Публікується вперше*

Проблеми національної безпеки України сьогодні потребують комплексного аналізу. При цьому сучасні проблеми національної безпеки слід розглядати у двох площинах: інституційній, чи технологічній, та змістовній, чи моніторинговій.

На нашу думку, нині важливішою є інституційна або технологічна. Чому? Українські експерти вже навчилися з усієї сукупності міжнародних чи внутрішніх подій та проблем ідентифікувати ті, які становлять загрозу для національної безпеки держави. Цим з більшим чи меншим успіхом займаються і державні структури, і недержавні аналітичні центри. Маємо моніторинги, аналітичні матеріали, форуми, “круглі столи”. Існують і програмні документи, зокрема Стратегія національної безпеки, і законодавча база, яка, звичайно, потребує вдосконалення. Тобто процес відстеження загроз і навіть доведення аналітичних матеріалів до проектів нормативних документів в Україні більш-менш відпрацьований.

Проблеми починаються на стадії реалізації, і не лише тоді, коли необхідні консолідовані зусилля всіх гілок влади, а й на рівні співпраці міністерств чи навіть окремих структурних підрозділів одного міністерства. Проблеми виникають тому, що немає технології реалізації рішень у сфері забезпечення національної безпеки.

Отже, є розуміння, що загроза існує; є розуміння, як її подолати; але проблема “пробуксовує” на етапі реалізації заходів з її вирішення, зокрема у процесі узгодження позицій виконавців. Зазвичай не вистачає коштів, немає матеріальних ресурсів, відсутні регламентуючі документи тощо. Ситуація стає практично не вирішуваною, коли йдеться не про тактику розв’язання конкретного питання, а про довгострокову стратегію, реалізація якої потребує комплексних зусиль. Виконавча влада реагує на безпосередню загрозу, а превентивні заходи в умовах дефіциту ресурсів відтерміновує на невизначений час.

З огляду на зазначене одним із найважливіших питань у сфері розбудови системи забезпечення національної безпеки в Україні є впровадження системи стратегічного управління, точніше антикризового стратегічного управління. Його основні складники – це система інформаційно-аналітичного забезпечення (джерела інформації, критерії і показники загроз, методики оброблення інформації, моніторинг, документування, банки даних паспортів загроз та антикризових механізмів тощо), система обґрунтування рішень (наукові установи, апарат РНБОУ), система ухвалення рішень (РНБОУ, Президент України, ВР України), система забезпечення реалізації рішень (Кабінет Міністрів України: внутрішньополітичний складник – через стратегії, програми, плани, бюджети тощо, і зовнішньополітичний – консультації президентів, міжпарламентські зв’язки, МЗС: консультації, звернення тощо). Ці процедури мають бути чітко регламентовані та нормативно закріплені.

Розглянемо змістову, чи моніторингову, площину.

На ситуацію, що склалася у сфері зовнішньополітичної безпеки України, впливають чинники, пов’язані із загальним перерозподілом сил у Європі та світі, зміною характеру головних викликів і загроз міжнародній безпеці, а також із специфікою геополітичного розташування України, особливостями її відносин із провідними світовими потугами – ЄС, РФ та США.

Масштаби і складність викликів та загроз у сучасному міжнародному безпечовому середовищі швидко зростають. Зберігають своє значення новітні загрози початку ХХІ ст., такі як міжнародний тероризм і організована злочинність, поширення зброї масового ураження, енергетична безпека, глобальні зміни клімату, атаки на інтернет-простір (кібернетична безпека). Сучасна глобальна фінансово-економічна криза створює нові виклики і діє як катализатор посилення дії інших загроз.

Для України подолання негативних наслідків дії сучасних загроз власними зусиллями є вкрай проблематичним. Більш адекватною відповіддю на сучасні виклики могло б стати її прискорене включення до системи колективної безпеки в Європі шляхом євроатлантичної та європейської інтеграції. Але за сучасних умов держава у просуванні цих процесів стикається із значними труднощами.

Відбувається загострення суперечностей у відносинах ЄС та США з Росією на тлі численних інших – глобальних і регіональних – чинників. Суперечності між світовими потугами, “старою” та “новою” Європою, посилення впливу РФ на європейські процеси, проблемні питання у трансатлантичних відносинах – усе це створює нові виклики для реалізації євроінтеграційної політики України.

Істотним викликом для існуючої системи міжнародних відносин, глобальної і регіональної безпеки виявились останні події, пов'язані з визнанням незалежності деяких самопроголошених держав усупереч усталеним нормам міжнародного права.

В умовах світової економічної кризи посилюються національний егоїзм та прагнення провідних держав світу вирішувати свої проблеми за рахунок менш впливових країн та держав, які вважаються "слабкими" і не спроможними адекватно реагувати на сучасні виклики власній безпеці. Пов'язане з глобальною кризою посилення конфліктності зумовлює необхідність серйозних коректив у міжнародній політиці та адекватного реагування на динаміку світових процесів.

На сьогодні Україна не є самодостатньою у забезпеченні власної зовнішньополітичної безпеки і як позаблокова держава не має жодних ефективних міжнародних гарантій, позбавлена союзницької підтримки "стратегічних партнерів" у разі зовнішнього конфлікту. У реалізації свого зовнішньополітичного курсу Україна вимушена балансувати між інтересами Росії, США та ЄС, втрачаючи при цьому можливість самостійного гравця на міжнародній арені. Шанси України на вступ до НАТО та ЄС, використання яких надавало б більш надійні гарантії її зовнішній безпеці, видаються дедалі більш примарними. У критичній ситуації Україна може сподіватися лише на декларативну зовнішню підтримку.

Особливо небезпечним для нашої держави є посилення агресивної риторики радикально-шовіністичних політичних сил сусідніх держав, які за певних сприятливих умов можуть підштовхнути своє керівництво до недружніх щодо України кроків і спровокувати конфліктні ситуації на ґрунті хибних уявлень про її катастрофічну "слабкість".

Регіональному безпековому середовищу нашої держави притаманні негативні тенденції до подальшої ескалації "заморожених" конфліктів (Придністров'я, Кавказ). В умовах економічної кризи зростає активність тіньового бізнесу та міжнародних злочинних угруповань.

У середньостроковій перспективі відсутність дієвої протидії новітнім загрозам і викликам, пов'язаним із глобальною кризою, призведе до виключення країни з процесів формування нової, посткризової системи міжнародного порядку та витіснення її у маргінальний стан об'єкта реалізації інтересів зовнішніх потуг. У стратегічній перспективі збереження такої ситуації матиме наслідком значні втрати держави у можливостях захисту її національного суверенітету та територіальної цілісності.

Унаслідок змін, що відбуваються, Україна опиняється під зростаючим тиском різноспрямованих центрів впливу. Однак цього разу ситуація є набагато складнішою, ніж у 90-х роках ХХ ст., за часів української "багатовекторності", коли постав вибір між Росією та Заходом. Росія діє дедалі більш агресивно, тоді як в Україні немає виваженої концепції відносин із північним сусідом.

Захід усіляко намагається уникнути конфронтації у відносинах з РФ. Про це свідчить поведінка західних країн під час російсько-грузинського військового конфлікту, українсько-російської "газової суперечки" тощо. На Заході вважають, що за сучасних кризових умов протистояння з Росією, не збалансоване, як раніше, біполярним світоустроєм, загрожує катастрофічними наслідками.



Збройний конфлікт у Грузії поставив під сумнів дію постулатів міжнародного права, які після завершення “холодної війни” вважалися незмінними в частині недоторканності суверенітету держави, незастосування збройної сили для розв’язання міждержавних конфліктів.

Війна між двома країнами – членами ОБСЄ – Росією та Грузією – змусила усвідомити, що питання вибуху нових “гарячих” конфліктів у Європі знову актуалізується. Українсько-російська “газова” суперечка на початку 2009 р. була для Європи додатковим стимулом в усвідомленні власної вразливості щодо дії енергетичної зброї.

Загалом ці події спричинили помітні зрушення у переосмисленні зовнішньополітичних пріоритетів ЄС. Вони спонукали країни Євросоюзу привернути більшу увагу до східних кордонів і визнати, що безпека у цьому регіоні є вкрай важливою для загальної безпеки розширеної Європи.

За допомогою політики “Східного партнерства” та реалізації проектів із забезпечення власної енергетичної безпеки політики ЄС шукають адекватну відповідь на активізацію політики РФ на пострадянському просторі, який вона вважає зоною своїх “привілейованих інтересів”.

Очевидно також, що впорядкування відносин з РФ належить до головних пріоритетів зовнішньої політики нової адміністрації США, які виявляють готовність йти на поступки РФ в обмін на підтримку американської політики в Афганістані та Ірані.

Представники США і НАТО заявляють про нагальну потребу оновлення відносин з РФ, апелюючи до необхідності разом протистояти сучасним викликам. Проте це не означає готовності США погоджуватися з Росією в усьому, насамперед у задоволенні її прагнень закріпити за собою “сфери впливу” на пострадянському просторі. США, як і раніше, відстоюють право суверенних країн самостійно ухвалювати рішення та обирати своїх союзників, маючи на увазі можливість вступу до НАТО Грузії й України. Документально підтверджене стратегічне партнерство України із США залишається досить потужним інструментом підтримки позиції України в Європі та світі.

Попри позитивні рішення минулорічного Бухарестського саміту НАТО, який зафіксував перспективу майбутнього вступу України до Альянсу, на сьогодні цілком можливим є вилучення України з активної участі в системі колективної європейської та євроатлантичної безпеки через зволікання з приєднанням України до ПДЧ та відсутність графіка кроків, спрямованих на досягнення критеріїв членства в Альянсі. Відносини з ЄС, що не передбачають перспективи членства України, також принципово обмежують можливості участі України у нових безпекових структурах Європейського Союзу.

За таких умов Україна має діяти чітко та виважено, обстоюючи власні національні інтереси, що полягають у русі до інтеграції в європейський економічний та енергетичний простір.

У близькій перспективі в політичному середовищі Європи обговорюватимуться нові ініціативи щодо системи загальноєвропейської безпеки, проголошені Російською Федерацією, представниками країн – членів НАТО, ЄС, ОБСЄ. Але вже тепер можна стверджувати, що новий формат європейської безпеки будуватиметься за збереження ключової ролі НАТО, поступового, координованого

з НАТО збільшення ролі ЄС, а також можливого залучення Російської Федерації до спільної з НАТО та ЄС моделі європейської безпеки. Україні доцільно взяти участь у цих дискусіях лише з позиції її пріоритетних цілей євроатлантичної і європейської інтеграції та захисту власних національних інтересів.

Зовнішні чинники загалом недооцінюються в політичному середовищі України, хоча їх вплив на внутрішню ситуацію в державі очевидний. Значна частина політичної еліти, зайнята кон'юнктурними цілями, не переймаючись стратегічними питаннями, зазвичай нехтує міжнародним глобалізаційним контекстом існування країни, який стає дедалі складнішим. Ситуація внутрішньополітичної кризи в Україні закріплює її сприйняття міжнародною спільнотою як нестабільної та непередбачуваної країни з невизначеним зовнішньополітичним курсом. За сучасних умов це набуває значення окремого чинника посилення ризиків для національної безпеки держави.

## 2.5. СТРАТЕГІЧНИЙ ПРОСТІР УКРАЇНИ

Публікується за: Власюк О. С. Стратегічний простір України / О. С. Власюк // Укрінформ. Блоги. – 2015, 10 лютого.

<http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/strategichnyy-prostir-ukrayiny>

Україна внаслідок своєї історії і розташування приречена на перебування на межі культурних світів та геополітичних масивів. Тут також перетинаються лінії силового протистояння глобальних і регіональних центрів сил.

Наша історична “доля” була закладена ще за часів Київської Русі, яка виникла на перетині норманської й кочових експансій. Фактично це була перша в історії форма політичної самоорганізації Східної Європи в її протистоянні агресорам і загарбникам. Останніх, як ми знаємо, постійно “вичавлювала” із себе войовнича і безмежна Євразія.

Відтоді, яка б держава не виникала на східноєвропейських теренах, її політичним призначенням та історичною місією був захист європейських народів від загроз, що приходили зі сходу. Відсутність такого “східного щита” робила Європу слабкою, а подекуди беззахисною.

Першим елементом стратегічного простору сучасної України є геополітичне розташування. Україна причетна одразу до декількох геополітичних формацій. Це Середина Європа, Балто-Чорноморська вісь, континентальна Євразія, а також дуга, що простягається від північного Китаю до Південної Європи. Вона пролягає також через прикаспійський регіон, Приазов'я і Причорномор'я. Цим шляхом, зокрема, кочові орди проникали до Європи. Сьогодні ця дуга поєднує домінуючий євроатлантичний центр сил зі зростаючими азійськими осередками економічного та політичного впливу.

Нині Україна бореться за збереження контролю над своїми приазовськими і причорноморськими регіонами, що становлять частину цієї геополітичної дуги. Українська держава також причетна до континентальної Євразії, значну частину якої становить пострадянський простір. Україна перебуває на Балто-Чорноморській осі. Це колишній шлях “з варяг у греки”, який певним чином і породив нашого історичного попередника – Київську Русь. Нарешті, Україна причетна

до Середньої Європи, яка, згідно з класиками геополітики, “містить ключі до світового порядку”. Цивілізаційна структура України поєднує елементи східного й західного християнства, а расово-етнічна структура перебуває на межі східного та західного слов'янства.

Другим елементом стратегічного простору сучасної України є система міжнародних відносин, яка формує контекст існування Української держави. Вона характеризується такими системотворчими процесами:

- глобалізація – зростання взаємозалежності країн світу, передусім у сферах економіки, науки й технологій, масової комунікації, екології;

- регіоналізація – поглиблення інтеграції та формування регіональних інтеграційних об'єднань;

- зміна парадигми безпеки – ми бачимо фрагментацію великих міждержавних воєн до рівня локальних конфліктів, конфліктів низької інтенсивності, тероризму, миротворчих операцій. Сюди ж належить зростання значення міжнародно-колективних форм гарантування національної безпеки;

- ринкова демократизація – поширення з євроатлантичного центру сил моделей ринкового та демократичного облаштування. Вони розглядаються як універсальні форми організації економічного й політичного життя решти країн світу.

Третім елементом стратегічного середовища модерної української держави є позиціонування сил. У рамках існуючого глобального “балансу сил” Україна зазнає дії трьох основних чинників:

- безпосереднє інтеграційне “тяжіння” з боку євроатлантичного центру сил, який формує, інтегрує навколо себе однополюсне суспільство;

- дисбаланс чи відсутність рівноваги сил на пострадянському просторі;

- опосередкований вплив нових зростаючих осередків економічного розвитку.

Зрозуміло, що ключове значення для формування стратегічного простору сучасної України мають перші два чинники.

Розпад Радянського Союзу призвів до розбалансування відносин на цьому просторі. І саме відсутність сталого балансу сил на пострадянському просторі є однією з головних причин його конфліктності й нестабільності. Передусім це стосується дисбалансу російсько-українських відносин. На сьогодні Росія занадто уражена імперськими амбіціями і милітаризмом та розбещена й корумпована надлишком природних ресурсів. Водночас Україна недостатньо сильна, аби сформуванню усталеного балансу сил із Росією.

Проте саме такий баланс є головною умовою умиротворення відносин на теренах колишнього Радянського Союзу. Україна прагне не критичного ослаблення чи розпаду Російської Федерації, а врівноважених взаємин, ґрунтованих на принципі “балансу сил”.

Встановлення владно-силової рівноваги в російсько-українських відносинах стане можливим за виконання двох вимог:

- відмови Росії від імперіалізму, милітаризму та практики ресурсно-енергетичного шантажу інших країн;

- максимального зміцнення потенціалу української держави, передусім у його військовому, технологічному та економічному вимірах.

Виконання другої вимоги залежить як від перебігу процесів реформування в Україні, так і міжнародної підтримки з боку країн євроатлантичної спільноти.

Виконання першої вимоги також має зовнішній та внутрішній вимір. Воно пов'язане як із стримуванням російської імперської експансії, так і з політичною, економічною, ідеологічною ситуацією всередині самої Російської Федерації. Тому подолання “дисбалансу сил”, що виник після розпаду Радянського Союзу, стане можливим лише завдяки відновленню російсько-українського балансу сил. Це має ключове значення для забезпечення миру і стабільності на пострадянському просторі.

Проте Україні відновити цей баланс самостійно буде надзвичайно важко. Тому вона потребує сприяння й підтримки країн євроатлантичної спільноти, насамперед Північноатлантичного альянсу і Євросоюзу. І, звичайно, вирішальну роль у протистоянні України російській імперській експансії належить відіграти й українсько-американському стратегічному партнерству.

Стратегія збереження світового порядку сьогодні вимагає консолідованого протистояння імперіалізму Росії. У тривалій історичній перспективі таке протистояння зміниться на мету інтегрування цієї євразійської держави до євроатлантичної спільноти. Причому цілком прийнятною є навіть часткова інтеграція – у рамках Європи “від Атлантики до Уралу”. У короткостроковій історичній перспективі необхідним є стримування російської імперської експансії. Воно може бути успішним лише за умови інтенсивної підтримки України провідними державами євроатлантичної спільноти. У середньостроковій історичній перспективі зміцніла Україна цілком спроможеться протистояти імперській Росії. Ми будемо виконувати роль “східного щита” Євросоюзу та “східноєвропейської опори” Північноатлантичного Альянсу.

Потенціал сучасної російської імперської експансії не варто перебільшувати, оскільки ґрунтується він на трьох основних чинниках: використанні залишків військово-технологічних ресурсів колишнього Радянського Союзу; нещадній експлуатації природних ресурсів Росії; ідеологічній мобілізації росіян. Дія цих чинників буде вичерпана в середньостроковій історичній перспективі, тобто впродовж найближчих п'яти-семи років. Саме такий час потрібен Україні, аби зміцніти. Ми маємо стабілізувати свою економічну й політичну системи, відновити і посилити збройні сили, наростити потенціал оборонно-промислового комплексу.

Четвертий елемент структури стратегічного середовища української держави формується політико-історичними й політико-ідеологічними силами. Ці сили зіткнулися на теренах модерної України. Сучасна Україна стала ареною зіткнення протилежних історичних світів. З одного боку – це войовничі сили імперської реакції та релігійного й ідеологічного фундаменталізму. З іншого – це миролюбні сили демократії, гуманізму та ціннісного плюралізму. Україна зробила свій вибір на користь останніх сил та оплачує свій вибір кров'ю.

Структура стратегічного середовища є визначальним, проте не єдиним чинником спрямування зовнішньополітичного курсу України. Важливу роль у цьому відіграє державний потенціал. Потенціал сучасної української держави досить обмежений.

Передусім Україна є новою незалежною державою, тобто державотворчі процеси тут ще тривають. Сьогодні ці процеси вступають у свою завершальну

стадію. Сподіваємося, що вони увінчаються якісним зростанням ефективності функціонування державного апарату та підвищенням статусу України в міжнародних відносинах.

Українська демократія, попри вже пройдений історичний шлях, усе ще залишається “молодою демократією”, тобто демократією недосконалою і недостатньо ефективною. Процеси демократизації в Україні мають завершитися створенням дієздатної демократичної політичної системи – без корупції й олігархії.

Українська економіка, незважаючи на її принципово ринковий характер, залишається “транзитивною” і потребує подальшого реформування.

Нарешті, за своїм потенціалом, Україна є середньою державою. Її можливості, порівняно з глобальними гравцями світового політичного процесу, досить обмежені. Статус середньої держави у міжнародних відносинах передбачає відповідні шляхи реалізації національних інтересів.

Середня держава не має достатнього потенціалу, аби змінювати базові структури світової політики. Такі зміни є прерогативою великих держав та потужних міжнародних об'єднань.

Середня держава діє шляхом концентрації свого потенціалу на окремих, найбільш пріоритетних напрямках зовнішньополітичної діяльності.

Середня держава має досить обмежений набір стратегій для досягнення цілей зовнішньої політики. Це – шлях зниження рівня своєї присутності на міжнародній арені та внутрішньополітична концентрація й консолідація; це шлях багатовекторного дипломатичного маневру між різними центрами сил; або ж це шлях якомога активнішої участі в різноманітних міжнародних організаціях та інституціях, тобто мобілізація потенціалу багатосторонності.

Сучасний конфлікт на сході України та протистояння з Росією спіткали Україну в ослабленому стані. Можливо, саме це і спровокувало сили імперської реакції до нападу. Проте більшість європейських держав були сформовані зовнішніми конфліктами. Тому й нинішня конфліктна ситуація врешті-решт призведе до зміцнення української державності та підвищення її статусу в міжнародних відносинах. Сьогодні перед Україною поставили три основні завдання історичного значення: перемога в конфлікті й відновлення територіальної цілісності, внутрішні реформи, вибір та послідовне здійснення оптимальної зовнішньополітичної стратегії.

Ці завдання і визначають стратегічний напрям для України.

Нинішній стан стратегічного середовища та особливості потенціалу України дають можливість визначити стратегію нашого існування в сучасних міжнародних відносинах. Така стратегія має потрійне спрямування:

- інтеграційне зближення з євроатлантичною спільнотою, уособленою Євросоюзом та Північноатлантичним Альянсом;
- умиротворення і впорядкування пострадянського простору;
- збереження контролю над українськими сегментами Приазов'я і Причорномор'я.

Саме так Україна має здійснити геостратегічну самореалізацію. Причому комплексність стратегічного середовища України вимагає від стратегії розвитку держави багатосторонності та багатовекторності.

По перше, Україна поступово інтегрується до євроатлантичної спільноти та набуває ролі “східного щита” Євросоюзу і “східної опори” Північноатлантичного альянсу.

По-друге, Україна робить свій внесок у впорядкування пострадянського простору. Йдеться про його перетворення на сферу вільної взаємодії справді незалежних держав, згуртованих у міждержавні союзи, регіональні організації та інтеграційні об’єднання. Основою такої взаємодії мають стати державна незалежність та інтеграційний плюралізм.

По-третє, Україна формує геополітичний плацдарм на півдні Балто-Чорноморської осі на основі свого сегмента Приазов’я і Причорномор’я. Стратегічною метою тут є економічне просування на південь.

# 3 ЕВОЛЮЦІЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

## 3.1. ДИНАМІКА ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ ЗА РОКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

*Аналітичні оцінки Національного інституту стратегічних досліджень /  
за ред. О. С. Власюка (Київ, НІСД, 1998 р).  
Публікується вперше.*

### Політична сфера

1. Динаміка загроз національній безпеці у політичній сфері чітко простежується у виборах 1990, 1994, 1998 рр.

У 1990 р. основну загрозу політичному реформуванню суспільства становила ортодоксальна частина компартійної номенклатури. У боротьбі з нею утворилася широка коаліція всіх прогресивних демократичних сил, яка, зрештою, домоглася успіху і зруйнувала тоталітарний політичний режим. Референдум 1991 р. засвідчив надзвичайно високий рівень політичної консолідації українського народу, а отже, національної безпеки країни.

Однак після здобуття незалежності політична єдність суспільства одразу не закріпилася, оскільки рельєфно виокремилися корпоративні інтереси різних кланів політичної, економічної та духовної еліт. Почалося нестримне хаотичне нагромадження матеріальних благ і запекла боротьба за особисте лідерство. Скориставшись слабкістю політичної влади, провідні позиції в країні захопив кримінальний бізнес, що створив тіньову економіку. Спостерігається процес послаблення політичної влади. Боротьба різних її гілок, руйнація владної вертикалі спричинили хаос і безладдя в країні, що цілком влаштувало антиукраїнські сили та кримінальний капітал. Таким чином, постійно нарощувалася соціальна напруженість у суспільстві, що створювало реальну загрозу національній безпеці країни. Це виявлялося насамперед у двох зрізах: невпинно знижувався її економічний, військовий та інтелектуальний потенціал; втрачалася підтримка широкими народними масами реформаторських зусиль політичної влади.

Вибори 1994 р. фактично легітимізували таке становище. Парламент виявився нежиттєздатним у вирішенні нагальних проблем. Спроби Президента України централізувати і посилити політичну владу в країні у 1994–1998 рр. не дали бажаного результату.

Опір “директорського корпусу” і лівих сил, які виражали його інтереси в політичній сфері, посилювався. Водночас активізувалися політичні кола, які репрезентували інтереси кримінального капіталу та корумпованого чиновництва. Найбільш вагомим досягненням у цей період було прийняття Конституції України. Основний Закон держави

було прийнято завдяки енергійним діям Президента України і підтримці патріотичних сил. До виборів 1998 р. в Україні, як і в Росії та інших пострадянських країнах (за винятком хіба що Прибалтійських республік) сформувалися потужні олігархічні клани і з'явилася реальна загроза встановлення олігархічного політичного правління. Могутні регіональні клани олігархії створюють загрозу цілісності країни. Економічне і політичне протистояння регіонів і водночас Центру може мати для України фатальні наслідки.

2. Олігархічні структури, які виникали на базі кримінального капіталу і корумпованого чиновництва, не зацікавлені в розвитку національного виробництва, виробники зазнають суттєвих утисків з боку цих структур, погіршуючи економічне становище країни і змушуючи керівництво вживати непопулярних заходів для хоча б відносної стабілізації суспільного життя. Це, зрештою, спричиняє невпинне погіршення умов життя, десоціалізацію дедалі більшої кількості людей.

Для відчутного поліпшення становища більшості українських громадян необхідне не зменшення й без того мізерних соціальних виплат і подальше сповзання України у “боргову яму”, а урізування “апетитів” олігархічних структур, максимальне обмеження кримінального капіталу і корупції, ефективні заходи з підтримки вітчизняного виробника, повернення у державотворче русло регіональних політичних еліт, відновлення довіри народу до керівництва країни.

В Україні наближається пік соціальної кризи, про що свідчить, зокрема, стрімке посилення хаотичних дій різних соціальних груп у регіонах, поглиблення сегментації та дезінтеграції суспільства і водночас поява маси дрібних національно-політичних, релігійних, корпоративних утворень, збільшення кількості безробітних.

Тактика влади має ґрунтуватися не на лікуванні “хвороб зростання”, чергового перехідного періоду, а на визначенні наукових засад політичного устрою суспільства. Принципово важливо перебороти існуючий конфлікт мети політичного розвитку України: не загострювати відносини з опозицією, нейтралізуючи її, шукаючи шляхи тимчасового примирення, послаблення протиріч тощо, схилити на свій бік соціальні прошарки населення.

Владі конче потрібно принципово змінити пріоритети у своїх методах впливу. Сьогодні українська влада виражає інтереси значної частини населення, основну увагу приділяє поточним негараздам, не переймаючись невизначеністю майбутніх змін, демонструючи владу примусу і залежності. Це дуже ризикований метод державотворення. У країні необхідно сформувати “владу” експертних знань, компетентності за існуючими світовими стандартами.

Влада зобов'язана – особливо в нинішньому скрутному становищі для неї самої і суспільства – виявити здатність до самокритики, широкого професійного діалогу у сфері державного управління. Структури влади без кардинальних, раціональних, модернізаційних зрушень – це стан системної кризи України у нестійкій рівновазі на довгі роки.

3. Велика кількість громадян колишнього СРСР, незалежно від національності, місця проживання після виходу на пенсію обирали саме Україну. Тому тепер маємо один із найгірших у світі коефіцієнтів співвідношення між працюючими та пенсіонерами, незважаючи на те що Україна посідає одне з останніх місць за показниками середньої тривалості життя. Оскільки ж СРСР асоціювався перш



за все з Росією, то проголошення незалежності України не сприйняли саме ці верстви населення, які мали хибні уявлення про “розірвані зв’язки”.

Особливо вразливими в цьому аспекті були східні та південні регіони, які історично перебували під впливом російського менталітету.

Існували значні проблеми у відносинах між східним та західним регіонами країни.

Найзначнішим досягненням національної політики слід вважати зближення східного та західного регіонів, протистояння яких мало дестабілізуючий вплив на загальнополітичні процеси в країні. Успіхом є повернення кримських татар на історичну батьківщину.

Певну небезпеку становлять проросійські настрої Південної та Східної України, і особливо Криму, які “підігривають” окремі російські діячі.

Слабкою ланкою є неконтрольованість діяльності деяких товариств на кшталт “Сохнута”, що під виглядом просвітницької діяльності висунули гасло “репатріюємося раніше батьків” і таким чином схиляють до еміграції молодь, яка, особливо з огляду на вікову структуру населення, вкрай необхідна Україні.

Потрібна тверда позиція української влади в Криму (м. Севастополі) щодо антиукраїнських виступів на зразок демаршів за участю Ю. Луцького.

Слід здійснювати чіткий контроль за функціонуванням усіляких товариств, аби їх діяльність відповідала задекларованій. Більше уваги варто приділяти захисту українських громадян, які з тих чи інших причин опинилися за кордоном. Людина за будь-яких обставин має відчувати підтримку своєї держави.

## Економічна сфера

1. Економічна політика України першої половини 1990-х років формувалася як реакція на політику Росії або була комплексом заходів на виконання вимог міжнародних фінансових організацій. Як наслідок, посилення суперечностей у суспільно-економічній системі протягом перших років ринкових реформ досягло критичного рівня і зумовило істотне послаблення економічної безпеки України.

Так, під час розроблення економічної політики не було здійснено наукового аналізу стану матеріальних складників економічної безпеки.

На тривалий час реаліями стали нестабільність економічних процесів, глибокий спад виробництва, інфляція, приховане безробіття, руйнація фінансово-бюджетної і грошово-кредитної систем. До того ж дієвість важелів економічної політики істотно обмежувалася перманентною кризою влади, яка щороку загострювалася.

Системний аналіз причин катастрофічного погіршення основних економічних показників за роки економічних перетворень спонукає до висвітлення питання загроз економічній безпеці України, що виникли саме внаслідок заходів економічної політики. Перманентне падіння рівня економічної безпеки дає змогу констатувати неефективність економічної стратегії держави.

Грошова система була зруйнована безконтрольною монетарною політикою 1992–1993 рр., доларизацією економіки, стрімким зростанням бартерних розрахунків та готівкового складника грошової маси. Починаючи з 1994–1995 рр.

шляхом жорстких рестрикцій вдалося значно скоротити темпи інфляції. Водночас таке скорочення одночасно з падінням виробництва слід насамперед розглядати як придушення інфляційних процесів. Грошовій системі не було повернуто здатність коректно передавати ринкову інформацію і слугувати провідником ринкових стимулів.

У ході активної політики макроекономічної стабілізації 1996–1997 рр. вдалося істотно зміцнити грошовий та валютний складники економічної безпеки. Однак таке зміцнення було досягнуте внаслідок накопичення великої кількості системних диспропорцій, тому тенденція до підвищення економічної безпеки істотного розвитку не набула.

У зв'язку з використанням валютного курсу як інфляційного якоря за 1994–1997 рр. в умовах грошових обмежень українська валюта подорожчала втричі. З 1996 р. динаміка валютного курсу та цін у промисловості практично не виявляла ознак кореляції, отже, валютний курс припинив бути регулятором та індикатором економічної динаміки. Намагання зміцнити показники економічної безпеки в грошовій сфері, завищуючи вартість гривні, поставили вітчизняні та імпорتنі товари у різні конкурентні умови, а також сприяли спекулятивному попиту на національну валюту й виражені в ній цінні папери. Останнє далось взнаки у серпні та вересні 1998 р. та призвело до падіння курсу гривні.

Економічна стратегія, спрямована на макроекономічну стабілізацію як засіб підвищення економічної безпеки держави, зумовила посилення загроз економічній безпеці економічних суб'єктів, що не сприяє інвестиційному процесу та загрожує руйнуванням економічного потенціалу України.

2. Можна констатувати, що кредитно-банківська система України фактично втратила здатність до акумулювання та ефективного перерозподілу ресурсів, її діяльність не є чинником зміцнення економічної безпеки. Відбувся розрив промислового і банківського капіталів, що не свідчить про наявність цілісної фінансової системи загалом.

Падіння виробництва через зменшення податкової бази скоротило бюджетні надходження. Намагаючись зміцнити бюджетну безпеку, уряд підвищував норму оподаткування, яка вийшла за рівень ефективної ставки, перетворившись на чинник інфляції витрат. До того ж уряд фактично відмовився від використання державного бюджету як засобу економічного регулювання. Тим часом скорочення витрат бюджету на соціальний захист, культуру, охорону здоров'я тощо становить значну небезпеку для соціальної стабільності, а скорочення фінансування науки зумовлює наростання загроз національній безпеці в майбутньому.

Завдання скорочення бюджетного дефіциту як стратегічного пріоритету, підвищуючи тимчасово економічну безпеку держави, переносить тягар надмірних витрат на плечі економічних суб'єктів. Тим самим створюється істотна загроза їх безпеці. Послаблюються відтворювальні процеси підприємств як складників процесу загального суспільного відтворення. Політика конфіскаційного стягнення заборгованості підприємств Пенсійному фонду та за податковими платежами видається вкрай небезпечною, оскільки є черговим втручанням у процеси економічного відтворення, грубим порушенням економічної безпеки підприємств і не може бути виправдана навіть необхідністю збору коштів для пенсійних та інших виплат.

Однією з найпотужніших загроз економічній безпеці стало застосування ОВДП як джерела неемісійного фінансування дефіциту бюджету.

Необхідність постійно залучати додаткові обсяги позичкових ресурсів за умов відпливу в 1998 р. з позичкового ринку нерезидентів та виснаження внутрішніх фінансів спричинила вилучення значних коштів для фінансування державних потреб. За умов дотримання принципів жорсткої монетарної політики це призводить до збільшення дефіциту грошей та утримання високих процентних ставок. Широкі операції НБУ на ринку ОВДП потребують мобілізації додаткових грошових ресурсів шляхом подальшого підвищення облікової ставки та збільшення резервних вимог. Це у свою чергу знову підвищує ціну обслуговування дефіциту бюджету.

Тим часом підвищення процентних ставок та збільшення привабливості державних цінних паперів за доволі обмеженої фіскальної ефективності безпосередньо руйнують потенціал економічного зростання, а значить – усувають перспективи надходження на покриття боргів держави нових, а не перерозподілених фінансових ресурсів.

Починаючи з 1994 р. стратегія придушення інфляції шляхом істотного зниження внутрішнього попиту, посилення податкового тиску та застосування валютного інфляційного якоря призвели до значного спаду саме в галузях промисловості з великою часткою доданої вартості та орієнтованих на кінцевого споживача.

3. Природне за глибокого спаду промисловості зростання імпорту, який сьогодні щонайменше на 40 % заповнює внутрішній ринок, є потужним чинником пригнічення українського виробництва та збільшує товарну залежність економіки України. Через викривлену структуру цін і витрат, несприятливі умови діяльності українських підприємств конкуренція між українськими підприємствами та зарубіжними фірмами виявляється позбавленою фундаментального принципу еквівалентності обміну, не виступає, як у ринковій економіці, чинником підвищення технічного рівня підприємств та є загрозою економічній безпеці України, що може призвести до падіння національного виробництва.

Загрозою економічній безпеці є кількісні орієнтири приватизації. З виходом підприємств з-під реального підпорядкування державі відбулося руйнування системи економічної координації, оскільки ринкове середовище формується значно повільніше, ніж здійснюється ліквідація адміністративного контролю. Як наслідок, юридично державна власність опинилася в становищі фактично нічийної, розгорнувся процес розтягування її і залучення до сфери дії тіньової економіки. Було зроблено спробу знайти вихід із ситуації, що склалася, у прискореній приватизації держмайна. Але на практиці впровадження ринкових законів відбулося значно раніше, ніж інституційні зміни змогли сформуванати критичну масу ринкових суб'єктів, що зумовило пригнічення і деформацію розвитку приватних підприємств.

Таким чином, економічна політика, що проводилася в Україні протягом 1992–1997 рр., незважаючи на досягнутий успіх в окремих напрямках економічної безпеки, призвела до її послаблення як інтегрального показника та складника національної безпеки. Макроекономічна стабілізація не була підкріплена на мікрорівні і не супроводжувалася реальними ринковими реформами та стимулюванням

розвитку підприємницької діяльності. Тому засоби державної політики, що відігравали позитивну роль на початкових етапах – перехід до позитивних процентних ставок, фінансування бюджетного дефіциту за рахунок ОВДП, утримання стабільного валютного курсу, – із середини 1998 р. почали активно дестабілізувати становище і стали чинниками розгортання фінансової кризи.

Укази Президента України з підтримки підприємництва є важливим кроком у напрямі зміцнення економічної безпеки. Однак за умов суперечності між важелями фінансового врегулювання та стимулами до конструктивного підприємництва результат дерегулювання підприємницької діяльності, зниження податкового пресу може бути далекий від очікуваного.

Основними напрямками державної стратегії у сфері забезпечення економічної безпеки України є:

- створення надійної системи економічної безпеки України, забезпечення можливості самостійного стійкого соціально-економічного розвитку;

- розширення місткості внутрішнього ринку та збільшення внутрішнього попиту;

- забезпечення науково обґрунтованих обсягів грошової маси, необхідних для забезпечення відтворювального процесу, поєднання жорсткого контролю за динамікою грошової маси із стимулюванням структурної перебудови та економічного зростання;

- створення стійкої конкурентоспроможної національної кредитно-фінансової системи, розвиток інститутів довгострокового кредитування, інструментів стимулювання щодо надання інвестиційних кредитів, контролю за їх цільовим спрямуванням, страхових гарантій їх повернення;

- подолання кризи платежів, нормалізація платіжного процесу, забезпечення дотримання суб'єктами господарської діяльності платіжної дисципліни;

- розвиток системи мобілізації внутрішніх заощаджень підприємств та населення з метою їх використання для здійснення інвестицій, відновлення інвестиційного потенціалу підприємств за допомогою інструментів амортизаційної політики, конкурсних методів приватизації, спрощення доступу до кредитних ресурсів та податкових стимуляторів;

- здійснення перебудови виробничої структури з метою досягнення ефективності і конкурентоспроможності економіки за першочергової орієнтації на мобілізацію власних інвестиційних ресурсів;

- здійснення широкого комплексу інституційних змін для створення ефективною організаційної системи економіки: подальшої приватизації держмайна, сприяння групуванню та переплетенню капіталів, розвитку промислово-фінансових і промислово-торговельних об'єднань, налагодження інших організаційних схем;

- здійснення раціоналізації структури зовнішньої торгівлі шляхом впровадження тимчасових тарифних та нетарифних обмежень з метою переведення конкуренції національних та зарубіжних виробників на еквівалентній основі, стимулювання експортних виробництв;

- подолання тенденцій до криміналізації економіки, ліквідація кримінального складника тіньової економіки, зміцнення безпеки господарської діяльності економічних суб'єктів.

У світлі майбутніх виборів Президента України особливої актуальності набуває проблема мікроекономічної ціни макроекономічної стабілізації. Зростає потреба в стратегіях розвитку, що забезпечують максимальну консолідацію суспільних сил та пропонують напрями вирішення кризових проблем шляхами, відмінними від тих, які останнім часом засвідчили свою неефективність.

4. Безпека грошової системи, валютна, бюджетна безпека мають розглядатись як передумови структурних перетворень та економічного зростання. Необхідно досягнути такого рівня показників цих складників економічної безпеки, який, з одного боку, не призводить би до надмірної нестабільності макроекономічних умов діяльності ринкових суб'єктів, а з іншого – зусилля з його підтримання не мали б значного дестимулюючого впливу на розвиток цих суб'єктів. Зокрема, спроби утримання в 1998 р. темпів інфляції, близьких до запланованих 7–8 %, потребуватимуть вжиття заходів з регулювання грошової сфери (висока облікова ставка, збільшення резервних вимог тощо), які паралізують процес структурної перебудови української економіки.

До надмірного навантаження на валютні резерви та грошову систему країни загалом може призвести спроба утримувати надто високий курс гривні на тлі фінансової кризи в Росії та Україні. Тим часом помірна девальвація гривні сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національних товаровиробників та зростанню експорту, позитивним зрушенням у його структурі, поповненню резервів Нацбанку і компенсуватиме втрати від подорожчання обслуговування зовнішнього боргу. Можна очікувати також зміцнення конкурентних позицій національних виробників на внутрішньому ринку.

Виходячи з інтересів економічної безпеки, потрібно зорієнтувати грошову політику на забезпечення руху товарів та відтворювального процесу грошовою масою і поступове скорочення рівня інфляції як наслідку загального зниження витрат, а не технічного “звуження” пропозиції грошей. Необхідною є поступовість в очищенні грошової системи від сурогатів, бартеру, використання іноземних валют тощо. У зв'язку з цим слід першочергово розглянути питання про перетворення боргів на ліквідні квазігроші, що дасть змогу ввести їх у грошовий обіг та збільшити фактичну грошову масу беземісійним шляхом.

Джерелом додаткових ресурсів для фінансування пріоритетних сфер економічного зростання, часткового погашення заборгованостей із заробітної плати та інших виплат, погашення частини внутрішнього державного боргу може бути також цільова грошова емісія.

У сфері кредитної політики, з огляду на досвід зарубіжних країн, необхідно реалізувати стратегію кредитної експансії, орієнтуючись на активне кредитування за диференційованості процентних ставок залежно від цільового спрямування кредитів і суворого контролю за ним. На наш погляд, за наявності значних незавантажених потужностей зростання грошової маси та попиту внаслідок послаблення монетарних обмежень зумовить швидке відновлення основних виробництв і матиме незначний інфляційний ефект.

Шляхом до подолання системних диспропорцій в українській економіці є стимулювання заощаджень та створення умов для їх перетворення на інвестиції через фонди медичного і соціального страхування, емісію цінних паперів

цільового призначення із стислим терміном повернення коштів, спеціальні умови індексації ощадних внесків, інші засоби мобілізації наявних у країні фінансових ресурсів.

Незважаючи на дефіцит державних коштів, слід зберегти практику пільгового оподаткування, стимулюючи за допомогою податкових пільг економічне зростання та інвестиції. Зменшення потенційних надходжень до бюджету може бути компенсоване розширенням джерел доходів бюджету шляхом зміщення тягаря оподаткування на багатші прошарки населення та непродуктивні види діяльності.

Безпосереднім завданням держави є створення умов для ринкового формування структурних пріоритетів, які врешті-решт сприятимуть успіху України в конкурентній боротьбі на світових ринках, нададуть економічному розвитку науково-технологічного спрямування. Потрібне зміщення акцентів стабілізації на розкриття “інноваційних ніш” – активізацію сфер економічного зростання, розвиток яких матиме мультиплікаційний ефект для інших виробництв та галузей народного господарства.

Процес зміцнення платіжної дисципліни підприємств та стягнення їх заборгованостей державі можна повернути у конструктивне русло, використавши для об’єднання розпорошеної під час масової приватизації власності. Зокрема, можливий розвиток державних холдингових компаній як засіб часткового відновлення контролю за приватизованою власністю. Групування та переплетення капіталів, утворення промислово-фінансових груп є позитивними чинниками економічної безпеки, що підвищують стійкість відтворювальних процесів економічних суб’єктів. Водночас у разі некерованості процесу вторинного розподілу власності може виникнути загроза надмірного зосередження економічної влади в руках невеликої групи людей або захоплення ключових економічних позицій іноземним капіталом.

Інституційна стратегія держави передбачає також активне формування інституційної інфраструктури ринку, розвиток інститутів державної економічної влади, сприяння формуванню та вдосконаленню недержавних економічних організацій: ділових союзів, професійних об’єднань, недержавних фондів тощо.

## **Соціально-демографічна сфера**

Нову загрозу стабільному безпечному розвитку України останніми роками становить фактична її депопуляція.

Так, порівняння зареєстрованих в Україні соціально-демографічних показників із гранично-критичними індикаторами, прийнятими ООН за еталон стійкого розвитку, свідчить про кризову демографічну ситуацію, що склалася. Її негативні наслідки проявляються вже сьогодні і, враховуючи інерційність демографічних процесів, посилюватимуться у найближчій та віддаленій перспективі.

1. Перевищення кількості померлих над кількістю народжених з 1991 р. свідчить про інтенсивний процес вимирання населення. За 1993–1998 рр. його чисельність зменшилася на 1,7 млн осіб. Крім того, відбувається інтенсивне старіння населення та зменшення частки осіб працездатного віку, дітей та підлітків. Про відсутність можливості простого заміщення поколінь свідчить також нижчий,

ніж це потрібно, сумарний коефіцієнт народжуваності (1,3 проти 2,2). Такий стан справ у найближчій перспективі вплине на зменшення суспільної продуктивності праці, зростання витрат на соціальне забезпечення і, врешті-решт, – на зменшення можливостей держави підтримувати поступальний розвиток.

У 1997 р., порівняно з попереднім, 1996 р., спостерігалася тенденція до зниження смертності (з 15,2 до 14,8 особи на 1000 населення) на тлі зниження народжуваності – з 9,1 до 8,7 особи на 1000 населення, що призвело до природного скорочення кількості населення (–6,1 особи на 1000 населення) до рівня 1996 р. Зниження смертності населення, що загальмувало процес депопуляції в Україні, свідчить про вичерпання суто демографічних резервів смертності і прояв переважного впливу на неї негативних соціальних чинників.

2. Триває процес масової антагонізації та маргіналізації суспільства – співвідношення доходів найбагатших та найбідніших прошарків ще в 1995 р. становило 37:1 (граничний індикатор ООН – 10:1). Перевищення десятивідсоткового порогу часткою населення, яке живе за межею бідності (для України – за межею малозабезпеченості перебуває понад 50 %), за даними ООН, свідчить про тотальне зубожіння населення, соціальна підтримка якого важким тягарем лягає на державу, а також створює умови для прояву різних форм соціального протесту, що чинить дестабілізуючий вплив на ситуацію в країні.

Процес поляризації українського суспільства на дуже бідних та дуже багатих зумовлює ситуацію, коли бідні втрачають можливість сплачувати податки державі, а багаті ухиляються від їх сплати, приховуючи реальний розмір своїх прибутків. Це обмежує загальнодержавні витрати, зокрема, на цілі підтримання національної безпеки. Втрата державою значної статті прибутків, підтримки населення та єдності соціальних груп і прошарків призводить до дестабілізації загальної соціально-політичної ситуації в країні. Нормалізація ситуації можлива шляхом створення умов для формування нормальної соціальної структури населення із сильним середнім класом – рушійною силою та стабілізатором ринкових перетворень у країні.

3. Останніми роками не вдається подолати несприятливі тенденції в міграційних процесах. Міграційний вплив населення з України, хоч дещо знижується, але залишається високим. У складі загального міграційного впливу населення з України домінує вплив до Росії, правда, його частка дещо зменшилася – із 76,9 % у 1994–1996 рр. до 58,2 % у 1997 р. Велике від'ємне сальдо міграції населення України спостерігалось також у міграційному обміні населення з Білоруссю. Крім того, зростає тимчасова трудова та торгова міграція населення з України, внаслідок чого формуються потужні потоки зовнішніх трудових мігрантів. Серед трудових мігрантів переважають люди молодого та середнього віку, висококваліфіковані спеціалісти, які зуміли найбільш ефективно адаптуватися до ринкових перетворень. Усе це посилює негативний внесок впливів населення за кордон на перспективи розвитку держави.

Процес міграції криміналізується, оскільки дешева робоча сила українських громадян забезпечує надприбутки посередникам в Україні і за її межами, які за своїми обсягами межують з прибутками від продажу наркотиків та зброї.

Чисельність населення України збільшується за рахунок припливу мігрантів з колишніх центральноазійських та закавказьких союзних республік, країн

Близького Сходу, Східної Азії тощо. Серед прибулих в Україну зростає частка вимушених мігрантів і біженців (не завжди офіційно зареєстрованих, а щодо вимушених мігрантів – строго не визначених) у формуванні великого прошарку осілих нелегальних мігрантів, значна частина яких використовує Україну як транзитну територію і в подальшому шукає можливості виїхати до країн Західної Європи. Ці мігранти зумовлюють загрозу проникнення в Україну представників міжнародних кримінальних структур, наркобізнесу, занесення в країну хвороб, які раніше не реєструвалися у ній або давно були подолані, до яких корінне населення України може не мати імунітету, або йому не робилися щеплення. Крім того, місця компактного розселення прибулого населення, часто з кардинально відмінними релігійною належністю, культурою та традиціями, в умовах сучасної проблемної соціально-економічної ситуації утворюють ґрунт для виникнення соціальної напруженості й протистояння з місцевим населенням. Ця ситуація потребує посиленого контролю та лімітування імміграції в Україну аж до прийняття низки відповідних законів.

Ефективність внутрішньої трудової міграції в Україні загалом може бути оцінена як дуже низька. Зниження інтенсивності міграційної рухливості населення останніми роками призводить до розпаду єдиного міграційного простору країни.

4. Останнім часом в Україні зростає контрабандна торгівля жінками. Молоді жінки і дівчата вивозяться за кордон для експлуатації на важких, примусових роботах та в секс-бізнесі зарубіжних держав. Нині в Україні не існує офіційної інформації про реальну чисельність українських жінок, уже залучених до міжнародної торгівлі людьми. Розрахунки свідчать, що від 1 до 2 млн жінок віком 15–35 років перебувають під загрозою втягнення до процесу контрабанди. Можна констатувати, що Україна стикнулася сьогодні з новою серйозною соціальною проблемою, з грубим порушенням прав людини. На жаль, процес щороку набирає дедалі більшого розмаху і водночас залишається без належного державного реагування.

Однією з головних стратегій державотворення найближчого майбутнього має бути збереження (порятунк) демографічного потенціалу українського народу.

Для розроблення заходів зі стабілізації та поліпшення соціально-демографічної ситуації в Україні необхідно створити Комітет із проблем виходу з демографічної кризи при Президентові України, який би ініціював та координував розробку “Комплексної програми виходу із соціально-демографічної кризи” із залученням провідних спеціалістів відповідних міністерств та відомств, установ Національної академії наук України тощо.

Слід вжити енергійних заходів з підтримання національного виробника, які створять умови для розвитку ринку праці в Україні, нових робочих місць, зроблять значний внесок у загальмування відпливу професіоналів за кордон.

Необхідно розробити та прийняти закон про заборону торгівлі жінками в Україні, кримінальне покарання посередників примусового залучення українських жінок до секс-бізнесу та підневільних робіт за кордоном.

Потрібно проаналізувати реальний стан нелегальної міграції в Україну, її обсяги та динаміку за останні роки й розробити пропозиції щодо можливих обмежень імміграції в Україну громадян окремих країн та регіонів світу, виходячи з досвіду інших країн.



## Воєнна сфера

Забезпечення захисту України від загроз є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, що законодавчо визначено та закріплено у відповідних актах.

Україна нині не має прямих супротивників, які безпосередньо загрожували б її національним інтересам. Водночас воєнні конфлікти час від часу спалахують у регіонах, зачіпаючи інтереси України. Це зумовлює необхідність правильного оцінювання воєнно-політичної ситуації та своєчасного визначення ймовірності загрози і її характеру. Необхідно враховувати і можливість зміни політичного курсу окремих країн, їх прагнення до перегляду післявоєнних кордонів, збільшення чисельності збройних сил. Має сенс уважно відстежувати воєнні приготування інших країн, їх спроби ввести війська до суміжних країн, порушити воєнно-політичну стабільність у прикордонних районах.

Україна може гарантувати захист інтересів національної безпеки лише за умов поліпшення стану економіки, приєднання до загальноєвропейської системи колективної безпеки, зміцнення відносин із державами СНД, а також створення власної надійної системи воєнної безпеки. Україна тільки почала процес інтеграції в європейські політико-економічні структури і тому у справі забезпечення своєї воєнної безпеки покладатися може насамперед на українські збройні сили. Саме вони виступають надійним гарантом незалежності й територіальної цілісності нашої держави.

Важливо розробити методологічні основи оцінювання поточного стану воєнної безпеки України з використанням багатьох показників, визначити їх допустимі межі. Необхідно також завершити розроблення і прийняття пакета законодавчих та нормативно-правових актів з військових питань.

## Релігійні відносини

Можливість загострення міжконфесійних конфліктів має розглядатися як загроза національній безпеці України загалом, що породжує інші загрози у важливих сферах життєдіяльності країни, ускладнюючи вирішення гострих проблем як на державному, так і на регіональному рівнях.

Міжконфесійна ситуація в Україні здебільшого визначається відносинами між наймогутнішими і чисельнішими православними церквами, а саме: Українською православною церквою, яка перебуває в юрисдикції Московського патріархату, Українською православною церквою – Київський патріархат, Українською автокефальною православною церквою та Українською греко-католицькою церквою. На сьогодні ці церкви ведуть між собою жорстку боротьбу за спадок РПЦ в Україні: храми, паству, фінанси, “місце під сонцем” тощо. Водночас вони обтяжені внутрішніми проблемами та розбудовою у повному обсязі власних церковних структур (управління, школи, монастирі, місії, видавництва тощо).

Розлад і протистояння всередині українського православ'я вміло використовують, а подекуди й штучно розпалюють ті, хто не зацікавлений в існуванні єдиної Української православної церкви, а зрештою – у справді незалежній Україні.

Зайвий раз пересвідчитися у цьому була змога під час проведення в м. Одесі зустрічі двох патріархів: Святішого архієпископа Константинополя-Нового Риму і Вселенського патріарха Варфоломія II та Патріарха Московського і всієї Русі Алексія II (Рідігера), які відкрито поділяють християн України на “правовірних” і “невірних”. Закордонні церкви розглядають український православний потенціал як загрозу своєму пануванню у християнському світі, а деякі – як загрозу розхитування теологічних засад функціонування.

Вітчизняний історичний досвід переконує, що нерозуміння й некерованість процесами, які відбуваються в релігійному житті, призводять до руйнівних конфліктів у державі. Нині в Україні пріоритетним має бути курс на консолідацію всього суспільства з орієнтуванням його політичної волі на реалізацію загальнонаціональних інтересів та максимальним використанням духовно-інтелектуального потенціалу. Важливу роль у цей складний і відповідальний період здатні відіграти виважена і водночас динамічна державна політика України у сфері державно-церковних відносин та обстоювання власних національних інтересів. Тільки копітка цілеспрямована робота у цьому напрямі зможе перешкодити закордонним структурам впливати на розстановку політичних сил в Україні, керувати суспільною думкою через свою численну паству.

### **Інформаційна сфера**

За роки незалежності в інформаційній сфері сталися значні зміни в структурі та інтенсивності загроз національній безпеці України.

Перші роки незалежності України (1991–1993) характеризувалися практично повною відсутністю нормативно-правової бази щодо регулювання відносин в інформаційній сфері. Успадкована від Радянського Союзу система органів, що регламентувала інформаційні відносини, була неспроможна виконувати свої функції, а в багатьох випадках перешкождала створенню суверенної держави. Тому в ці роки основна робота органів державної влади спрямовувалася на створення системи регулювання відносин в інформаційній сфері. Саме в ці роки Верховною Радою України приймаються Закони України “Про інформацію” (1992), “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (1992), “Про науково-технічну інформацію” (1993) та видаються укази Президента України і постанови Кабінету Міністрів України про створення державних органів контролю та керування діяльністю в інформаційній сфері. Але здебільшого законодавчі акти, що приймалися, були спрямовані на захист державної та військово-технічної таємниці.

У 1993–1995 рр. значно загострилися загрози національній безпеці України, пов’язані з практично некерованими засобами масової інформації. Створення безлічі “незалежних” інформаційних агентств, телерадіоканалів та періодичних видань в умовах практичної відсутності легітимної бази щодо реєстрації і ліцензування призвело до багатьох зловживань з боку адміністративних органів та створило умови для незаконного й некоректного використання інформації. У цей час органами державної влади видається велика кількість керівних документів (близько 20 на рік тільки вищими органами державної влади), що були спрямовані на поліпшення становища в цій сфері. Але в багатьох випадках ці дії мали “пожежний” характер і не могли радикально вплинути на стан справ.

Нарешті, на початку 1995 р. Верховною Радою України ухвалюється Закон України “Про інформаційні агентства”, приймається постанова Кабінету Міністрів України “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів”, а наприкінці 1996 р. указом Президента України створюється Міністерство інформації України. Завдяки конструктивним діям, а також пов’язаним із ними підзаконним актам ситуація в засобах масової інформації дещо поліпшилася та зменшилася загроза негативного впливу на суспільну думку.

У 1995 р. приймається “Програма створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій”, спрямована на забезпечення моніторингу кризових ситуацій та дій щодо усунення наслідків цих ситуацій. Але в умовах постійного дефіциту коштів, відсутності інфраструктури накопичення та передачі інформації в регіонах та неузгодженої державної політики щодо інформаційної безпеки виконання програми затримувалося. Практично була виконана лише теоретична її частина.

В Україні починають швидко розвиватися глобальні комп’ютерні мережі, які відігравали дуже позитивну роль у процесі інтеграції України у світовий інформаційний простір. Але водночас відсутність нормативної бази та неузгоджені й неконтрольовані дії адміністративних органів з розподілу та використання каналів зв’язку призвели до критичного становища у сфері інформаційної безпеки України. За практичної відсутності державних (або контрольованих державою) постачальників з’явилася велика кількість незалежних постачальників послуг глобальних мереж, які в умовах жорсткої та не завжди чесної конкурентної боротьби намагалися оволодіти насамперед швидкісними каналами зв’язку із закордонними абонентами. При цьому інфраструктура мережі в межах України практично не розвивалася.

Критичний за таких умов стан інформаційної сфери національної безпеки України спричинив появу в 1997 р. рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та удосконалення державного регулювання інформаційних відносин”. Цим рішенням було сформовано цілісний погляд на систему забезпечення інтересів України у сфері інформаційної безпеки, що дало поштовх до певних дій та заходів органів влади щодо поліпшення стану справ у цій сфері.

Державна політика забезпечення інформаційної безпеки України є складовою частиною політики національної безпеки. Вона має передбачати системну превентивну діяльність органів влади з надання гарантій інформаційної безпеки особі, соціальним групам та суспільству загалом, а саме:

- створення умов для своєчасного виявлення джерел інформаційних загроз та визначення можливих наслідків їх дії;
- визначення комплексу превентивних заходів з метою нейтралізації або зменшення (послаблення) негативних наслідків реалізації інформаційних загроз;
- створення умов (можливостей) забезпечення своєчасної, повної і точної інформації для ухвалення рішень;
- здійснення ефективного (рівноправного, взаємовигідного) міждержавного інформаційного співробітництва.

### 3.2. АКТУАЛЬНІ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІ ВИКЛИКИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

*Власюк О. С., Матійчик Я. П., Герасимчук С. П. та ін.  
Актуальні зовнішньополітичні виклики національній безпеці України:  
матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, 2009).  
Публікується вперше.*

До зовнішньополітичних викликів та загроз національній безпеці України слід віднести загрози кількох типів. Це передусім загрози, що постають перед демократичною світовою спільнотою загалом і позначаються на Україні як її інтегральній складовій частині. До них належать міжнародний тероризм, транскордонна міжнародна злочинність, поширення зброї масового ураження тощо, які, у свою чергу, тісно пов'язані з викликами другого типу. Йдеться про виклики, що зумовлюються бажанням України не тільки цивілізаційно, а й інституційно долучитися до демократичних структур. У цьому контексті необхідно виокремити виклики, що постають з необхідності втілення законодавчо закріпленого зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на здобуття членства в НАТО. Зрештою, до третього типу загроз належать ті, що генеруються у процесі взаємодії України з іншими державами. Їх не можна віднести до викликів, подолання яких відносять до пріоритетних завдань демократичних держав загалом, проте для України вони мають винятковий статус і значення, оскільки безпосередньо стосуються забезпечення її суверенітету.

Якщо у випадку з першим типом загроз Україна змушена реагувати на активність глобальних та транснаціональних гравців, у тому числі недержавних за своєю природою, то виклики другого типу породжуються як міждержавними об'єднаннями, так і окремими державами, а також внутрішньополітичною кон'юктурою. Що стосується третього типу загроз, то він зазвичай зумовлений зовнішньополітичними зусиллями окремих держав, націленими безпосередньо на Україну. Реагування на виклики третього типу можливе лише за умови забезпечення докладання комплексних зусиль, спрямованих на подолання загроз першого та другого типів. Активна участь України у вирішенні проблем, що постають перед демократичним світом загалом, засвідчує належність нашої держави до такого світу, а забезпечення інституційної присутності у спільноті цінностей ЄС та безпековому Альянсі дасть змогу заручитися підтримкою союзників у подоланні проблем, що постають безпосередньо перед Україною.

Проблеми глобального характеру нині гостро постали перед міжнародною спільнотою. Враховуючи помітне посилення асиметричних загроз міжнародній безпеці (шляхом розширення сфер та збільшення способів і ймовірних масштабів потенційного ураження), набуття ними гнучкого – “диверсифікованого” – транскордонного характеру, провідні міжнародні гравці, передусім Євросоюз та НАТО, намагаються удосконалити політику безпеки та визначити оптимальні шляхи поліпшення інституціонального співробітництва в межах трансатлантичного простору безпеки. Таке удосконалення стосується “методології взаємодії та протидії” – процесу політичної, організаційної та технологічної модернізації сучасної системи безпеки. І наша держава не може залишатися осторонь процесів формування сучасної європейської (чи трансатлантичної) системи безпеки.

Слід зазначити, що проблема міжнародного тероризму актуалізувалася після подій 11 вересня 2001 р., коли шляхом тероризму було продемонстровано здатність використовувати переваги цивілізаційних процесів. Унаслідок цього загострилася проблема нерозповсюдження ЗМУ, оскільки модель стримування, яка убезпечила світ від ядерного конфлікту під час “холодної війни”, втрачає свою ефективність в умовах, коли така зброя може потрапити до ірраціонального гравця – терориста.

Україна, попри свою участь в антитерористичних операціях і зусилля, спрямовані на збереження режиму нерозповсюдження ЗМУ, неповною мірою використала свій потенціал. Наша країна внаслідок безпрецедентного ядерного роззброєння мала б набути авторитету, необхідного для статусу впливового посередника в переговорах з питань нерозповсюдження зброї масового ураження. Однак цього не сталося через безініціативність Києва і, певною мірою, байдужість інших держав світу до набутого Україною досвіду ядерного роззброєння, українського потенціалу в переговорних процесах, спрямованих на забезпечення режиму нерозповсюдження. Не був застосований також досвід України як держави, що постраждала від ядерної катастрофи на Чорнобильській АЕС. Ситуація неоднозначна, враховуючи, що нині режим нерозповсюдження опинився під загрозою, ядерна програма КНДР викликає занепокоєння не лише в сусідніх держав, а й на глобальному рівні, а запуск АЕС в Ірані багатьма розглядається як крок до набуття ним статусу ядерної держави.

Не менш актуальною залишається загроза міжнародного тероризму та інших нетипових (асиметричних) загроз. Дія загрози посилюється внаслідок труднощів з ідентифікацією суб'єктів терору, діяльність яких поширюється на цінності, інституції та інтереси держав європейської і євроатлантичної зони безпеки, ймовірністю отримання терористами компонентів зброї масового ураження, вразливості сучасного суспільства внаслідок його інформаційної відкритості.

У цьому контексті важливо запобігти можливості використання території України для підготовки чи проведення терористичних актів проти інших держав, забезпечити контроль за міграційними потоками громадян Південно-Східної Європи та Азії, ефективно протидіяти використанню України як транзитної держави для подальшої нелегальної міграції на Захід. Необхідною є зважена внутрішня та зовнішня політика, яка не допускає можливості фінансової підтримки терористичної діяльності. Слід удосконалити нормативно-правову базу у сфері боротьби з тероризмом, незаконною торгівлею озброєнням, забезпечити проведення узгоджених міжвідомчих заходів та спецоперацій з попередження, виявлення й недопущення екстремістських чи терористичних акцій, організувати обмін необхідною інформацією з НАТО та АТЦ СНД, а також проведення спільних досліджень проблем боротьби з міжнародним тероризмом та іншими проявами екстремізму.

Складною у врегулюванні виявилася проблема нелегальної міграції. Ситуацію загострює та обставина, що Україна з огляду на її транзитний потенціал може стати об'єктом зростаючого інтересу організованих міжнародних злочинних угруповань до організації нелегальної міграції та торгівлі людьми. Україна має проблеми із забезпеченням непорушності кордонів, ефективністю прикордонного режиму, демаркацією і делімітацією кордону з Молдовою,

Російською Федерацією та Білоруссю. Тому необхідно розвинути співпрацю у цій сфері з країнами-партнерами та міжнародними організаціями, вдосконалити міграційне законодавство відповідно до міжнародних норм, зміцнити режим функціонування кордонів держави, особливо на східній ділянці, налагодити статистичну звітність та створити базу даних про перебування на території України мігрантів і членів міжнародних кримінальних угруповань.

У глобальному контексті викликає занепокоєння недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності. Це унеможливує вчасне і дієве реагування міжнародної спільноти на кризові ситуації, зокрема щодо контролю за розповсюдженням ЗМУ. Політична і правова недосконалість цих структур може призвести до функціональної неспроможності, руйнації нинішньої системи міжнародно-правових відносин, посилення конфліктогенності у міжнародному середовищі, його мілітаризації тощо. Тому нагальною є потреба у структурно-функціональному вдосконаленні та підвищенні ефективності роботи міжнародних структур безпеки, передусім РБ ООН, ОБСЄ, РЄ; зміцненні міжнародного права та багатосторонніх правових інституцій; адаптації міжнародних структур безпеки до виконання завдань, необхідних для глобальної стабільності (передусім – НАТО), підвищенні їх ефективності та спроможності протистояти сучасним викликам і загрозам; реформуванні Ради безпеки ООН.

У контексті досягнення цілей політики партнерства та євроатлантичного співробітництва українська сторона має врахувати такі обставини:

– 2009 р. для Альянсу буде роком вирішення проблем внутрішнього і стратегічного значення – ухвалення нової Стратегічної концепції діяльності, яка мала б відобразити погляд на роль Альянсу у світі, специфіку його завдань, відносин з ЄС, ООН та “глобальними партнерами”, переорієнтацію розвитку Альянсу з “політики розширення” на “політику розширення сфери впливу” та імплементацію внутрішньої трансформації/реорганізації. Це потребує від України політичної стриманості, підтримки довіри у відносинах, послідовного розвитку (посилення) політики партнерства;

– процеси інтеграції України до Північноатлантичного альянсу і Європейського Союзу, як і раніше, залишаються взаємодоповнюючими. Узгоджену реалізацію пов'язаних із цим завдань передбачено Законом України “Про національну безпеку” та Стратегією національної безпеки (від 12 лютого 2007 р.). Проте спроба переорієнтації зусиль України з політики партнерства й інтеграції в НАТО на Європейську політику безпеки й оборони (ЄПБО) не може бути адекватною, оскільки розвиток можливостей ЄПБО означає не посилення автономності Європейського Союзу, а розширення можливостей європейських держав-учасниць у межах НАТО. Тобто європейський оборонний складник має зміцнити європейський захист НАТО. Таким чином, зважаючи на прагнення провідних країн Європейського Союзу розвивати її як захист євроатлантичної системи безпеки, Україна не зможе вирішити завдань забезпечення національної безпеки тільки вступом у ЄС і приєднанням до ЄПБО без вступу до НАТО (у цьому разі Україна змушена буде робити свій внесок в операції і місії ЄС з підтримки стабільності в Європі і за її межами без жодних гарантій власної безпеки в широкому спектрі загроз);

– щодо перспективи отримання Україною ПДЧ варто зауважити, що вирішальним чинником тут може виявитися спроможність порушити це питання на рівні відкритого політичного діалогу в Європі. Необхідно посилити політичну, дипломатичну й експертну присутність України в європейському і трансатлантичному інформаційному просторах, розгорнути дискусію про власне європейські інтереси з розвитку і діяльності НАТО, проблему забезпечення політичного консенсусу в Європі тощо. Слід поєднати інформаційну діяльність в Україні з активною інформаційною політикою у просторі Євросоюзу;

– офіційно визначених критеріїв членства в Альянсі не існує. Отже, не може існувати і критеріїв приєднання до ПДЧ. Саме тому навіть у разі відмови держав Альянсу надати Україні ПДЧ на ювілейному саміті НАТО офіційний Київ має значне поле для політичного маневру, а також широкі можливості продемонструвати готовність і надалі співпрацювати з НАТО в межах чинної договірно-правової бази та наявних механізмів співпраці;

– важливим завданням України є необхідність довести партнерам по НАТО спроможність офіційного Києва контролювати суспільно-політичну ситуацію на Сході та Півдні України й запобігати потенційним загрозам сепаратизму та міжетнічним конфліктам. Це – важливий внутрішньополітичний аспект, що не залишається поза увагою Альянсу;

– Україні доцільно забезпечити повноправне членство у багатонаціональних миротворчих силах Ради міністрів оборони країн Південно-Східної Європи – багатонаціональній бригаді *SEEBRIG*, що стане додатковим аргументом на користь членства України в НАТО;

– слід поглиблювати співробітництво з державами Вишеградської групи, зокрема шляхом продовження процесу реформування сектору безпеки та розвитку Збройних Сил України відповідно до рекомендацій держав Вишеградської групи, включення та активної участі підрозділу української Військової служби правопорядку у складі багатонаціонального батальйону військової поліції НАТО *MNMPBAT* (*Multinational military police battalion*), який створюється країнами Вишеградської четвірки – Польщею, Чехією, Словаччиною та Угорщиною. Важливим є також посилення співпраці ОПК України та Вишеградських держав. Зацікавленість у цьому неодноразово висловлювали представники промислових та дипломатичних кіл держав Вишеградської групи;

– з огляду на перспективи ухвалення нової Стратегічної концепції НАТО перед Україною постає проблема узгодження політики євроатлантичної інтеграції з її положеннями. Слід передбачити можливості синхронної адаптації внутрішнього законодавства з проблем оборони та безпеки до ключових положень нової Стратегічної концепції Альянсу. Зокрема, у сфері функціонування та розвитку Сил реагування НАТО (*NRF*) для України важливим є забезпечення можливості залучення до формування елементів *NRF*.

Декларація Бухарестського саміту 2007 р. про перспективи України з набуття членства в НАТО та незмінність стратегічного зовнішньополітичного курсу держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію забезпечують перспективи стратегічної стабільності для України. Водночас виникають ризики стратегічної

вразливості. З метою їх мінімізації важливими є питання збереження темпів євроатлантичної інтеграції України, активне та більш конструктивне співробітництво з країнами НАТО. З цією метою доцільно:

- поглибити дискусію на рівні Україна – НАТО зі стратегічних питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, яка б допомогла подолати невизначеність у відносинах України з Альянсом і знизити напруженість їх відносин з Росією;

- підвищити ефективність взаємодії в існуючих форматах співробітництва з метою їх наближення до рівня ПДЧ (замість акцентування уваги на термінах початку ПДЧ). З цією метою необхідно розробити “дорожню карту” ключових реформ, яка б забезпечила чіткий механізм якісної оцінки їх упровадження та підвищення рівня відповідальності шляхом двостороннього контролю із залученням громадськості;

- спільно знайти компромісне рішення стосовно залучення української сторони до участі в окремих проектах НАТО та ЄС на правах, максимально наближених до членства в цих організаціях. Ініціювати довго- й короткострокові проекти співпраці, які могли б уже найближчим часом дати результати і продемонструвати широкій громадськості прояви вигідного співробітництва у сферах миротворчої, антитерористичної діяльності, захисту населення, розвитку регіонів, транспортної інфраструктури, розробки, виробництва та продажу озброєнь тощо;

- враховуючи узгодженість дій НАТО та ЄС у розбудові нової архітектури євроатлантичної безпеки, а також поступове розширення діяльності сил ЄС, які формуються у рамках Європейської політики безпеки і оборони, Україні доцільно посилювати рівень співробітництва з ЄС у цій сфері;

- Україна має значний досвід участі у спільних з ЄС миротворчих місіях, зокрема на Балканах. Водночас залишаються можливості розширення співробітництва України з ЄС у сфері врегулювання кризових та конфліктних ситуацій. Зважаючи на те, що кризове врегулювання має як військовий, так і цивільний складники, Україна спроможна в середньостроковій перспективі поступово збільшувати присутність свого цивільного миротворчого персоналу у спільних місіях з ЄС. Завдання полягає в тому, щоб до кінця 2009 р. визначити готовність України до участі в конкретних спільних з ЄС діях щодо кризового врегулювання, окреслити обсяг можливої військової та цивільної присутності, а також довести цю готовність до відома представників ЄС та комісії Україна – НАТО. Результати домовленостей мають бути зафіксовані у відповідних документах;

- політика ЄС “Східне партнерство” передбачає нові можливості щодо розширення співпраці України з ЄС у рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики. Наразі необхідно передбачити можливість участі України у європейській політиці з протидії актуальним загрозам (зміни клімату, тероризм, бізнес-злочинність, енергетична залежність, піратство, кібер-загрози тощо) та співпраці у сфері прогнозування й запобігання загрозам у майбутньому;

- російські ініціативи щодо змін євроатлантичної системи безпеки обговорюватимуться представниками держав – членів НАТО, ЄС, ОБСЄ. Україні важливо виробити власне бачення майбутньої транс’європейської безпеки як з урахуванням змісту російських ініціатив, так і з огляду на плани стосовно



трансформації НАТО, яке мало б будуватися зі збереженням своєї ключової ролі, поступового, координованого з НАТО збільшення ролі ЄС у системі забезпечення та політиці безпеки, а також компромісу в питанні залучення Російської Федерації до спільної з НАТО та ЄС транс'європейської системи безпеки. Участь України в обговоренні цих питань має розглядатися з позиції цілей її євроатлантичної та європейської інтеграції, як засобу реалізації зовнішньополітичних пріоритетів та поступового досягнення критеріїв членства в НАТО.

На заваді втіленню зовнішньополітичного курсу України подекуди стоять не лише внутрішньополітичні розбіжності та відсутність консолідованої позиції еліти і суспільства. Ситуація ускладнюється ще й викликами, які в масштабах міжнародної системи малозначущі, однак на регіональному і національному рівні істотно гальмують поступ України.

До таких викликів можна віднести передусім ті, що генеруються час від часу недружніми кроками сусідніх держав, а також інерційністю у відносинах із сусідами навіть в умовах динамічних змін міжнародної ситуації, які нівелюють конфронтаційні сценарії на геополітичній мапі, однак не можуть ефективно позначитися на подоланні негативних стереотипів та упереджень. Існує і зворотний ефект, коли уявлення про культурно споріднену державу вже не відповідають дійсності, однак інфантильний комплекс "молодшого брата" гальмує вироблення адекватної політики, спрямованої на побудову рівноправних, партнерських відносин, а замість адекватної відповіді на нові виклики спостерігається розгубленість і безпорадність.

З огляду на зазначене, важливим блоком питань є українсько-російські відносини. Є певні підстави вважати, що, з одного боку, міжнародна спільнота серйозно занепокоєна здатністю України ефективно протидіяти надмірному російському політичному та інформаційному впливам, а з іншого – перспективою розгортання міждержавної конфронтації (на зразок російсько-грузинської).

Натомість російська дипломатія вдається до вкрай енергійних заходів з формування "впливових міжнародних груп – друзів Росії", які могли б створити певну альтернативу проукраїнським офіційним урядовим позиціям на Заході, завадити прагненням України інституційно утвердитися в спільноті демократичних держав.

Очевидними є успіхи в роботі російських дипломатів у середовищі європейських союзників НАТО, що надихає російських дипломатів у США до спроб змінити офіційну проукраїнську позицію Вашингтона стосовно інтеграції України до НАТО.

Не менш інтенсивними є зусилля РФ і в інших вимірах. Зокрема, загострюється боротьба за ресурси та комунікації, посилюється зовнішній контроль за українським транзитом енергоносіїв, ініціюється розбудова обхідних енерготранспортних комунікацій, що послаблює транзитний потенціал нашої держави, а отже, знижує її геополітичний статус.

Дія загрози посилюється внаслідок світового зростання попиту на нафту і газ, зменшення частки українського енерготранзиту через побудову РФ нових енергокоридорів в обхід України, спроб "газового шантажу" з боку РФ, можливої втрати Україною контролю за стратегічно важливими підприємствами, транзитними комунікаціями та власною газотранспортною системою.

Реагування на всі зазначені типи викликів має бути комплексним. Лише поєднуючи зусилля у протидії глобальним викликам, домагаючись статусу “союзника” демократичних держав світу та ефективно трансформуючи двосторонні відносини із сусідніми державами, Україна зможе утвердитися як повноправний суб’єкт міжнародної системи, що зумовить набуття концептуально нових прав та можливостей і зростання рівня відповідальності та міжнародного значення України.

Уже зараз у цьому контексті Київ може зробити певні кроки.

У сфері співпраці з ООН ефективним може стати поглиблення участі у зміцненні регіональної безпеки навколишнього середовища шляхом здійснення заходів Програми розвитку ООН і Програми ООН з навколишнього середовища.

Питання захисту довкілля, з огляду на підвищений інтерес до них з боку держав ЄС та їх актуальність для майбутньої адміністрації США, є одними з пріоритетних у сфері міжнародної політики, і внесок України у їх вирішення стане аргументом на користь її міжнародного іміджу, а також свідченням готовності до співпраці в різних сферах, зокрема і в екологічній.

Для поліпшення іміджу України в очах європейських партнерів – членів Альянсу корисним стане поглиблення співпраці з Радою Європи. Зокрема, необхідно активізувати співпрацю з Радою Європи у межах діяльності Групи Помпиду (група співробітництва у боротьбі проти зловживання і незаконного транспортування наркотиків). Враховуючи актуальність цього питання (у контексті протидії формуванню каналів наркотрафіка з Афганістану), а також нагальність проблеми вживання та продажу наркотиків у нашій державі, внесок України буде позитивно оцінений міжнародними партнерами.

Не менша увага має бути приділена і співробітництву в рамках GRECO (група держав з протидії корупції РЄ) загалом і виконанню рекомендацій GRECO зокрема в частині розроблення детального плану дій з реалізації національної антикорупційної стратегії; перегляду системи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, щоб чітко встановити, що випадки корупції мають трактуватися як кримінальні правопорушення, або у крайньому разі чітко розмежувати вимоги до застосування цих двох відмінних процедур; посилення координації між правоохоронними органами, що провадять розслідування корупційних діянь; удосконалення процедури зведення, аналізу та поширення комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються всіма правоохоронними органами, так само як і інформації про результати таких справ; перегляду системи імунітетів таким чином, щоб забезпечити можливість ухвалення більш швидких рішень про зняття імунітету; підвищення кваліфікації персоналу Рахункової палати з метою кращої підготовки в частині виявлення фактів корупції у процесі їх діяльності тощо.

Окрім того, необхідно встановити ретельний контроль за виконанням статутних зобов’язань України перед РЄ, зокрема шляхом реалізації Плану дій Ради Європи щодо України на 2008–2011 рр.

Серед іншого Україні слід поглибити співпрацю з ЄС та ОБСЄ у процесі налагодження переговорів щодо врегулювання “замороженого конфлікту” у Придністров’ї у форматі “5+2”. Мають вестися консультації щодо консолідованої позиції України, США, ЄС та ОБСЄ у питанні збереження існуючого формату, а також щодо узгодженості позиції згаданих сторін.

Так само необхідно забезпечити ефективний контроль за виконанням Меморандуму про взаєморозуміння між урядом України, урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією щодо місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова (*EUBAM*). При цьому слід враховувати зауваження представників Місії, які полягають у тому, що навіть у межах існуючих можливостей відносно людських ресурсів та обладнання здійснення контролю на кордоні ще не достатнє і не відповідає “стандартам ЄС”.

За умови ефективного виконання наведених комплексних заходів, відповідного цивілізаційному вибору України щодо формування цілей, налагодження партнерських та союзницьких відносин із державами демократичного світу можна говорити про готовність Києва до адекватної відповіді на новітні загрози та прихильність НАТО і ЄС до таких ініціатив.

### 3.3. ЩОДО АКТУАЛЬНИХ ЗАГРОЗ І ВИКЛИКІВ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХІВ ЇХ ПОДОЛАННЯ

*Аналітичні оцінки Національного інституту проблем міжнародної безпеки / за ред. О. С. Власюка (Київ, вересень 2009 р.).  
Публікується вперше.*

Фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. відчутно позначилася не лише на світовому соціально-економічному розвитку. В умовах глобалізації її дію відчула на собі і сфера зовнішньополітичних відносин, зокрема система міжнародної безпеки. Загострилася боротьба за ресурси розвитку та ринки збуту продукції національних економік. Україна не є винятком у цій ситуації. До того ж існуючі екзогенні загрози і виклики посилюються для України внаслідок внутрішньополітичної нестабільності, яка зменшує можливості держави у реалізації заходів, адекватних цим загрозам. Такі загрози і виклики мають зовнішній і внутрішній вимір та стосуються практично всіх сфер національної безпеки держави. Розглянемо їх детальніше.

#### Геополітичний та регіональний виміри

1. Відсторонення України від участі у формуванні системи європейської безпеки.

Останнім часом у міжнародному становищі України відбулися кардинальні зміни. Загострюються суперечності у відносинах ЄС та США з Росією на тлі численних глобальних та регіональних чинників. Унаслідок цих процесів Україна потрапила під зростаючий тиск різних центрів впливу. Для України питання стоїть дуже гостро – продовжувати інтеграційний рух до європейських та євроатлантичних структур чи опинитися в позиції міжнародного аутсайдера.

Після Декларації Бухарестського саміту НАТО (2–3 квітня 2008 р.), в якій у п. 23 зазначено, що Україна буде членом НАТО, противники вступу України до Альянсу почали використовувати нові аргументи. Поряд з уже відомими і часто повторюваними положеннями про позаблоковість та нейтралітет за “європейською моделлю” у політичній дискусії та заявах офіційних осіб почали лунати думки про можливість участі України у так званій європейській

системі безпеки, яка нібито становить альтернативу НАТО. У цьому контексті конституційне закріплення позаблокового або нейтрального статусу є вкрай небезпечним, оскільки означало б для України цілковите усунення від будь-якої участі та відповідно від можливості будь-якого впливу на систему безпеки на Європейському континенті.

За таких тенденцій Україні доцільно спрямувати зусилля на входження в реальну систему європейської безпеки. При цьому слід звернути увагу на роль Спільної політики безпеки та оборони ЄС з її військовим складником та з процесом подальшого розширення простору участі у врегулюванні конфліктів за межами Європи (на Близькому Сході).

Варто підвищити статус і політичну значущість Комісії Україна – НАТО, яка повинна стати ключовою структурою у процесі імплементації нових інструментів євроатлантичного співробітництва України. Необхідно переформатувати та реорганізувати весь спектр відносин Україна – НАТО (інституціональний рівень, юридична база відносин) в умовах згортання процесу євроатлантичної інтеграції України.

2. Згортання або призупинення процесів інтеграції України до ЄС, закріплення ролі України як “сірої зони” між ЄС та РФ.

Загроза зумовлена дією двох груп чинників – внутрішньою ситуацією в ЄС (призупиненням процесу розширення і відмовою надання Україні “європейської перспективи”) та позицією РФ, яка зайнята реінтеграцією пострадянського простору, а тому не зацікавлена навіть у віддаленій перспективі у приєднанні України до ЄС. За умови виникнення цієї загрози Україна ризикує остаточно втратити суб'єктність на міжнародній арені, стати “сірою зоною”.

Щоб відповісти на загрозу, необхідно насамперед зберегти спадковість зовнішньополітичного курсу, спрямованого на інтеграцію до ЄС. На сьогодні формат відносин з ЄС, попри відсутність формально зафіксованої європейської перспективи для України, передбачає можливості здійснення конкретних кроків у напрямі європейської інтеграції, насамперед в економічній (ЗВТ) та енергетичній сферах, а також у напрямі лібералізації візового режиму. Активне та невпинне здійснення таких кроків необхідне для пом'якшення згаданої загрози. Водночас загальний геополітичний контекст не дає можливості сподіватися на цілковите подолання цієї загрози у 5-річний термін.

3. Втрата Україною самостійної ролі в системі європейської безпеки.

У разі призупинення та згортання процесів європейської і євроатлантичної інтеграції створюється загроза виходу України із системи європейської безпеки. На тлі переформатування системи безпеки на європейському континенті та ініціатив РФ, спрямованих на зменшення ролі НАТО і створення нової європейської системи безпеки, що включатиме, крім країн ЄС, також РФ, ця загроза зростає.

Для її подолання необхідним є збереження Україною зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію та євроатлантичне співробітництво, а також здійснення намірів, спрямованих на стабілізацію відносин з РФ. Україні необхідно активно долучитися до процесу обговорення ініціатив РФ з метою чіткого визначення власного місця в архітектурі європейської безпеки.

4. Подальше ускладнення українсько-російських відносин через гальмування переговорного процесу з питань базування Чорноморського флоту (ЧФ) РФ

в Криму щодо делімітації й демаркації морського кордону, а також підтримка Росією сепаратистських настроїв в Україні серед російськомовного населення Півдня і Сходу.

Розгорнута в російському політикумі два роки тому дискусія щодо можливості продовження дії Великого договору 1997 р. стала лише одним із прикладів імовірності цієї загрози. Досі серед політиків першого ешелону РФ є діячі, які висловлювали претензії щодо збереження територіальної цілісності України, що постійно тиражувалося підконтрольними Кремлю ЗМІ та посилювало антиукраїнську налаштованість росіян.

Збереження неврегульованості в питанні лінії кордону та базування ЧФ РФ означатиме можливість подальших конфліктів на кшталт тих, що відбулися влітку поточного року (навколо невідповідного домовленостям переміщення озброєнь ЧФ у м. Севастополі). Також не можна виключати можливість виникнення конфліктів навколо освоєння родовищ природних копалин на спірних ділянках шельфу.

Сепаратистська ініціатива “Севастополь – Крым – Россия – Свобода” та її подібні гасла демонструють динаміку поширення деструктивних намірів та свідчать про серйозну небезпеку їх подальшої ескалації й переведення в площину політичного сепаратизму. Створений в Україні “Всеукраїнський Совет російських соотечественников” (ВСРС) засвідчив, що в новітній історії України вперше об’єдналися всі діючі російські організації. Серед них: “Украинское общество русской культуры (Русь)”, “Русский совет Украины”, Всеукраїнське об’єднання “Русское Содружество”, “Русская община Крыма”, “Российская община Севастополя” та ін. Метою об’єднання проголошено “боротьбу за права росіян та російськомовних громадян в Україні”. Об’єднання й надалі планує проведення масштабних культурологічних загальноукраїнських акцій.

За таких умов Україні доцільно ініціювати процес підтвердження якомога більшою кількістю фігурантів договору 1994 р. гарантій безпеки, наданих Україні у відповідь на відмову від ядерної зброї. Необхідно активізувати роботу відповідних структур щодо забезпечення прав усіх національних меншин в Україні: росіян, поляків, болгар, кримських татар, караїмів, кримчаків, угорців, болгар, румун, молдаван тощо.

5. Зростання напруженості в українсько-румунських відносинах.

3 лютого 2009 р. Міжнародний суд ООН у Гаазі виніс вердикт за зверненням офіційного Бухареста від 16 вересня 2004 р. про делімітацію континентального шельфу та виняткових економічних зон між Україною та Румунією. Суд підтвердив острівний статус о. Зміїного, проте відмовився вважати його продовженням берегової лінії. Отже, компромісне рішення міждержавної судової інстанції відповідає лише формальному, а не фактичному визнанню за Зміїним статусу острова. Вердикт Міжнародного суду був активно використаний у політичному протиборстві всередині України. Низка політичних сил проросійського спрямування (Компартія, Союз лівих сил) активно звинувачували Віктора Ющенка та зовнішньополітичний блок українського уряду у “зраді національних інтересів”. В їх інтерпретації Україна зважилася на далекосяжний територіальний компроміс із Бухарестом лише для того, щоб не псувати перспективи вступу до НАТО.

Сучасні українсько-румунські міждержавні відносини загалом мають характер конфліктної взаємодії, що характеризується, з одного боку, наявністю

спільних інтересів, а з іншого – прихованою формою ворожості. Головним символічним орієнтиром Румунської державності було і залишається намагання повернути “історичні території”, що перебувають під юрисдикцією України. Зазначені “спірні території” у звітах спецслужб називаються “простором Кокорій”. Усе це створює напруженість в українсько-румунських відносинах, передусім у політичній, гуманітарній і соціальній сферах, що негативно позначається на загальному розвитку двосторонньої взаємодії та безпеці регіону загалом.

Для реалізації невідкладних заходів у забезпеченні подальшого розвитку українсько-румунської взаємодії необхідно насамперед розробити Концепцію розвитку українсько-румунських відносин та сформулювати чіткий план дій з визначенням конкретних шляхів не лише вирішення спірних питань взаємодії, а й вироблення заходів протидії інформаційному та політичному впливу Румунії на Україну.

Необхідно активізувати дипломатичний діалог Києва з Бухарестом, що мав би на меті посилення політичної довіри, сприяв би розвитку ділових контактів, кооперації в галузі виробництва, енергетики, транскордонної співпраці, регіональної безпеки тощо.

Водночас на міжнародній арені доцільно об’єднати зусилля з Угорщиною і Молдовою для інформування європейської та міжнародної спільноти про реальний стан двосторонніх відносин із Румунією та на рівні регіону.

Важливим є питання консолідації владної політичної еліти України, яка повинна мати спільні погляди на забезпечення національних інтересів та бути здатною ефективно протистояти зовнішнім загрозам.

6. Нова ескалація Придністровського конфлікту в контексті зміни влади у Молдові та активізації дій Румунії.

Після вступу до НАТО та ЄС Румунія розгорнула далекоглядну східну експансіоністську політику, спрямовану на поглинання Молдови. Динамічне послаблення України на міжнародній арені лише підсилює регіональну політику Румунії, яка не тільки послуговується членством у НАТО та ЄС для зміцнення своїх геополітичних позицій та проєктів (“гирло Дунаю”, “острів Зміїний”, “підтримка опозиції в Молдові” тощо), а й ефективно використовує чинник США та можливість розміщення американської військової бази на своїй території з метою посилення наступальності своєї зовнішньої політики. Слід очікувати, що Румунія продовжуватиме політику румунізації Молдови та підтримку в ній лояльних політичних сил з метою її майбутньої асиміляції. У разі якщо Україна не вибудує ефективної політики регіонального стримування та балансів, у регіоні можлива подальша дестабілізація регіональної безпеки внаслідок розконсервації та ескалації Придністровського конфлікту, румунізації українського населення Молдови та посилення Румунією територіальних претензій до України.

Україна має активізувати співробітництво з Молдовою для збалансування впливу Румунії, підвищити свою роль у врегулюванні ситуації у Придністров’ї, реалізувати ефективні геополітичні програми в Чорноморському регіоні за безпосередньої участі Європейського Союзу з метою стримування регіональних амбіцій Бухаресту.

7. Наростання негативних тенденцій у сфері безпеки в Чорноморському регіоні.

Безпекова ситуація у Чорноморському регіоні характеризується посиленням деструктивних процесів, що суттєво розбалансувало існуючу систему безпеки і стабільності. Слід зазначити, що:

- регіональні збройні конфлікти перетворюються на засіб досягнення стратегічних цілей провідними країнами світу;
- посилюється роль силових засобів з метою реалізації власних національних інтересів;
- інформаційні спецоперації, спрямовані на дискредитацію певних країн, стали буденними реаліями суспільно-політичного життя регіону;
- міжнародні та регіональні структури безпеки і співробітництва виявляються не здатними оперативно реагувати на кризові ситуації.

На цьому тлі відсутні ознаки покращення ситуації.

З метою подолання зазначених загроз необхідно посилити процес формування ефективної оборонної системи України, забезпечити необхідні можливості функціонування державних органів та суспільних інституцій у кризових ситуаціях, розробити комплексну державну систему кризового реагування, відповідальну за протидію зовнішнім загрозам.

Необхідним є поглиблення діалогу між країнами та інституціями Чорноморського регіону у сфері застосування механізмів раннього попередження, аналізу та нейтралізації загроз, створення передумов для формування регіональної спільноти Чорноморського регіону як невід'ємного складника безпекового європейського простору.

У цьому контексті потребують негайного розроблення такі документи:

- спільна стратегія подальшого розвитку Чорноморського регіону з метою створення системи регіональної безпеки як інтегрального складника системи загальноєвропейської безпеки;
- комплексна державна система кризового реагування на зовнішні загрози в контексті формування оборонної системи України, забезпечення необхідних можливостей функціонування державних органів і суспільних інституцій у кризових ситуаціях.

Зростає зацікавленість Чорноморським регіоном з боку організованих міжнародних злочинних угруповань для незаконного переміщення наркотиків, вантажів, а також “живого товару”. У цьому контексті необхідно поглибити співпрацю з країнами-партнерами та міжнародними організаціями, зокрема шляхом створення в регіоні міжнародних безпекових інституцій; продовжити вдосконалення міграційного законодавства відповідно до міжнародних норм; посилити режим функціонування кордонів держави, особливо на східному напрямі; налагодити статистику та створення баз даних щодо перебування на території України мігрантів і членів міжнародних кримінальних угруповань.

Загалом набуття Україною статусу регіонального лідера неможливе без залучення нашої держави до вирішення “заморожених” конфліктів. Найефективніше це можна здійснити завдяки розробленню планів для розв'язання конфліктів на Південному Кавказі та проведення відповідних переговорів з міжнародними організаціями щодо подолання їх наслідків. З цією метою доцільно використовувати як регіональні, так і трансрегіональні формати співпраці. Україна може забезпечити реалізацію своїх національних інтересів у Чорноморському регіоні

та гарантувати свою безпеку шляхом поступового залучення до вирішення конфліктів інших геополітичних гравців, чітко сформульованих посередницьких ініціатив.

8. Наростання сепаратистських настроїв у Європі.

Поряд із Південною Осетією та Абхазією активним осередком сепаратизму в Європі залишається Косово. Після самопроголошення ним незалежності основний тягар із забезпечення стабільності на Балканах лягає на Європейський Союз. В умовах відсутності консенсусу щодо статусу Косово, а також на тлі економічної кризи Європейський Союз цілком може переглянути своє ставлення як до самопроголошеної держави, так і до інших країн регіону. У близькій перспективі можна припустити ескалацію конфліктності у відносинах між Балканськими державами, а також між Косово та Сербією, можливість опосередкованого втягування у конфлікт на боці косоварів Албанії та ймовірність чергового загострення у відносинах між державами Організації Північноатлантичного договору, втягування до конфлікту на боці сербів РФ. Як наслідок, можливими стають загальна дестабілізація геополітичної ситуації на Балканах і загроза рецидиву широкомасштабних воєнно-політичних дій, поширення Косовського прецеденту на інші регіони.

Ситуація для України ускладнюється ще й тим, що частина держав – партнерів України визнає незалежність Косово, а частина її категорично заперечує. В умовах імовірних політичних суперечок щодо Косово в ЄС та Альянсі будь-які кроки зовнішньополітичного відомства України щодо Косово отримуватимуть неоднозначну оцінку і можуть стати на заваді процесам її європейської та євроатлантичної інтеграції.

За таких умов Україні необхідно врахувати існування потенційної загрози загальної дестабілізації геополітичної ситуації на Балканах у політиці національної безпеки, дипломатичній діяльності в чорноморських, балканських державах і державах ЄС, діяльності в ООН.

## **Економічна сфера**

1. Нарощування обсягів відпливу капіталу за межі України.

Найактуальнішою загрозою економічній безпеці держави є відплив капіталу з України, що в більшості випадків здійснюється поза правовим полем, через прогалини в законодавстві, неефективність фінансового моніторингу і діяльності правоохоронних та наглядових органів.

Раптовий і суттєвий відплив капіталу у формі інвестицій зафіксовано у 2007 р. (6 млрд дол. США за рік, тобто у 25 разів більше вкладених коштів за кордоном до цього часу), близько 94 % цих інвестицій вивезено на Кіпр, основним донором є Донецька область (86 %), основною сферою – операції з нерухомістю та інжиніринг.

Відплив капіталу резидентів відбувся за рахунок внесків у вигляді цінних паперів (5410,2 млн дол. США). Постановою від 16.03.1999 р. № 122 передбачено лише регулювання інвестування за кордон шляхом придбання основних фондів, нематеріальних активів, корпоративних прав, цінних паперів та їх похідних в обмін на валютні цінності.



Операція, про яку йдеться, регулювалася Положенням про порядок видачі індивідуальних ліцензій на здійснення резидентами майнових інвестицій за межами України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19.02.1996 р. № 229, яке є ліберальним і покладає контроль за ефективністю використання інвестованого за кордон майна на власника чи уповноважений ним орган. Для отримання ліцензії на здійснення інвестиції у такому разі не є необхідним отримання висновків відповідних органів щодо боротьби з організованою злочинністю.

Поширеною схемою відпливу капіталу є викуп акцій у нерезидента-власника за завищеними цінами. Якщо акції української компанії викуповуватимуться таким чином, неважко уявити, яким буде вплив капіталу з України.

Крім того, обсяги втрат капіталу зростатимуть і через відсутність податкових надходжень від операцій із придбання цінних паперів українського емітента у нерезидента. Це пов'язано з тим, що Кіпр відповідно до українського законодавства не вважається офшорною зоною (у 2006 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.02.2006 р. № 44-р Кіпр виключено з Переліку офшорних зон). Тому при укладанні договорів, які передбачають здійснення оплати за цінні папери української компанії, сплачені суми у повному обсязі зараховуватимуться до валових витрат, на які коригується обсяг валового доходу для оподаткування, а не в обсязі 85 %, як це передбачено ст. 18 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР. Отже, зменшуватимуться база оподаткування і обсяг надходжень до бюджету.

Для запобігання непродуктивному відпливу капіталу необхідно:

- забезпечити прийняття змін до законодавства щодо посилення контролю за операціями передачі цінних паперів українських емітентів до статутних фондів іноземних компаній і визначення ціни цих паперів;
- активізувати співпрацю з органами фінансової розвідки країн – членів Егмонтської групи у напрямі обміну інформацією з метою своєчасного виявлення сумнівних фінансових операцій;
- розробити та впровадити методику оцінювання обсягів неконтрольованого відпливу капіталу з країни;
- розробити механізм, який би виключав можливість застосування схем виведення капіталів за кордон з використанням акцій українських емітентів;
- розробити заходи щодо запобігання обігу цінних паперів, які використовуються для непродуктивного відпливу капіталів, шляхом підвищення вимог до ліцензування професійних учасників фондового ринку (обмеження видачі ліцензій через підвищення мінімальної межі щодо обсягів торгівлі цінними паперами).

2. Можливою є втрата Україною транзитних переваг у галузі транспортування енергоносіїв і вантажів.

Існує потенційна загроза зменшення транзиту газу через Україну внаслідок переключення потоків на інші газопроводи, перехоплення або дестабілізації українських шляхів поставок енергетичних ресурсів через Чорне море з Південного Кавказу, спрямованих на реалізацію проекту Одеса – Броди, а також формування альтернативних обхідних трубопроводів. У цьому контексті конкурентами України є всі без винятку країни Чорноморського басейну.

Україні необхідно повною мірою використати свої транзитні можливості для того, щоб стати активною складовою частиною європейського енергетичного ринку. Для цього слід пришвидшити техніко-економічне обґрунтування проекту транспортування каспійської нафти нафтопроводом Одеса – Броди – Гданськ, аби відкинути всі сумніви щодо вигідності цього проекту. Для більш ефективного використання можливостей щодо диверсифікації енергоносіїв та з метою залучення великих обсягів інвестицій від провідних міжнародних нафтогазових компаній в освоєння та розробку родовищ нафти і газу в Україні слід здійснити реформування законодавства у галузі надрокористування. Також необхідно зайняти активнішу позицію у питанні отримання тендерів на розробку та видобуток нафти й газу в країнах, багатих на енергосировину.

3. Низький рівень прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в українську економіку.

Обсяги надходження ПІІ в українську економіку незначні – накопичені ПІІ на душу населення станом на 1 липня 2009 р. становлять 823,9 дол. США. Чинниками, що стримують надходження ПІІ, є: незадовільні умови підприємництва; відсутність чіткої моделі приватизації стратегічних підприємств; валютні коливання і політична нестабільність; високий рівень податків (ставка податку на прибуток в Україні становить 25 %; Польщі і Словаччині – 19 %; РФ – 24 %; Румунії та Угорщині – 16 %; Латвії і Литві – 15 %; відсутність механізмів страхування та перестраховання інвестицій; зниження суверенних рейтингів України провідними світовими агентствами.

Потрібні скоординовані дії законодавчої, виконавчої влади та НБУ у напрямі покращення інвестиційного клімату через прийняття Законів України “Про систему рейтингування”, “Про внесення змін до деяких законів України” у частині зосередження торгівлі цінними паперами на фондових біржах, законодавчого закріплення процедури злиття та поглинання підприємств, прийняття Державної програми приватизації на 2009–2013 рр., прийняття Податкового кодексу; спрощення режиму видачі ліцензій і дозволів; підтримання стабільності курсу гривні; створення національної системи страхування інвестиційних ризиків; стримування відпливу іноземного капіталу.

4. Зростання зовнішнього державного боргу України.

Темпи приросту прямого та гарантованого зовнішнього боргу України у 2008 р. становили 30 %, з початку 2009 р. зовнішній державний борг виріс ще на 27 % і становив 23,594 млрд дол. США. На зростання зовнішнього боргу впливає отримання великих позик від міжнародних організацій. Використання кредиту МВФ на поточне споживання та обслуговування раніше отриманих боргів матиме наслідком подальше зростання державного боргу України, що в нинішніх умовах загальмує вихід економіки з кризи.

Необхідно вимагати від уряду та НБУ прозорості і цільового використання кредитів МВФ, інформувати суспільство про ефективність їх використання; при затвердженні домовленостей з МВФ звертати увагу на загрози, які можуть виникати у процесі виконання певних умов.

5. Наростаюче науково-технологічне відставання України.

Про науково-технологічне відставання України свідчить зростання її негативного сальдо у торгівлі високотехнологічними товарами. Негативне сальдо

торгівлі високотехнологічними товарами зросло з 550,3 млн дол. США у 2004 р. до 3039,2 млн дол. США у 2008 р.

У контексті ситуації, яка виникла, необхідно стимулювати процеси впровадження національної інноваційної системи, підвищення ефективності державного регулювання міжнародного трансферу технологій; запровадити механізми страхування інвестиційно-інноваційної діяльності; здійснювати діяльність щодо протидії незаконному вивезенню за кордон інтелектуальних продуктів; забезпечити реалізацію освітніх програм з патентування об'єктів промислової власності.

6. Витіснення українських підприємств з пострадянського простору внаслідок посилення Росією контролю за зовнішньоекономічною активністю країн СНД.

Залежність країн Співдружності від російського ринку, зокрема робочої сили, та контрольованих Москвою транспортних шляхів, а отже, “прив’язаність” економічного потенціалу цих країн до РФ змушують їх у співробітництві з Україною зважати на Москву. Юридичні зобов’язання, прийняті членами інтеграційних утворень, ще більше посилюють цей ефект. У деяких питаннях вони вимушені виступати консолідовано з Росією проти країн Заходу та “прозахідних” країн СНД, або ж “підігрувати” Москві з низки проблем. Прикладом може бути питання “консолідованого” вступу членів Митного союзу ЄврАзЕС (Росія, Білорусь, Казахстан) до СОТ, яке використовується Росією з метою відмови від раніше взятих зобов’язань стосовно відкриття своїх ринків. Для України, ймовірно, це обернеться черговими антидемпінговими розслідуваннями щодо виробництва сталепрокату та труб.

У цьому питанні Україні доцільно кооперуватися з позарегіональними гравцями, що мають вагомий фінансовий та технологічно-інноваційний потенціал. Найбільших успіхів досяг Китай, який зміг “протиснути” питання спорудження не лише нафто-, а й газопроводу з Центральної Азії до своєї території в обхід російської, використовуючи, з-поміж іншого, потенціал інтеграційних зв’язків у форматі Шанхайської організації співробітництва. Таким чином, було продемонстровано недоліки сформованих Росією механізмів, тому й Україні доцільно посилити активність у структурах СНД. Нові ініціативи з розвитку економічної співпраці у форматі Співдружності не лише допоможуть налагодити зв’язки з пострадянськими країнами, а й наблизять Україну до етнічних українців, що там проживають.

7. Запровадження економічних санкцій щодо України.

Можливою є актуалізація Російською Федерацією проблеми різних з Україною внутрішніх режимів доступу товарів, зумовленої вступом України до СОТ. Для захисту своєї економіки від імовірного напливу з України надмірної маси товарів західного походження можливе запровадження односторонніх обмежень у міждержавній торгівлі.

Україні слід звернутися до керівництва Євросоюзу з проханням прискорити відкриття для українських товарів європейських ринків. Варто активніше розвивати потенціал двосторонніх контактів для пошуку ринків збуту українських товарів, насамперед у країнах пострадянського простору, а також у країнах Азії та Африки, які мали високий рівень товарообігу з СРСР.

## Соціальна сфера

1. Основною загрозою соціальній безпеці в умовах кризи є масове безробіття.

На 1 травня 2009 р. рівень зареєстрованого безробіття становив 2,9 % від кількості працездатного населення, хоча офіційно у II кварталі 2009 р. рівень безробіття дещо знизився. Це відбулося переважно внаслідок сезонних коливань зайнятості. Від сучасної кризи насамперед потерпають металурги, фінансисти, працівники будівельної галузі та туристичного бізнесу, страхувальники, менеджери з реклами.

Оскільки масові вивільнення є досить складною процедурою для роботодавців з погляду як матеріальних витрат, так і правових вимог, набули поширення скорочення робочого тижня та вимушені відпустки.

Невідповідність попиту на робочу силу її пропозиції у професійно-кваліфікаційному та територіальному розрізі зумовлює високий рівень міжрегіональної диференціації безробіття, як зареєстрованого, так і визначеного за методологією МОП.

За оцінками Федерації профспілок України (ФПУ), насправді без роботи залишилися не менше 3 млн громадян. До 2 млн українців перебувають у неоплачуваних відпустках, а кожен п'ятий працює за скороченим графіком, тобто реальні показники безробіття значно вищі від зафіксованих статистично.

2. Падіння рівня доходів населення, яке є наслідком безробіття та кризових явищ в економіці і пов'язане, з одного боку, зі зниженням темпів росту реальних доходів, а з іншого – стрімким зростанням обов'язкових витрат домогосподарств. Імовірним є збільшення заборгованості з виплати заробітної плати, яка за січень-травень 2009 р. уже зросла на 18 % і досягла на 1 червня 1404,6 млн грн.

Зменшення доходів населення та споживчих витрат зі свого боку спричиняє зниження попиту на внутрішньому ринку та подальше уповільнення економічного зростання.

Напруження на ринку праці матиме наслідком також те, що звільнені працівники погоджуватимуться на нижчу заробітну плату, що впливатиме на загальне зниження її рівня.

Зниження заробітних плат найвідчутніше позначиться на громадянах з високими порівняно з їхніми доходами зобов'язаннями з виплати кредитів або оренди житла. Унаслідок цього знизиться або принаймні похитнеться добробут багатьох сімей, які вважалися забезпеченими.

3. Значною соціальною загрозою, що зумовлена кризою, є втрата позицій середнім класом, який і раніше становив не більше 12–15 % населення України. Ще одним соціальним викликом у період кризи є люмпенізація великої частини громадян України. Очікуване внаслідок скорочення доходів населення розшарування суспільства є загрозою соціальній стабільності та може призвести до загострення соціальної напруженості.

4. Економічні проблеми погіршують ситуацію в соціальній сфері. Потерпають такі важливі сфери, як охорона здоров'я, освіта, культура, мистецтво і спорт, соціальний захист та соціальне забезпечення, що фінансуються здебільшого

за рахунок бюджетних коштів. За нестачі бюджетних коштів можна очікувати подальшого зниження кількісних та якісних показників надаваних населенню соціальних послуг; суттєвого погіршення рівня життя працівників сфери соціальних послуг; занепаду соціальних галузей економіки, зокрема охорони здоров'я, освіти, культури, мистецтва, спорту.

5. Загострюється ситуація в системі соціального захисту населення. Збільшення частки незайнятого населення, зниження темпів росту доходів, зростання чисельності громадян, які потребуватимуть державної підтримки, з одного боку, скорочує надходження до фондів соціального захисту, а з іншого – збільшує навантаження на них. Водночас чисельність громадян, що потребують державної допомоги, зростатиме.

6. В умовах кризи збільшується міграційний потенціал працівників-мігрантів у країнах перебування. Поки що повернення заробітчанин в Україну не набуло масового характеру, однак у подальшому це загрожує:

- перетворенням частини тимчасової трудової міграції за кордоном на постійну, тобто остаточною втратою Україною частини трудового та інтелектуального потенціалу, що може загальмувати вихід із кризи і подальший розвиток;
- збільшенням нелегального сегмента української трудової міграції і, як наслідок, погіршенням становища українців за кордоном, міжнародного іміджу держави, перспектив вирішення візового питання;
- зменшенням обсягів переказів на батьківщину, що є вагомим інвестицією і для домогосподарств мігрантів, і для держави загалом.

7. Посилюються загрози міжетнічному та соціальному миру і злагоді в країні. Це зумовлено тим, що в умовах демографічної кризи та міграції населення в Україні можливе поповнення робочої сили ззовні. Унаслідок зростаючої конкуренції на світовому ринку праці наша держава має незначні шанси залучити близьке за етнокультурними характеристиками населення, зокрема вихідців з країн СНД. Натомість ринок наповнюватимуть мігранти іншої расово-етнічної та культурно-релігійної приналежності.

8. Після початку дії угоди про реадмісію з ЄС Україна може стикнутися з труднощами її повномасштабної реалізації, насамперед через:

- неможливість депортації на батьківщину нелегальних мігрантів з третіх країн, які потраплятимуть в Україну з ЄС відповідно до угоди;
- гальмування у зв'язку з цим переговорів з візових питань та інших напрямів співпраці з ЄС;
- використання ситуації для дискредитації відносин між Україною та ЄС;
- нову хвилю ксенофобських і мігрантофобських проявів, зокрема за участю націонал-радикальних угруповань.

Пропозиції:

1. У відповідь на загрози національній безпеці в соціальній сфері необхідно вжити заходів для забезпечення мінімального соціального пакета. Це своєчасна виплата зарплат і пенсій, заморожування рівня податків, узгодження економічної політики із соціальним складником тощо.

2. Важливим напрямом антикризових заходів має стати застосування системи трипартизму, за якої держава є рівноправним захисником прав трудящих у трикутнику стосунків між працівниками і роботодавцями.

3. Слід прискорити реформування соціальних галузей, оскільки криза приховує в собі можливості для інноваційного прориву і може стати поштовхом до переходу на сучасні, результативні та ефективні засоби надання послуг населенню України.

4. Для подолання негативних соціальних наслідків безробіття слід розглянути можливість запровадження широкомасштабних громадських робіт.

5. Доцільно ввести податок на нерухомість так само, як податок на багатство, що було запропоновано ще в Універсалі національної єдності 2006 р.

6. Засоби протидії негативним наслідкам міграційних загроз можуть полягати у:

- зміцненні зв'язків громадян, які перебувають за кордоном, з батьківщиною (українські школи, культурні та бізнес-центри, спеціалізовані ЗМІ тощо);

- розробленні загальнодержавних та місцевих програм сприяння поверненню заробітчан на батьківщину;

- запровадженні фінансових (податкових, митних) механізмів залучення зароблених коштів до виробничого використання та створення нових робочих місць;

- проведенні широких інформаційних кампаній щодо можливостей повернення та підтримки мігрантів з боку держави.

Ці та інші заходи мають бути передбачені в Концепції міграційної політики України, розроблення якої доцільно ініціювати Президенту.

7. Протидія загрозам міжетнічному та соціальному миру і злагоді в країні потребує:

- розроблення належних механізмів допуску іммігрантів в Україну;

- впровадження політики їх інтеграції в українське суспільство;

- урахування формування міграційних етнічних меншин у державній етнополітиці;

- удосконалення законодавчих та адміністративних заходів запобігання дискримінації на расово-етнічному ґрунті;

- широкої виховної, освітньої, інформаційної кампанії з підвищення толерантності українського суспільства.

8. З метою протидії викликам неповного виконання угоди про реадмісію необхідно:

- активно наполягати на ратифікації підписаної ще у 2006 р. угоди про реадмісію з Росією;

- вирішити питання щодо створення Державної міграційної служби, надати цьому органу повноваження і покласти на нього відповідальність щодо виконання угоди про реадмісію з ЄС;

- проводити широку інформаційну кампанію для роз'яснення громадянам суті питання про реадмісію з метою уникнення навколо нього політичних спекуляцій.

## Воєнна сфера

Безпекове середовище навколо України та його трансформація протягом останніх років характеризується підвищенням конфліктності та появою нових або загостренням існуючих викликів. Виходячи з аналізу тенденцій

воєнно-політичної ситуації навколо України, основними потенційними зовнішніми загрозами у військовій сфері є:

- недостатня ефективність існуючих структур і механізмів міжнародної безпеки та глобальної стабільності;
- формування нових центрів впливу на світову спільноту;
- розширення “клубу ядерних держав” і розповсюдження зброї масового ураження та засобів її транспортування;
- вплив глобальної фінансової кризи та процесів економічної рецесії на процеси розширення НАТО;
- воєнно-політична нестабільність і конфлікти в сусідніх з Україною країнах;
- боротьба за природні ресурси в басейнах Чорного та Азовського морів;
- ескалація військових сил поблизу кордонів України;
- можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти;
- зростання напруженості у відносинах між НАТО й Росією, які практично були припинені внаслідок збройного конфлікту між Грузією та Росією у серпні 2008 р. Зростанню напруженості також сприяє прагнення РФ посилити вплив на пострадянському просторі;
- світова терористична загроза.

До зовнішніх загроз для України у військовій сфері слід також віднести:

- конфлікти з Росією щодо перебування ЧФ РФ на території України та у зв'язку з незавершеністю делімітації ділянки українсько-російського кордону в акваторії Азовського й Чорного морів, Керченської протоки;
- територіальні суперечки між Україною та Румунією; територіальні претензії деяких політичних сил Румунії щодо Бессарабії і Північної Буковини, прагнення Румунії обмежити судноплавство в українській частині гирла Дунаю;
- нерегульованість статусу Наддністрянщини, інтернаціоналізація конфлікту навколо цієї території.

Серед внутрішніх загроз у військовій сфері слід виокремити:

- гальмування процесів реформування оборонної сфери, зокрема ЗС України;
- вплив глобальної кризи на плани щодо забезпечення військовою і спеціальною технікою та озброєннями нового покоління ЗС України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності;
- накопичення великої кількості застарілої та не потрібної для ЗС України військової техніки, озброєння, вибухових речовин;
- незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців і членів їхніх сімей.

Після російсько-грузинського конфлікту в серпні 2008 р. військово-політична ситуація на пострадянському просторі не відзначатиметься стабільністю. Наслідки реального військового протистояння між Росією та Грузією провокують погіршення політичних відносин між РФ і Україною. Проблематика використання ЧФ РФ для ведення бойових дій із території України, питання контролю російської військової присутності в Україні, обвинувачення України з боку РФ за надання військової допомоги Тбілісі тощо є ознаками нового етапу погіршення відносин між Росією та Україною.

Військовий конфлікт між Україною і Росією виглядає малоімовірним, проте характер та риторика двосторонніх взаємин набувають дедалі більш негативної

тональності, на що не можна не зважати в контексті можливої ескалації відносин між Москвою і Києвом.

Потрібно також враховувати створення в рамках ОДКБ Колективних сил оперативного реагування (КСОР) загальною чисельністю 20 тис. військово-службовців. Основу КСОР становлять елітні військові формування РФ (повітряно-десантна дивізія, бригади ПДВ та спеціального призначення). Ці сили згідно зі Стратегією національної безпеки РФ до 2020 р. можуть бути використані у разі загострення ситуації на території країн СНД.

Аналіз ситуації у військовій сфері дає змогу зробити такі висновки.

1. Збройний конфлікт між Росією і Грузією в серпні 2008 р. засвідчив, що Росія відіграє дедалі активнішу роль у регіонах Чорного та Балтійського морів, а також Кавказу. РФ активно здійснює програму масового військового будівництва. Потенційно Росія може сфокусуватися на відновленні влади у своїх “колишніх провінціях” під гаслом захисту прав російськомовного населення.

2. Збройний російсько-грузинський конфлікт (серпень 2008 р.) зафіксував фактичне завершення впливу міжнародних домовленостей. Не діють гарантії, надані Україні після ядерного роззброєння. За наявності ослаблених ЗС України через постійне ігнорування їх проблем держава має обмежені можливості в забезпеченні обороноздатності країни. До того ж ситуація постійно погіршується.

3. Незважаючи на нестабільність міжнародної ситуації, нині для України немає прямих військових загроз, які, проте можуть сформуватися внаслідок прагнення Росії відновити свій монопольний вплив на пострадянському просторі. Для національної безпеки найбільш актуальними є зазначені потенційні загрози у військовій сфері.

4. Введення Росією мораторію на виконання положень Договору про звичайні збройні сили в Європі, прийняття Держдумою РФ закону, який спрощує процедуру використання російських збройних сил за межами РФ, може призвести до:

– посилення морського угруповання РФ у басейні Чорного моря (частина ЧФ РФ базується на території України, у тому числі бойові частини ЧФ берегового базування);

– відновлення елементів ядерної зброї на об'єктах Чорноморського флоту РФ, що перебувають на території України.

За умов посилення боротьби за енергоресурси та канали їх транспортування, зокрема із застосуванням воєнної сили, що передбачено у Стратегії національної безпеки РФ, а також за транзитні коридори, підвищується загроза конфронтації через відсутність державного кордону на Азовському морі та в Керченській протоці. Існує також загроза для України бути втягнутою до збройного конфлікту на Кавказі у разі формальної участі бойових підрозділів ЧФ, що базуються в Криму, у бойових діях.

В умовах, що склалися, доцільними є такі кроки.

1. Зосередити зусилля у превентивній протидії загрозам на політичному й дипломатичному рівнях. Для цього слід активізувати діяльність двосторонніх груп та ініціювати новий формат конструктивних відносин із Росією і США з метою відновлення гарантій безпеки, що були надані Україні після ядерного роззброєння.



2. Звернути особливу увагу на питання врегулювання політичних, економічних, соціальних та інших проблем, пов'язаних із базуванням ЧФ РФ на території України шляхом:

- утримання від ухвалення рішень, пов'язаних із функціонуванням ЧФ РФ, які не можуть бути реалізовані одноосібно;

- встановлення єдиного контролю за безпекою мореплавання в акваторії Чорного моря, передачі в безпосереднє володіння українській стороні всіх засобів навігаційно-гідрографічного забезпечення безпеки мореплавства, що розташовані на узбережжі Криму;

- ліквідації в м. Севастополі та на Кримському півострові військових боеприпасів і хімічної зброї, яка накопичувалася з часів Другої світової війни та в повоєнний період;

- контролю за дотриманням кількісних і якісних параметрів озброєння кораблів та частин Чорноморського флоту РФ, що базуються в Криму, зокрема наявності на них засобів транспортування ядерної зброї;

- організації дієвої безперервної системи екологічного контролю за водною акваторією Чорного та Азовського морів.

3. Актуалізувати проблему законодавчого погодження лінії державного кордону в Азовському морі та Керченській протоці. Потребує уваги також питання демаркації кордонів у контексті намірів України щодо якнайшвидшого облаштування кордонів за світовими та європейськими стандартами.

4. Зосередитися на створенні ЗС, здатних реагувати на сучасні виклики. Для цього необхідно:

- переглянути план переходу на контрактну армію, змістивши термін створення професійної армії на 2014 р. з реальним вирішенням питання щодо одержання нових систем ОВТ;

- здійснити ревізію пріоритетів переозброєння в бік закупівельних програм ключових систем озброєнь, що впливають на обороноздатність;

- активізувати реалізацію програм з наміром одержання ЗС України нових систем ОВТ до 2012–2014 рр.;

- позбутися критичної залежності від одного постачальника ОВТ – Російської Федерації;

- істотно скоригувати витрати на національну оборону й на забезпечення вирішення проблеми переозброєння. Активізувати реалізацію відповідних програм та почати процес активного переозброєння ЗС не на зламі 2010–2011 рр., як заплановано, а з 2009 р.;

- активізувати бойову підготовку пілотів, збільшити кількість стрільб ЗРК і пусків ЗРС, підсилити підрозділи спецназу, аеромобільних військ, підрозділи та структури розвідки.

## **Інформаційна сфера**

Ключовими загрозами в інформаційній сфері є такі.

1. Проведення інформаційних спецоперацій з метою формування негативного міжнародного іміджу України.

У російські та західні медіа постійно надходить інформація про керівництво України як таке, що не володіє монополією на використання сили; не контролює власну територію; створює штучні перешкоди для економічного розвитку країни та її інтеграції у світову економічну систему, економічний простір СНД тощо; не забезпечує внутрішню безпеку й базові права громадян. Акцентується увага на процесах дезінтеграції української влади та деkonsolidації українського соціуму, тоді як позитивні тенденції “очищення влади” та згуртування значної частини українського суспільства в критичних ситуаціях викликів і загроз замовчуються. Слід очікувати, що такий пресинг посилюватиметься.

Небезпека пропаганди негативного іміджу України як держави часто використовується в сучасному світі для легітимізації різноманітних зовнішніх втручань, зокрема й військових, у внутрішньополітичну ситуацію.

У цьому контексті необхідно активізувати зусилля в оновленні та впровадженні “Державної програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2007–2010 роки”, спрямованої на формування зовнішньополітичного медіа-холдингу України (супутникове іномовлення, інформагенція тощо). Існує об’єктивна потреба у формуванні громадського інституту контролю за діяльністю іноземних масмедіа, незалежних експертних оцінок маніпулятивних впливів іноземних ЗМІ як на українську, так і зарубіжну аудиторію, розроблення заходів нейтралізації таких впливів. З метою створення й активізації зазначеного контрольного громадського інституту при Національній комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України доцільно ініціювати роботу постійно діючого “Форуму громадських наглядових рад” при провідних теле- і радіоканалах та інших впливових масмедіа, на якому могли б конструктивно обговорюватися питання зовнішніх медіа-впливів, захисту національного інформаційного простору України тощо.

2. У зв’язку з посиленням уваги у всьому світі до забезпечення кібербезпеки держави, що не в останню чергу пов’язано з активізацією хакерської діяльності з боку Росії та Китаю, вбачається доцільним зосередження діяльності на протидії новітнім засобам ведення наступальної та оборонної кібервійни. Зокрема, у США створено спеціальний “четвертий” рід військ (поряд із СПВ, ВМС та ВПС), який спеціалізуватиметься на веденні “кібернетичних війн”. Відповідно й Україні необхідно докладати організаційних зусиль з метою створення в різноманітних державних спеціалізованих оборонних та безпекових органах підрозділів з ведення кібервійн та протидії кібератакам, що уже проводяться найближчими сусідами України – Росією, Польщею, Румунією та ін.

3. В Україні, судячи з матеріалів відкритої преси, “вузьким місцем” є аналітична підготовка співробітників у сфері автоматизації процесів збору інформації та необхідності її аналітичного згортання. Не менш важливим є питання про налагодження спілкування між міжвідомчими аналітиками, задіяними в системі забезпечення національної безпеки України. Доцільним є створення формальних та неформальних груп спілкування (можливо, в рамках здійснення ситуативних “мозкових штурмів”, проведення методологічних семінарів)

для обміну досвідом ведення розвідки з відкритих джерел. Важливим є також активний обмін даними розвідки з відкритих джерел, а також паролями доступу до таких джерел.

4. У зв'язку з певним загостренням українсько-російських та українсько-румунських відносин у рік президентських виборів в Україні та постійним впливом з боку Росії та Румунії на інформаційний простір України, на особливу увагу заслуговує питання моніторингу відповідних Інтернет-сайтів, соціальних мереж, форумів, чатів тощо з яскраво вираженою проросійською та прорумунською тематикою. При цьому слід враховувати, що в умовах Твіттер-революції саме через мережу Інтернет може здійснюватися підтримка діяльності угруповань сепаратистської спрямованості.

### **3.4. АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗРОБЛЕННЯ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Власюк О. С., Горбулін В. П., Гуцал А. Ф., Литвиненко О. В.  
Матеріали до проекту Стратегії національної безпеки України  
(Київ, НІПМБ, Ін-т проблем нац. безпеки. жовтень 2009 р.).  
*Публікується вперше.*

Неупереджений аналіз стану національної безпеки України свідчить, що сьогодні держава опинилася в "сірій зоні". Це зумовлено низкою вкрай негативних чинників, до яких, зокрема, належать: розбалансованість системи державного управління; відсутність суспільного та політичного консенсусу щодо перспектив і напрямів розвитку України; неадекватність політичних та економічних еліт; вичерпаність економічної моделі, базованої на споживанні, що не забезпечує економічним ресурсом внутрішні і зовнішні перетворення, а за умов світової фінансово-економічної кризи призвела до стрімкого падіння сфери виробництва; деградація природного середовища; посилення техногенних небезпек тощо. Україну нині вже не вважають правовою державою. На міжнародній арені вона дедалі більше сприймається як країна, що неспроможна виконувати взяті на себе зобов'язання. Унаслідок цього за умов розвитку світової фінансово-економічної кризи, трансформації системи міжнародної безпеки і формування нового світового порядку Україна може опинитися на периферії цивілізаційного розвитку і втратити перспективи суверенності.

Така ситуація – результат неадекватності та безпечності національної еліти, нехтування нею нагальними потребами протидії загрозам та викликам відповідно до пріоритетних напрямів діяльності, чітко визначеним у чинній Стратегії національної безпеки України.

Усвідомлення зазначених особливостей трансформації світового і національного безпекового середовища за умов, що сьогодні саме безпека стала наріжним каменем у фундаменті формування нового світового порядку, спонукає до розроблення нової редакції Стратегії національної безпеки, максимально орієнтованої на впровадження державою дієвої та ефективної безпекової політики.

Основною метою цієї Стратегії доцільно визначити забезпечення виживання України як незалежної держави і формування умов для її подальшого розвитку.

Реалізація цієї мети потребує “перезавантаження” нашої держави на основі консенсусу політичних еліт щодо основних національних цінностей, не виключаючи застосування надзвичайних заходів.

У зв'язку з цим пріоритетними завданнями є: відновлення системи державного управління суспільним розвитком, забезпечення єдності системи виконавчої влади шляхом ліквідації паралельних центрів влади; обмеження корупції, впровадження механізмів відповідальності і “зворотного зв'язку” між владою і суспільством. Зважаючи на нинішню ситуацію, необхідним стає не реформування, а фактично створення нових державних інститутів, насамперед у системі судочинства й секторі безпеки.

Доцільно актуалізувати увагу на необхідності забезпечення конкурентоспроможності економіки шляхом обмеження відкритості національного ринку; протидії товарній експансії на непаритетних умовах; орієнтації національних виробників на потреби внутрішнього ринку; досягнення оптимального рівня імпортозалежності; обмеження присутності іноземного капіталу в ключових секторах економіки; збільшення внутрішнього платоспроможного попиту; регулювання національного фінансового ринку та його основних інституцій; створення єдиної системи моніторингу виробництва, розподілу та споживання енергоресурсів.

Слід передбачити невідкладні заходи, спрямовані на забезпечення безумовного виконання законів, інших чинних нормативно-правових актів. Для цього необхідно створити дієву судову і правоохоронну системи шляхом організації паралельних структур, насамперед у судочинстві та правоохоронних органах, а також вжити цілеспрямованих заходів з підвищення правової культури.

У сфері міжнародних відносин, глобальної і регіональної безпеки необхідно враховувати, що сучасні проблеми у відносинах України як з країнами Сходу, так і Заходу – закономірний результат “перезавантаження” відносин по лінії “Захід – Росія”, а європейська безпека нині фактично формуватиметься у трикутнику ЄС – США – РФ. Усе це потребує суттєвої тактичної корекції зовнішньої безпекової політики держави.

При стагнації міжнародної системи загальноєвропейської та світової безпеки, невизначеності засад нової системи з одночасним демонтажем основ існуючої в більшості країн світу спостерігається тенденція до дещо ширшого застосування сили для вирішення внутрішніх та зовнішніх проблем. При цьому інтенсивніша, порівняно з іншими регіонами світу, мілітаризація пострадянського простору свідчить, що він, як і раніше, залишається зоною нестабільності, де можливі як міждержавні, так і внутрішні збройні конфлікти, які за певних умов можуть перерости в регіональні війни. Зокрема, до вже традиційних зон “заморожених” конфліктів на Кавказі і Придністров'ї можуть додатися проблемні регіони на півдні Таджикистану, Узбекистану й Туркменістану у зв'язку з можливим експортом нестабільності із сусіднього Афганістану.

Таким чином, зовнішня політика України має, з одного боку, зберегти стратегічний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, а з іншого – забезпечити активну і збалансовану взаємодію з усіма центрами світової та регіональної політики: ЄС і його провідними країнами, США, РФ, КНР, Індією, Бразилією, країнами-сусідами.

Україні доцільно активізувати участь у реалізації заходів Єдиної зовнішньої і безпекової політики ЄС, спільної енергетичної політики Євросоюзу та ініціативи “Східне партнерство”. Необхідно посилити економічні та політичні відносини з Німеччиною, Францією і Великою Британією.

У відносинах із НАТО необхідно виходити насамперед з того, що Альянс сьогодні та в середньостроковій перспективі залишатиметься найвпливовішою міжнародною військово-політичною організацією у вирішенні глобальних та регіональних питань. Україні необхідно й надалі інтенсифікувати відносини у сфері правових, економічних та інших реформ, участь у діалозі щодо формування нової стратегічної концепції Альянсу.

Слід розширювати взаємодію зі США відповідно до положень і духу Хартії Україна – США про стратегічне партнерство від 20 грудня 2008 р.

Важливим є відновлення повноцінного міждержавного діалогу на всіх рівнях із Росією (у тому числі з питань регіональної безпеки, активізації взаємодії в межах СНД та створення форматів взаємодії з євразійськими інтеграційними проектами). Доцільно також передбачити посилення тристороннього діалогу ЄС – Україна – РФ в енергетичній сфері.

Необхідно враховувати істотні трансформації у стратегічно важливому для України регіоні – на Південному Кавказі. Він є ключовою ланкою в забезпеченні диверсифікації поставок енергетичних ресурсів в Україну та Європу, а також у реалізації стратегічного проекту транспортування нафти за маршрутом Одеса – Броди – Плоцьк. Південний Кавказ є епіцентром зіткнення низки цивілізацій, глобальних та регіональних угруповань навколо міжнародних транспортних коридорів по лінії Схід – Захід (Азія – Європа), Південь – Північ, транзиту енергетичних ресурсів на європейський і глобальні ринки. Саме Південний Кавказ може бути полігоном для втілення в життя зовнішньополітичних проектів та ініціатив нашої держави, формуючи тим самим українську заявку на регіональне лідерство в Чорноморсько-Каспійському регіоні. Поглиблення торгово-економічного співробітництва з країнами регіону й посилення присутності українського капіталу в транспортних та інфраструктурних проектах Азербайджану, Вірменії та Грузії можуть слугувати важливим чинником реалізації зазначених цілей.

Україна є і має бути активним учасником процесів врегулювання “заморожених” конфліктів у регіоні, насамперед у Придністров’ї, та програм з недопущення появи нових зон конфронтації. Можливими є варіанти сприяння врегулюванню конфліктів у регіоні: залучення України до існуючих механізмів та інструментів Євросоюзу в цій сфері, а також співпраця в зазначеному напрямі з міжнародними організаціями – ООН, ОБСЄ.

Провідні країни світу, по суті, ведуть активну підготовку до глобальних воєн нового покоління – інформаційних, для чого здійснюються масштабні спеціальні інформаційні операції. А тому національна інформаційна безпека та інформаційне протистояння мають бути пріоритетними напрямками діяльності держави.

Сучасні підходи до політики безпеки потребують серйозних організаційних, нормативно-правових та інформаційних заходів і механізмів її реалізації, зокрема в напрямі посилення статусу та ролі РНБОУ в системі виконавчої влади,

формування на його основі дієвих механізмів вироблення та узгодження стратегічних рішень між Президентом України та Прем'єр-міністром України.

Для реалізації Стратегії необхідно передбачити формування механізмів стратегічного планування на основі формалізованих характеристик стану національної безпеки. Доцільно створити єдину систему інформаційно-телекомунікаційної підтримки потреб забезпечення національної безпеки. За координуючої ролі РНБОУ слід передбачити залучення інформаційних ресурсів зацікавлених органів державної влади й державних наукових установ з використанням системи розподілених ситуаційних центрів, що працюють у єдиному регламенті взаємодії. Для ефективної роботи таких ситуаційних центрів у середньостроковій перспективі слід подолати технологічне відставання в найважливіших сферах інформатизації, телекомунікацій і зв'язку, що визначають стан національної безпеки.

В інтересах планування заходів з реалізації державної політики національної безпеки доцільно передбачити створення Міжвідомчої комісії (робочої групи), до складу якої за посадою входять Перший Віце-прем'єр-міністр України (керівник), перші заступники міністрів економіки, фінансів, закордонних справ, внутрішніх справ, палива та енергетики, оборони, праці і соціальної політики, Служби безпеки України та розвідувальних органів, інші визначені посадові особи.

Доцільно унормувати такий орієнтовний порядок щорічного планування:

– Рада національної безпеки і оборони України за поданням зазначеної Міжвідомчої комісії розглядає пріоритети та завдання політики у сфері національної безпеки на наступний рік, визначає орієнтовні обсяги фінансових та інших ресурсів для їх реалізації (I квартал);

– Президент України ініціює проведення парламентських і громадських слухань за результатами цього розгляду (I квартал);

– Кабінет Міністрів України (в особі Міжвідомчої комісії) на підставі двох попередніх заходів організовує розроблення проекту Плану з реалізації пріоритетів та завдань політики національної безпеки на наступний рік (II квартал), ресурсні потреби якого мають бути враховані в Бюджетній резолюції;

– Кабінет Міністрів України затверджує зазначений План з урахуванням результатів розгляду Верховною Радою України законопроекту “Про Державний бюджет України” на наступний рік.

# 4 ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

## 4.1. ТВОРЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАЦІЇ – КЛЮЧОВИЙ ПРІОРИТЕТ КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

*Власюк О. С. Виступ на презентації монографії  
“Українська політична нація: генеза, стан, перспективи”  
(Київ, НІСД, березень 2004 р.).  
Публікується вперше.*

Протягом останніх чотирьох років ми стали свідками значних позитивних зрушень в економічній, соціальній та політичній сферах суспільного розвитку в Україні. Проте вони не супроводжувалися такими ж змінами у свідомості громадян України, їх ставленні до держави, суспільно-політичного життя та свого місця в ньому.

Навпаки, спостерігається певна інерція й навіть регрес у світоглядних уявленнях наших співгромадян. На тринадцятому році незалежності залишається актуальним питання налагодження партнерських взаємин між державою і громадянином, оскільки саме від цього залежить утвердження європейських норм і цінностей у суспільно-політичному житті України. У минулорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України серед головних завдань сучасного етапу трансформаційних процесів визначено створення умов для реальної та орієнтованої на національні інтереси консолідації українського суспільства. Йдеться насамперед про формування сучасної української національної ідеї та творення української політичної нації, в якій мають відобразитися природні права як українського етносу, так і національних меншин.

Отже, в центрі об'єднувачих процесів перебуває творення української політичної нації. Реалізація цього завдання потребує докладного методологічного й теоретичного аналізу, осмислення шляхів та механізмів втілення його в життя. Необхідно також ретельно дослідити як власне феномен політичної нації, так і світовий досвід формування консолідованого демократичного суспільства.

Що таке політична нація? Певну спільноту можна вважати політичною нацією за умови, коли їй притаманні такі ознаки:

- по-перше, об'єднання певної спільноти людей у межах однієї держави, тобто наявність політичної організації суспільства, створеної для реалізації його владних і регуляторних функцій;
- по-друге, побудова держави на засадах представницької демократії, що є механізмом виявлення і реалізації волі та інтересів усіх громадян країни;

– по-третє, рівність усіх громадян перед законом, незалежно від етнічного походження, расової, статевої, мовної приналежності тощо.

Політична нація властива не кожній державі. Якщо для політичної нації існування держави є невід’ємною умовою, то зворотна залежність не така однозначна: держава може існувати, але всередині неї політичної нації може й не бути. Населення країни, в якій не забезпечуються права людини, не є повноцінним суб’єктом політичної діяльності і тому не може розглядатися як політична нація. І, навпаки, держава, населення якої бере активну участь у її управлінні, формуванні органів влади та контролі за їх діяльністю, може розглядатися як політична нація певної міри зрілості та рівня розвитку. Тому політична нація є характерним явищем для держав з демократичним правлінням, тобто таких, де закон і примус поєднані зі свободою, а громадянин як індивідуально, так і завдяки діяльності в політичних об’єднаннях бере участь у державних справах.

Слід зазначити, що становлення політичної нації не є черговим мегапроектom, який необхідно втілювати в життя і в такий спосіб здійснювати поступ у “світле майбутнє”. Водночас це і не реалізація певної суспільно-політичної доктрини. Політична нація – це механізм вирішення проблем і реалізації інтересів усіх тих, хто в 1991 р. відстоював Українську державу і становить її сьогодні, намагаючись з її допомогою досягти передусім своїх власних, “земних” цілей, використовуючи для цього громадянські та публічно визнані варіанти захисту своїх інтересів.

Ціннісно-змістовним і нормативним підґрунтям становлення української політичної нації є ключове положення Конституції України, де головним об’єктом державної політики є людина, захист її прав та свобод. Політична нація дає змогу актуалізувати в суспільно-політичному житті України ті цінності й норми, за якими має діяти будь-яка держава, що претендує називатися демократичною і правовою. Верховенство права, представницька демократія і рівність перед законом є саме тими головними принципами, за якими функціонує політична нація.

Нарешті, утвердження в суспільно-політичному житті України принципів і норм, властивих політичній нації, має розглядатися в контексті євроінтеграційних процесів, до яких залучена наша держава. Адже євроінтеграція передбачає не лише налагодження тісних, партнерських відносин з європейськими країнами чи входження до європейських політичних та економічних структур, а насамперед поширення європейських політичних стандартів, європейських культурних норм і європейського способу життя. Тому політична і культурна модернізація українського суспільства є неодмінною умовою євроінтеграції. Лише тоді, коли пересічний громадянин європейської країни зможе відчути себе в Україні, як удома, а жити, працювати, відстоювати свої інтереси, виходячи з європейських цивілізаційних норм, можна сподіватися, що євроінтеграція не перетвориться на нездійснений проект.



## 4.2. ПРОБЛЕМИ ТВОРЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАЦІЇ

*Власюк О. С. у співавторстві з Крисаченком В., Степиком М., Астаф'євим А.  
Аналітичні оцінки Національного інституту стратегічних досліджень  
(Київ, НІСД, лютий 2005 р.). Публікується вперше.*

За роки незалежності відбулися незворотні зрушення в суспільній свідомості, політичній, законодавчій і соціальній організації суспільства, гарантуванні прав і свобод громадян. Створено міцне підґрунтя для подальшої системної трансформації суспільства, перетворення України на високорозвинену державу, де в центрі об'єднувальних процесів має творитися українська політична нація.

Спільноту людей можна вважати політичною нацією за умови, коли є чинними дві ознаки:

– об'єднання певної спільноти людей в такий соціальний інститут, як держава, тобто це політична організація суспільства, створювана для реалізації владних і регуляторних функцій;

– наявність у державі повноти народовладдя або принаймні його істотних елементів як механізму виявлення та реалізації волі й інтересів громадян.

Державність є найвищою формою консолідації спільноти, її наявність передбачає існування особливої публічної влади, санкціонованої суспільством через сукупність правил (законів), які регламентують поведінку людей на певній території, на якій чинними є суверенітет (самодостатність) держави та її владні повноваження. Саме держава робить людську спільноту політичним феноменом, відмінним від інших спільнот. За відсутності держави населення не може розглядатися як політична реальність, а лише як реальність прополітична, яка у процесі розвитку може трансформуватися в державне об'єднання. Ідентифікаційним політичним критерієм визначення статусу індивіда при цьому є його громадянство, законодавчо-правова приналежність до конкретної держави як її складової частини.

Не в кожній державі існує політична нація. Країна, в якій громадяни перебувають поза межами прав людини, не є суб'єктом політичної діяльності і тому не може розглядатися як політична нація. Монархічні, тоталітарні чи олігархічні держави за своєю природою несумісні з народовладдям, у них насилля панує над свободою, а тому політичної активності населення практично немає, а найменші її прояви жорстоко придушуються каральними структурами влади. У таких державах людська спільнота є, по суті, власністю правителів, а не повноцінними громадянами. Але саме в такому антигуманному суспільстві можуть зароджуватися елементи ймовірної майбутньої політичної нації як результат спротиву тиранії та розвитку політичної свідомості народу.

Політична нація є характерною для держав з демократичним правлінням, тобто таких утворень, де закон і примус поєднані зі свободою, а народ бере участь у державних справах. Історичний досвід засвідчує, що складниками такої консолідації, системними організаторами населення в націю можуть бути різні джерела: релігійні, етнічні, культурні, територіальні, расові тощо або їх поєднання в різних варіантах: етнорелігійні, етноекспансіоністські, расово-етнічні, етнокультурні та ін.

Сучасні держави у переважній більшості – не моноетнічні, але саме воля і згуртованість будь-якого етносу, зазвичай титульного, наприклад, українсько-го, породжували відповідні політичні трансформації. І саме на основі такого державотворчого етносу й формується політична нація Української держави.

### **Феномен політичної нації**

Не існує однієї загально визнаної й однозначної дефініції терміна “нація”. Сформувався два майже протилежні підходи до розуміння сутності нації, механізмів та чинників її формування, взаємовідносин з іншими суспільними утвореннями.

Перший, так званий примордіалістський підхід ґрунтується на об’єктивному існуванні нації як соціальної спільноти, що визначає її як соціально-політичне утворення формаційного характеру, яке поєднує через ринкові відносини більшість членів етнічної спільноти, має самосвідомість і сформувалося в надрах цієї спільноти.

Суб’єктивістський (конструктивістський) підхід доводить, що нація – це політичне гасло, засіб мобілізації народу, а не наукова категорія. Тобто поняття “нація” має суб’єктивний характер, а предмет, який воно визначає, належить до сфери цінностей людини.

За кожною з цих позицій – різні історичні долі народів, політичні програми, геополітичні пріоритети, соціокультурні перспективи. Примордіалізм виходить з етнотериторіального державного устрою, а конструктивізм відстоює концепцію деетнізації державності й особистості.

Труднощі категоріального визначення феномена нації пов’язані з тим, що його розуміння не співвідноситься з поняттям “етнос”, яке часто розглядається як рефлексія населення певної адміністративно-територіальної одиниці або об’єкт ідеологічних та політичних апеляцій чи статичний предмет управлінських рішень і аж ніяк не як суб’єкт історичної дії. Справді, це не тотожні утворення, як і їх поняття.

До рис, які становлять якісні ознаки етносу, належать: мова, народне мистецтво, звичаї, обряди, традиції, норми поведінки, звички тощо. Зауважимо, що жодна з наведених рис не є детермінантно етнознаковою. Саме в сукупності вони становлять певну етнічну культуру, формування етносу відбувається на основі єдності способу буття певних спільнот. Тому в логічно коректному розумінні поняття “етнос” є загальнозначущим щодо всіх чотирьох стадій його зрілості, а останні стадії є частковим звучанням, виявом так званого загального цілого. Якщо прийняти поки що за аксіому це твердження, стає зрозумілою некоректність таких висловів, як “міжнаціональні відносини”, “національно-культурна автономія”, “національна меншина” тощо. У цьому випадку природно було б говорити про “міжетнічні відносини”, “етнокультурну автономію”, “поліетнічну державу” тощо.

Якщо до етнічної культури люди долучаються колективно, через свою належність до певного етносу (внаслідок традиційного, локального, анонімного характеру цієї культури), то до національної культури – здебільшого індивідуально (інколи всупереч своєму етнічному походженню). У цьому розумінні нація протистоїть кровноспорідненій і буттєвій визначеності людей, їх існуванню

як гомогенних колективів з невірнізненністю індивіда щодо певного способу життєвиявлення.

Як соціокультурний феномен нація – це наслідок консолідації різних субетнічних груп, які проживають на певній території, навколо певного етносу, як правило, найчисленнішого, наслідок усвідомлення їхньої самодостатності, політичного, економічного, а іноді й військового конституювання в контексті соціальних взаємозв'язків з іншими народами, конституювання своєї особливості у всезагальному, загальнолюдському. З цього погляду нація – це соціоцивілізаційне утворення поряд з родом, плем'ям, народністю, яка має економічний, політичний, історичний, соціальний та інші аспекти функціонування, які у своєрідності свого взаємозв'язку створюють неповторний спосіб її буття.

Субстанцією української політичної нації є певний етнос як спільнота людей, яка має власний народний чи національний дух, сукупність звичок та манер, способів ідентифікації й поведінки та являє собою сенс і цінність власної держави. Етнос, що населяє певну територію, не обов'язково є нацією. У неї він перетворюється лише за певних умов, найважливішою з яких є наявність волі вибору і самовизначення, тобто коли етнос стає державним.

У доволі поширеній посткомуністичній інтерпретації громадянської (або політичної) нації всі її атрибутивні ознаки подаються як нейтральні щодо етнічних ідентифікацій громадян, а отже, політична нація як соціальний організм виявляється нібито зовсім нечутливою до будь-яких національних культурно-ідеологічних проявів. У такому тлумаченні політичної нації (яке досить часто тиражується в українському ліберальному і соціал-демократичному ідеологічному дискурсі) ставлення до національної культури й етнічна приналежність розглядаються аналогічно релігійній вірі, тобто як сфери приватного, де громадяни можуть вільно визначати свою етнокультурну ідентичність без державного втручання. Розвитком такої позиції є твердження про можливість існування національно нейтральної (чи етнічно незаангажованої) держави, а також роздуми про несумісність принципів індивідуальної волі й ліберальних цінностей із принципами етнічної належності.

### **Соціокультурні механізми творення політичної нації**

Концептуальна модель політичної нації є похідною від взаємодії трьох складників – етнічних спільнот, держави і громадянського суспільства. Причому роль кожної з них неоднозначна як на різних етапах соціокультурного розвитку людства, так і в історії становлення кожної нації. У цій моделі розвиток соціально-економічних відносин того або іншого соціуму відбувається на основі органічного поєднання його етнокультурних надбань, громадянських прав і свобод, ефективного вирішення політичних, соціально-економічних, екологічних та інших проблем в інтересах усього населення країни. Досягнута на цій основі соціокультурна ідентифікація населення означає його трансформацію в політичну спільноту демократичної нації.

За сучасних умов вимальовуються два способи творення:

1) через будівництво держави, поєднане з національною інтеграцією та мобілізацією, що потребує формування національної культурно-політичної

ідентичності, яка помітно відрізняла б одну націю від іншої. При цьому можна скористатися наявними культурними особливостями титульного етносу або створити культурно-політичну ідентичність нової нації, обравши при цьому народне масово-мобілізаційне вирішення проблеми створення нової нації;

2) через пошук шляхів формування надетнічної “політичної культури” для нової політичної спільноти. У цьому випадку немає титульного етносу: нова держава охоплює або кілька однаково нечисленних етнічних спільнот, жодна з яких неспроможна домінувати в державі, або кілька етнічних груп, що конкурують між собою.

Україні притаманний перший спосіб творення політичної нації. Структура українського етносу досить складна і відрізняється характером діяльності та місцем проживання населення. Вона представлена національною елітою, субкультурами, територіально локалізованими групами. Саморозвитку та самоорганізації українського народу сприяє постійна еволюція його структури, пов'язана зі зміною чинників соціальної самоорганізації. Сучасні українці – це не українці часів Галицько-Волинського князівства, Хмельниччини і навіть початку минулого століття. Збереження національних традицій та культури тісно пов'язане з інноваціями, постійним оновленням старих форм, наданням правдавньому змісту нового вигляду, що у свою чергу зумовлює появу нового змісту культури, сприяє розвитку та відтворенню українського народу у просторі й часі.

Назва “українська нація”, за свідченням Ю. Липи, вперше була вжита за часів Б. Хмельницького. Саме завдяки перемогам гетьмана у Національно-визвольній війні 1648–1657 рр., а ще раніше – існуванню Запорозької Січі українська культурна ідентичність стала визнаним та вагомим чинником політичної історії Європи. Однак укладений 1654 р. у м. Переяславі договір з Росією надовго загальмував самовизначення українського народу. Андрусівські угоди 1667 р., які Москва уклала з Варшавою, поділили українські землі між Польщею і Московією: Правобережжя відійшло до Речі Посполитої, а Лівобережжя з Києвом – до Московського царства.

Відтоді українська ідентичність існує здебільшого як спосіб буття “нижчих” верств населення (його мови, звичаїв, обрядів тощо), набуваючи інколи і більш рефлексованих форм-гасел і вимог національно-визвольних рухів та шедеврів духовної творчості кращих її представників, серед яких найбільш знаковими постатями є Леся Українка і Тарас Шевченко. Загалом українство в цей період формується в парадигмі так званої *етнічної нації*. Революційні процеси в лютому і жовтні 1917 р. зруйнували монархію і Російську імперію. Перед Україною відкрилася перспектива формування власної політичної нації. Першими кроками було утворення на хвилі революційних подій у Києві 1917 р. Центральної Ради – представницького органу широких верств населення. Центральна Рада проголосила автономію України і заснувала Українську Народну Республіку. 22 січня 1918 р. була проголошена незалежність держави.

Перемога більшовиків у громадянській війні визначила формування в Україні всіх сфер суспільного життя, як і в інших республіках колишнього СРСР, за казуїстичною формулою “соціалістичне за змістом і національне за формою”. Ніби може існувати форма без змісту, а зміст – без форми. Водночас Україна стала чітко визначеним національним та територіальним цілим з власною

столицею (в 1919–1934 рр. – Харків; з 1934 р. – Київ) і урядом, що мав певні, хоч і обмежені, повноваження. Україна мала органи державної влади і управління, бюджет, Державний Герб, Прапор, Гімн, Конституцію. Українську Радянську Соціалістичну Республіку (1921 р.) визнали десятки країн. Ці досягнення стали суто формальними після утворення 30 грудня 1922 р. Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

У період відновлення зруйнованої Першою світовою і громадянською війнами промисловості в Україні були споруджені сотні заводів та фабрик, що вивело її на рівень розвинених індустріальних держав світу. Водночас 30-ті роки ХХ ст. стали найтрагічнішими в історії Радянської України. Знищення української національної еліти, насильницька колективізація села, масові переселення так званих куркулів, спровокований голодомор 1932–1933 рр. не тільки значно загальмували формування соціокультурної спорідненості українства, а й завдали нищівного удару генофонду нації, який ще більше посилювався через наслідки Другої світової війни. Але результатом створення УРСР було й те, що вперше більшість українських етнічних земель об'єдналася у складі Української Соціалістичної Радянської Республіки.

Загалом специфіка етнонаціонального розвитку України у складі СРСР визначалася концепцією розвитку продуктивних сил, яка передбачала максимальну інтеграцію народного господарства кожної республіки в загальносоюзному комплексі. Наслідком такої розпорошеності продуктивних сил усіх союзних республік стало те, що народне господарство України було загалом дуже розбалансованим та розрізненим, усі галузі і структуроутворюючі елементи були економічно й технологічно не пов'язаними між собою.

Радянський федералізм, хоч як це парадоксально не звучить, з огляду на ленінську концепцію вирішення національного питання, фактично функціонував не як спосіб консолідації націй на основі корінних етносів, а швидше як засіб їх уніфікації (тих, що мають власні адміністративно-територіальні утворення, і тих, які не мають) у межах багатоетнічної держави, де союзні республіки були об'єктами централізованого планування та кадрової політики.

Новим етапом формування української нації слід вважати початок 90-х років ХХ ст. Верховна Рада УРСР 16 липня 1990 р. прийняла документ історичного значення – Акт про державний суверенітет, а 24 серпня 1991 р. було проголошено незалежність України. 1 грудня 1991 р. відбувся всеукраїнський референдум, що підтвердив цей історичний вибір. Того ж дня відбулися й вибори Президента держави.

За короткий термін було створено нову систему державного управління, власні збройні сили, органи безпеки і правопорядку. Підвищився рівень політичних свобод громадян, були зняті всі обмеження в духовному розвитку українського та інших етносів. Українська держава як рівна серед рівних увійшла у світове співтовариство. В Україні розпочалася напружена робота зі створення ефективної економічної системи, розвинених інститутів демократії, підвищення авторитету держави на міжнародній арені. Верховна Рада України 28 червня 1996 р. прийняла нову Конституцію України. У вересні 1996 р. було здійснено неконфіскаційну грошову реформу і введено повноцінну українську валюту – гривню.

За відносно короткий термін молодій державі вдалося визначити засади етнополітики та створити систему регулювання етнонаціональних процесів, що сприяло подальшій консолідації української нації. Тобто були визначені необхідні умови для забезпечення єдності й цілісності країни у нових історичних умовах, узгодження загальнодержавних інтересів та інтересів усіх етносів, розвитку їх культурної, мовної і релігійної самобутності.

Демократичні, політико-правові засади розбудови української нації відповідно тлумачилися в Конституції України. Зміст визначення українського народу з великої та малої літери вбирає як всю поліетнічну специфіку населення України, так і його громадянську, політичну сутність – рівність громадян усіх національностей перед законом. До того ж в ч. 3 преамбули Конституції України право на самовизначення закріплено не тільки за “українською нацією”, а й за “всім українським народом”, який підтверджує існуючу об’єктивну реальність, що Україна – Батьківщина й “рідний дім” для громадян усіх національностей: євреїв, греків, поляків, росіян, білорусів, румун, угорців тощо, спрямовуючи їх розвиток у напрямі інтеграції в українське політичне суспільство та запобігаючи поширенню сепаратистських настроїв.

Загалом українське законодавче поле та Конституція нашої країни дають змогу забезпечити всі основні права та свободи національних меншин. Право на існування, використання здобутків культури й використання мов (зокрема, в здобутті освіти), гарантовані статтями 10, 11, 22, 53 і 119 Конституції України, Законами України “Про мови”, “Про національні меншини”. Право на представництво частково гарантоване ст. 14 Закону України “Про національні меншини” та ст. 22 Конституції України щодо недопущення звуження форм і обсягу існуючих прав та свобод. Сподіваємося, що в новому законі про вибори це буде відображено. Триває робота над проектом концепції національно-культурної автономії, хоча ст. 2 Декларації прав національностей України передбачає існування національно-адміністративних одиниць.

За роки незалежності України етнонаціональні проблеми були предметом постійної уваги держави. У 1994 р. Указом Президента України було утворено Міністерство України у справах національностей, міграції та культурів. У 1996 р. Міністерство реформовано в Державний комітет України у справах національностей та міграцій. Після реформування цього органу внаслідок адміністративної реформи наприкінці 1999 р. кілька років не існувало чітко визначеної державної структури, що займалася відповідними проблемами. 26 липня 2000 р. був утворений Державний департамент у справах національностей та міграцій у структурі Міністерства юстиції України. У 2002 р. відновлено Державний комітет України у справах національностей та міграції.

Окрім того, 15 квітня 2000 р. було створено Раду представників громадських організацій національних меншин при Президентові України. За останні роки підготовлено близько сотні проектів нормативно-правових актів, зокрема законів України, указів та розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, укладено низку міждержавних договорів.

Проте значна частина законопроектів має проблемний або декларативний характер і потребує суттєвого доопрацювання. Уже протягом тривалого часу перебуває у стадії опрацювання законопроект “Про концепцію державної

етнополітики України”. Доопрацювання та прийняття Верховною Радою України потребують також законопроекти “Про внесення змін до Закону України “Про національні меншини в Україні”, “Про розвиток та застосування мов в Україні”.

Якщо ж перенести концептуальну модель націєтворення, описану в попередньому розділі (політична нація є похідною від взаємодії трьох складників – етнічних спільнот, держави і громадянського суспільства) на українські реалії, то українська політична нація є похідною від української національної ідеї, громадянського суспільства та соціальної держави.

Дані Всеукраїнського перепису населення (2001 р.) засвідчили: на території України проживають представники понад 130 національностей і народностей. У національному складі населення України переважна більшість – українці, чисельність яких становила 37 541,7 тис. осіб, або 77,8 % від загальної кількості населення. За роки, що минули від перепису населення 1989 р., кількість українців зросла на 0,3 %, а їх питома вага серед жителів України – на 5,1 %.

Друге місце за чисельністю посідають росіяни, їх кількість порівняно з переписом 1989 р. зменшилася на 26,6 % і налічувала на момент перепису 8334,1 тис. осіб. Питома вага росіян у загальній кількості населення зменшилася на 4,8 відсоткового пункту і становить 17,3 %.

В Україні розселення етносів має виразні регіональні особливості. Найбільше росіян, наприклад, проживає в Донецькій, Луганській, Харківській областях та на Півдні України. Крім того, вони становлять більшість населення Криму. Практично всі кримські татари-репатріанти так само оселилися у Криму, на своїй історичній батьківщині. Причому зростання чисельності кримських татар в Україні супроводжується зростанням чисельності інших тюркомовних народів. Кожна з цих груп окремо не становить відчутної частини населення країни, але взяті разом тюркомовні народи з кримськими татарами налічують понад 500 тис. осіб.

Із загальної чисельності молдаван більшість зосереджена в Одеській та Чернівецькій областях. Більша частина болгар живе в Одеській і Запорізькій областях, 85 % греків – у Донецькій області. Майже вся румунська меншина сконцентрована у Чернівецькій та Закарпатській областях, в останній проживають практично всі угорці України. В Одеській області – майже вся гагаузька етнічна група. Більше половини поляків проживають у Житомирській, Хмельницькій та Львівській областях. Зазначимо, що тривожним симптомом для етнічних українців є скорочення їх абсолютної чисельності у споконвічно хліборобських областях, де традиційною була велика частка українського сільського населення з традицією багатодітності. Це Вінницька, Житомирська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області.

Нагальною проблемою для України є не “переплавлення” її етнічної різноманітності в одному “плавильному тиглі”, а подолання культурно-історичної різноманітності її регіонів. Ці історичні відмінності, як свідчать сучасні соціологічні дослідження, найрельєфніше виявляються в геополітичних, етнокультурних та релігійних орієнтаціях.

У західних областях сильніше розвинена психологія індивідуального господарювання і підприємництва, більшою мірою поширені західноєвропейські

політичні та культурні традиції, підкріплені сімейно-родинними зв'язками. Значну частину етнічного складу становлять західні слов'яни. Оскільки ця частина України упродовж тривалого часу входила до складу інших держав, то внаслідок прагнення етносу до самозбереження серед українців історично склалися найміцніші традиції консолідації на національному ґрунті.

Центральна й Південно-Східна Україна є історично основним регіоном розселення українського етносу, найменше "розбавленого" інонаціональними елементами. Переважає сільське населення колгоспного типу господарювання. У містах, які за останні десятиріччя стрімко розрослися за рахунок мігрантів із села, наявний значний прошарок людей з близькою до селянської психологією. Традиції приватного підприємництва значною мірою стерті пореволюційними перетвореннями, тому ідеї ринкової економіки сприймаються з обережністю та пересторогою. Існують давні й широкі економічні, культурні та сімейно-родинні зв'язки з Росією і Білоруссю.

Особливою етнонаціональною специфікою відзначається південно-східний регіон, а також Крим. Це – традиційно промислова зона країни, де переважають політичні та соціально-економічні цінності робітничого класу. Етнічний склад населення – найбільш різноманітний порівняно з рештою території України. Поряд з українцями – великий відсоток росіян та представників південних народів. Населення – переважно російськомовне.

Виразно регіональну специфіку мають і найбільші церкви України. Вплив УПЦ Московського Патріархату поширюється здебільшого на Схід та Південь; УПЦ Київського Патріархату – Київ і Центр; римо-, греко-католицької, автокефальної та протестантських церков – Захід і частково Центр. Із цього погляду актуальною є проблема становлення єдиної Української помісної православної церкви. Сучасний стан поділу українського православ'я є не лише закономірною реалією внаслідок розірваності українських земель та української церкви протягом тривалого часу, а й закономірною протидією консолідації нації.

### **Українська політична нація і проблема регіоналізму**

Регіональна специфіка України визначається ще й тим, що основний економічний її потенціал зосереджений у східному та південному регіонах, де історично домінують російська мова й культура, порівняно з переважно україномовними центральними і майже суцільно україномовними західними територіями. За підрахунками Національного інституту стратегічних досліджень, згідно з даними 2001–2002 рр. у шести регіонах (Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій, Харківській областях та м. Києві) було зосереджено 48,4 % основних засобів країни; 52 % виробництва валової доданої вартості (ВДВ); 62,5 % виробництва промислової продукції; 48,5 % обсягу інвестицій в основний капітал.

На етнополітичній мапі держави вирізняються так звані проблемні регіони, які або є зосередженням складного комплексу міжетнічних відносин, або самі порушують гострі питання, позиція щодо яких різних етнополітичних суб'єктів суперечлива, а часом і непримиренна. Одна з них – повноваження регіонів



у контролі політичної та соціально-економічної ситуації на місцях і право “делегування” своїх представників до вищих органів державної влади, що в деяких засобах масової інформації дістало назву кланового принципу їх формування. Крім того, спостерігається і розбіжність позицій регіонів з деяких питань загальнонаціонального характеру, насамперед стосовно державної мови, вибору суспільно-політичної моделі розвитку України, геополітичних орієнтацій, розколу у православ’ї тощо.

Як наслідок, маємо різноспрямованість економічних потреб та інтересів регіонів з різними мовно-культурними орієнтирами, активізацію сепаратистських настроїв у державі, небезпеку виникнення міжетнічних конфліктів.

Проте усвідомлення населенням України найважливіших питань суспільного розвитку все-таки має позитивну динаміку, і це насамперед підтримка громадянами незалежності України. Як свідчать дослідження, проведені Інститутом соціології НАН України, попри катастрофічне зниження рівня доходів більшості населення України після 1991 р., частка прихильників незалежності держави серед її дорослого населення ні в якому році не знижувалася до критичного рівня 50 %. Перше, найвідчутніше зменшення чисельності прихильників незалежності відбулося в перші два роки після розпаду СРСР (коли вирувала гіперінфляція), сягнувши до початку 1994 р. найнижчого за всі роки незалежності рівня – 56 %. Друге зниження рівня підтримки незалежності відбулося впродовж 1997 р., особливо 1998 р. внаслідок світової фінансової кризи. Останнє зниження підтримки незалежності було зафіксовано у грудні 2001 р. – березні 2002 р. А ось у листопаді 2002 р. було зареєстровано найвищу за всі роки досліджень частку прихильників незалежності України серед її громадян – 77 %. Уперше за роки незалежності України на її підтримку висловилися не менша частка громадян, ніж на референдумі 1991 р.

Отже, ставлення громадян України до її незалежності за ці роки відзначалося стабільністю переважання чисельності прихильників незалежності над противниками, хоч і за істотної мінливості їх кількісного співвідношення.

Іншим важливим показником динаміки суспільної свідомості населення держави є співвідношення кількості прихильників правих, лівих і “центристських” політичних партій, про що свідчить аналіз результатів парламентських виборів 1994, 1998 і 2002 рр.

Загалом за роки незалежності співвідношення кількості прихильників правих, лівих і “центристських” політичних партій серед громадян України змінювалося не на користь “центристських”. Частка їх прихильників серед дорослого населення зменшилася із 43,7 до 20,5 %. При цьому спочатку (включно з виборами 1998 р.) скорочення супроводжувалося суттєвим зростанням частки прихильників лівих партій (від 14,4 до 32,2 %) і незначним – прихильників правих (від 7,7 до 10,2 %). Але впродовж чотирьох наступних років зміни були явно не на користь лівих партій, частка прихильників яких зменшилася з 32,2 до 23 %. У той самий період (з 1998 до 2002 р.) частка прихильників правих партій зросла майже вдвічі – з 10,2 до 21,5 %.

Але найхарактернішим є те, що за цей період популярність правих партій зросла не лише кількісно, а й поширилася територіально із Західної України на Центральну. Так, під час парламентських виборів 1998 р. лише у двох областях Західної України – Івано-Франківській і Тернопільській – за кандидатів правих

партій проголосувало більше половини виборців, а ще у трьох областях – Львівській, Рівненській і Волинській – більше чверті виборців. Проте під час парламентських виборів 2002 р. за кандидатів правих партій понад половину виборців проголосувало вже в шести областях Західної України і понад чверть – у дев'яти областях, зокрема у восьми областях Центральної України. Особливо виразно тенденцію якісного зростання політичної самосвідомості українського народу засвідчили президентські вибори 2004 р., коли народ зумів довести владним структурам своє право жити в незалежній і вільній країні.

Ще одним знаковим феноменом суспільної свідомості є ставлення населення України до української мови, яка є важливим чинником формування української політичної нації. Адже етнічний грек, попри те, що він живе в Україні, залишається носієм грецької культури, росіянин – російської, поляк – польської, угорець – угорської тощо. Однак саме українське середовище – не лише культурне чи соціальне, а навіть природне (клімат, ландшафт) накладає відбиток на етнічність і мову меншин. Це не той грек, що в Греції, не той росіянин, що в Росії, не той поляк, що в Польщі, не той угорець, що в Угорщині.

Тому соціологічні дані, наведені різними дослідниками, свідчать, що більшість росіян, наприклад, у Львові і Києві, постійно послуговується українськими засобами масової інформації. Щодо радіо – таких у Львові 64 %, а в Києві – 70 %, щодо телебачення – відповідно 74 і 75 %, щодо газет і журналів – 58 і 68 %. Навіть у Сімферополі 27 % росіян слухають українське радіо, 33 % – дивляться українське телебачення і 17 % – читають українські газети.

Найпоказовішим висновком соціологів (Е. Бремер та ін.) є те, як ставляться росіяни в Україні до української освіти своїх дітей: 54 % росіян у Львові і 65 % у Києві згодні на те, щоб їхні діти ходили до української школи, і майже всі росіяни у Львові і Києві (96 і 91 %) визнають, що їхні діти повинні вільно володіти українською мовою. Отже, майбутнє своїх дітей і України українські росіяни пов'язують з корінною мовою.

Заслуговують на увагу соціологічні дослідження про стан та перспективи розвитку міжнаціональних відносин у Донецькій області (В. Мозговий, Т. Болбат та ін.). Одержані дані дали змогу зробити висновок, що “об'єктивно потенційної небезпеки загострення національних конфліктів в Україні і ще більше в регіоні не існує”. Дуже показово, що в цьому майже суцільно зросійщеному за радянських часів регіоні українська мова дедалі більше завойовує авторитет. На запитання: “Чи треба розвивати українську мову та культуру такою ж мірою, як інші національні мови та культури?” 85,8 % донецьких респондентів відповіли ствердно і тільки 4,8 % з цим не згодні.

Проте, незважаючи на позитивну динаміку ціннісних орієнтацій населення України, масова свідомість її громадян залишається суперечливою і амбівалентною. Тому на цьому етапі розвитку українського суспільства єдино можливим принципом функціонування та розквіту української політичної нації може бути не сутнісний принцип націєтворення: “Хто ми?”, а швидше функціональний: “Що нас поєднує і як ми вирішуємо загальні соціальні проблеми?”, хоча формулою динамічного розвитку сучасної політичної нації є органічне поєднання досконалих механізмів етнокультурного відтворення та вирішення політичних і соціально-економічних проблем.

У зв'язку з цим хотілося б звернути увагу на міфологему про реакційний націоналізм більшості посткомуністичних національно-державних утворень і прогресивний “захисний» націоналізм етнічних меншин. В українських реаліях все виявляється якраз навпаки. Частина громадян ідентифікують себе українцями і є носіями українських традицій і цінностей, частина (і це майже половина населення) – дотепер є носіями радянських традицій і цінностей, далеких від автентичної української культури. Значна частина громадян вважає себе росіянами. Ми не згадуємо тут про інші національні меншини, оскільки вони не претендують на позиціонування себе як титульних етносів. Як свідчать численні соціологічні опитування, серед референтних груп, які ідентифікують себе з “населенням України”, завжди більше прихильників соціал-демократичної, націоналістичної і особливо націонал-демократичної ідеології. Серед респондентів, які визначають себе як “населення колишнього Радянського Союзу”, завжди значно переважають прихильники лівих політичних поглядів – комуністичної і соціалістичної ідеології. Тобто громадянська ідентичність в Україні досить міцно пов'язана з націонал-демократичними ідеологічними орієнтирами населення, а також, як свідчить аналіз, більш стійко асоціюється з “прокапіталістичною” політичною і ринковою економічною перспективою розвитку України.

Таким чином, виникає проблема сутності та перспектив реалізації української національної ідеї як поняття, в якому осмислюються матеріальні й духовні реалії способу буття українського народу. Аналізуючи національні ідеї різних суспільств, ми завжди знаходимо в них дещо спільне – прагнення жити у мирі, щасті, добробуті. Тому визначальною засадою і української ідеї має стати її соціально-економічний зміст – добробут усіх етносів України і шляхи його досягнення.

Практика суспільного життя України останнього десятиріччя демонструє певний регрес соціального та природного довкілля як умови нормального життя, здоров'я і достатку людини, її невідчужуваного права на такі умови. Насамперед впадає в око інтенсивне руйнування соціуму у плані як фізичного відтворення нації, так і відтворення сукупності тих соціальних відносин, які людський конгломерат перетворюють на цивілізоване суспільство: духовності, мотивації діяльності і, насамперед, праці, моральності, верховенства закону, соціальної захищеності, вертикальної та горизонтальної мобільності тощо. Невідомо, що небезпечніше: те, що нація зменшується кількісно, чи те, що вона втрачає якість цивілізованого соціуму.

Змінити ці небезпечні тенденції розвитку нації можна, чітко визначивши як пріоритет соціально орієнтовану ринкову економіку та європейський вибір. У цій випробуваній повоєнною практикою багатьох країн моделі суспільного розвитку неконтрольоване утворення доходів з дуже різкою їх диференціацією (як сьогодні в Україні) має бути вирівняне або частково виправлене за допомогою соціальних витрат держави, але здебільшого – шляхом податкової політики. Невипадково однією з головних характеристик громадянського суспільства є встановлення певної рівноваги між соціальною і економічною сферою. Сьогодні суто ринкова економіка не може існувати через свою виняткову потужність. Побічні ефекти економічних операцій, якщо їх вивільнити з-під контролю,

можуть зруйнувати майже все – навколишнє середовище, культурний спадок, людські взаємовідносини. Економіка має бути достатньо вільною, щоб створювати основу конституційного плюралізму.

### **Соціально-економічні чинники національного розвитку**

Утвердження української національної ідеї як основи консолідації нації не повинно вести до констатування винятковості будь-якого етносу, а, навпаки, воно має лише позитивно обґрунтовувати ідею братства народів, які не є безродними “атомізованими” громадянами світу чи “пролетарями всіх країн”, що відмовляються від батьківщини. Час пошуку самотності українства уже давно минув, як і дискусій навколо української національної ідеї. Вона полягає не стільки в доведенні того, що ми в минулому були ледь не взірцем для всього світу (принаймні для Європи), скільки в наповненні української національної ідеї цивілізаційним гуманістичним змістом: усвідомленні та утвердженні основного права людини – права на сприятливе для життя, здоров’я та достатку довкілля. Саме це право має стати мірилом самодостатності економіки, політики, розвитку Української держави як соціальної.

Головним і єдиним чинником етнополітики комуністичної епохи була, безумовно, держава, яка через відсутність розвиненого громадянського суспільства формувала національні, політичні і наднаціональні ідентичності (“радянський народ”). Безконфліктність міжетнічних відносин соціалістичних держав Східної і Центральної Європи здебільшого досягалася завдяки твердому централізованому адміністративному контролю та регулюванню міжетнічних взаємин “згори”.

Ослаблення ролі держави, підрив її карально-наглядових функцій у процесі посткомуністичних трансформацій призвели до утворення певного вакууму в процесі здійснення сучасної посткомуністичної етнополітики. Тим часом нерозвинене громадянське суспільство ще не встигло покласти на себе обов’язки саморегулятора міжетнічних процесів. У такій ситуації прагматичні національні еліти доволі успішно використовували мобілізаційний потенціал націоналізму і реальні погрози культурно-етнічним ідентичностям різних спільнот для утвердження та легітимації своєї політичної влади.

За визначенням І. Лисяка-Рудницького, Україна була “неісторичною” нацією у тому умовному розумінні цього слова, що її історія найбільшою мірою позначена браком обтяженості, дисконтинуїтетом (відсутністю послідовників, наступності в державо- і націєтворенні) того, чийм носієм є зазвичай національно свідомі провідні суспільні верстви. Саме ця “надбудова” першою ставала жертвою ворожих сил і несприятливих обставин, тим часом як низові суспільні осередки (сім’я, сільська громада) та народна культура хоча й чинили опір історичному лихоліттю, були не спроможні реалізувати історієтворчий потенціал народу. “Неісторичність” української нації зовсім не означає, що вона позбавлена історичної минувшини – насправді історія України багата і славна, це поняття вживається, аби позначити розрив в історичній спадкоємності (континуїтеті) народу, спричинений постійною втратою традиційної репрезентативної верстви, якою є її еліта.

І сьогоднішній політичний та соціально-економічний розвиток України значною мірою залежить від формування політично, економічно й соціально дієздатної національної еліти. Нині до неї зараховують представників влади, поп-зірок, нових бізнесменів, служивий люд, кримінальних авторитетів тощо – всіх, крім тих, хто досяг визначних успіхів у професійній діяльності, має широке визнання в країні, до чияї думки дослухаються, а головне – для кого інтереси нації та народу є пріоритетними й самодостатніми.

Феноменом розвитку пострадянських суспільств став, на жаль, фаворитизм, який повернув “уламки” колишньої імперії майже до XVII ст., коли основою влади були не воля народу, професійні здібності тощо, а лише воля хазяїна. Б. Єльцин став найвідомішим лідером СНД, який започаткував управління країною за допомогою фаворитів, незалежно від посади, яку обіймала та чи інша особа, він обдаровував її увагою і впливом, що давало змогу цим людям говорити: якщо і не “держава – це я”, то принаймні “Єльцин – це я”. Причинами клановості та фаворитизму також є слабка структурованість більшості пострадянських суспільств, слабкість політичних партій і їхніх лідерів.

Остаточне становлення української політичної нації в сучасних глобалізаційних умовах неможливе без підвищення економічної ефективності національного господарства. Україна визначила як довгострокову інтеграційну стратегію рух до Європейського Союзу. Логіка світових економічних процесів доводить, що головною умовою інтеграції є не формальна, а реальна спільність інтересів.

Об’єктивна реальність полягає в тому, що країни СНД дедалі менше прагнуть торгувати одна з одною і дедалі більше переорієнтовуються на країни інших регіонів – залежно від динаміки попиту на товари на міжнародних та внутрішніх ринках. Зрештою, події Помаранчевої революції підтвердили високий рівень зацікавленості євроатлантичної спільноти нашою країною, нашим суспільством і нашими культурними, економічними та іншими можливостями.

Тому пріоритетними чинниками економічного співробітництва для України в контексті євроатлантичного і пострадянського просторів є кілька суттєвих напрямів. Передусім – підвищення стабільності і замкненості технологічних циклів на території України в критичних для національної економіки сферах діяльності, насамперед у забезпеченні дефіцитними ресурсами і створенні конкурентоспроможної, орієнтованої на експорт продукції. а також відновлення та створення таких інтеграційних економічних зв’язків, які не мають позаекономічних ознак і спрямовані на економічну реконструкцію та європейську інтеграцію, випуск продукції, що матиме збут поза межами національного ринку і ринку СНД, водночас узгодження та зближення зі стандартами ЄС національних стандартів на продукцію як виробничого, так і невиробничого призначення, зокрема продукцію ВПК. Це дасть змогу створити передумови для її реалізації не тільки на внутрішніх ринках СНД, а й на європейському і світовому. До цього також слід додати створення передумов для послідовного нарощування обсягів реалізації на внутрішньому ринку країн СНД продукції АПК України через стимулювання залучення капіталу з пострадянських країн

у виробничі і переробні галузі національного АПК, а також стимулювання використання країнами СНД транспортної інфраструктури України, взаємопроникнення підприємств і ділових структур недержавних форм власності, збереження виробництва, технологій і кадрового потенціалу ВПК та оборонної промисловості.

Україна не зможе посилити інтеграцію з ЄС доти, доки її економічна політика матиме суттєві розбіжності з політикою Євросоюзу. З огляду на специфічні соціально-економічні суперечності в політичній та економічній сферах, вирішення яких для України є першорядним завданням, наявність таких розбіжностей є неминучою, а нехтування необхідністю їх подолання – катастрофічним.

З огляду на це для оптимізації інтеграції до ЄС слід вжити таких заходів:

– розробити спеціальну програму запобігання незворотним негативним змінам в економіці внаслідок інтеграції до ЄС, які можуть виникнути у разі відсутності контролю за поетапністю та поступовістю цього процесу. Програма має передбачати поетапне забезпечення основних індикаторів економічної безпеки України. До таких порогових показників мають належати: рівень ВВП на душу населення; частка високотехнологічної продукції в експорті; частка ринків основних товарів, зайнятих українськими виробниками; рівень енергоємності продукції; стан соціальної сфери тощо. Зазначені показники мають бути узгоджені з індикативними макроекономічними планами, або можуть стати їх основою;

– посилити розбудову суспільних інституцій європейського зразка як основи громадянського суспільства. Насамперед варто розробити та реалізувати за допомогою ЗМІ програму пропаганди серед населення європейських цінностей і способу життя;

– організувати систему інформування головних органів ЄС та населення в країнах ЄС про кроки України, спрямовані на зближення з Європейським Союзом, про спрямованість України самостійно забезпечити стабільність та високі темпи зростання економіки. Маємо також донести до свідомості європейців, що процес утвердження української політичної нації неподільний із процесом утвердження в українському суспільстві цінностей гуманізму, лібералізму та демократії, і що це відбуватиметься не на менторському тлі, а за союзницької участі, на кшталт польської;

– серед інтересів ЄС до України на першому місці з величезним відривом стоїть зацікавленість у забезпеченні геополітичної стабільності, розбудові і зміцненні загальноєвропейської системи безпеки. Інші питання, зокрема розвиток політичного, економічного, інформаційного та культурного співробітництва, цікавлять ЄС лише через призму головного пріоритету. Тому конкретні проекти щодо активізації участі України в системі забезпечення загальноєвропейської безпеки матимуть не лише оборонний, а й економічний та інтеграційний ефект.

\* \* \*

З наведеного можна зробити такі висновки.

1. Український народ, реалізуючи свою вікову мрію про незалежність і власну державу та досягнувши цієї мети на початку 90-х рр. ХХ ст., уникнув

спокуси втілити в життя гасло “Україна для українців”. Натомість було проголошено і гарантовано рівні права всім громадянам нової держави, незалежно від їх етнічного та расового походження, віри, статі тощо. Це стало конструктивним підґрунтям для залучення до державотворчого процесу всіх громадян України. Принаймні нашій державі після розпаду СРСР вдалося уникнути етнічних конфліктів і протистоянь. Україна приєдналася до Європейської хартії щодо регіональних мов та мов національних меншин, і це стало свідченням послідовності її курсу на міжетнічну злагоду та громадянський мир у суспільстві.

2. Наше суспільство має багато спільних знаменників для консолідації, насамперед це *історична пам'ять* – ціннісно-змістовна константа, яка об'єднує український світ у минулому, теперішньому й майбутньому, заповнює його пантеоном героїзму, національного піднесення і, як не прикро, трагізму. Не секрет, що навколо певних історичних подій ще й досі точаться політичні баталії, брудні піарні ігрища та інформаційні фальсифікації. Ганебною тенденцією в таких процесах є “перетягування” тими чи іншими опонентами визначних історичних постатей у власні політичні табори.

Світоглядним орієнтиром суспільної консолідації в Україні є *національна ідея*, що визначатиме ціннісно-змістовні пріоритети суспільно-політичного життя, ґрунтованого на громадянських засадах. Принциповою рисою української національної ідеї має бути її модернізаційний характер. Це мотивується необхідністю налагодження конструктивного діалогу між традиційними для українського суспільства цінностями і культурними інноваціями, що пов'язані з глобалізаційними процесами. Саме завдяки діалогу між традиціями та інноваціями, що сприятиме конструктивному синтезу ідей, стратегій, теоретичних розробок альтернативних, а іноді й протилежних ідеологічних напрямів, стає можливою консолідація українського суспільства та утвердження політичної нації, подальший демократичний розвиток.

3. Не менш важливе об'єднуваче значення має *мовний чинник*, який істотно впливає на перебіг консолідаційних процесів у нашому суспільстві. З перших років незалежності українську мову проголошено державною з відповідним нормативно-правовим підґрунтям. Майбутнє української мови в Україні тісно пов'язане з державотворенням, адже упродовж останніх двох століть вона була чи не основним атрибутом української свободи, незалежності й прагнення до самобутнього життя. Належне функціонування української мови – це не акт примусу чи утиск інших мов у нашому суспільстві, це необхідність вироблення надійного змістовного “інструменту”, з яким пов'язана і національна інформаційна безпека, що поволі формується, і вироблення цілісного комунікаційного поля.

4. Важливе значення на сучасному етапі мають *державно-церковні взаємини* як чинник громадянського суспільства. Україна є багатоконфесійною державою, поряд із традиційними для українського суспільства віруваннями та конфесіями функціонують нові. Не секрет, що проблема взаємовідносин релігії й політики вкрай хитка. Будь-яка політична криза чи протистояння здатні задіяти конфесійний чинник як засіб впливу на громадськість. Не менше насторожують і зовнішні впливи, що можуть здійснюватися через конфесійно-релігійні

інституції на політичне життя в нашій країні, а значить, і пригальмовувати процеси суспільної консолідації в Україні та бути серйозним випробуванням національної безпеці.

5. Значення *демократичних цінностей* для становлення політичної нації в сучасній Україні не можна недооцінювати. Їх основу утворюють кілька суттєвих положень, без яких неможливий подальший розвиток нашого суспільства, що претендує називатися демократичним і відкритим. Це, зокрема, нормативно-правове закріплення основних положень, що передбачають функціонування системи справедливої співпраці, політичної рівності, вільне ринкове господарювання, чесна конкуренція, чітка структура влади (відповідний розподіл повноважень між гілками влади), рівність громадян перед законом, вільний інформаційний простір, незалежні засоби масової інформації, процеси приватизації, активна соціальна політика, продуктивне поєднання різних політичних та інтелектуальних поглядів. Першими здобутками на цьому шляху є введення національної валюти, прийняття Конституції, впровадження принципів приватизації, закладення механізмів соціальної політики, уникнення міжконфесійної та міжетнічної конфронтації й деструктивних процесів.

6. Специфічною особливістю етнополітичної ситуації в Україні є використання етнічного чинника регіональними елітами з метою політичної мобілізації населення регіонів. Такий інструменталістський підхід до етнічності уможливорює виокремлення населення регіонів як певних (квазі) етнічних груп через визначення та конституювання (суб) етнічних ознак – соціокультурного підґрунтя консолідації територіальних спільнот. Варто зазначити, що інструменталізація етнічності, з одного боку, є компенсаційним механізмом, що має подолати негативні наслідки тривалих дезінтеграційних процесів та руйнування колишніх інституціоналізованих соціальних зв'язків на національному рівні, проте, з іншого боку, створює небезпеку для загальнонаціональної консолідації, адже сприяє як міжрегіональному протистоянню, так і протистоянню між центром та регіонами.

Як свідчать соціологічні опитування, розподіл преференцій між громадянами різних регіонів України значною мірою залежить від місця проживання, тобто від територіальної, регіональної ідентифікації. Передусім це стосується східних та південних регіонів України, де внаслідок значної етнокультурної строкатості й водночас соціокультурної гомогенності населення російськомовних промислових міст етнічна ідентичність дедалі більше поступається ідентичності регіонально-територіальній. У цьому контексті набуває особливого значення позиція місцевих інтелектуальних осередків, спроможних використати місцевий соціокультурний матеріал для обґрунтування історичних і культурних ознак певної територіальної спільноти.

7. В Україні є кілька регіонів, де існують передумови для виникнення сепаратистських рухів. В основі цих явищ лежать конфесійні, мовні, етнічні, політичні, економічні та культурні чинники. До регіонів, де наявний перед-сепаратизм, слід віднести передусім Крим, Донбас, Закарпаття. Загалом останніми роками можна спостерігати тенденцію до зрощення етнополітичного та регіонального чинників, унаслідок чого етнополітична ситуація значно ускладнюється, виявляючись у феномені *етнорегіоналізму*. Посилення відцентрових процесів



у цьому випадку уможливуватиметься істотними модифікаціями етнічної ідентичності, появою нових та реанімацією старих (суб) етнічних спільнот, як за етнічними, так і за територіальними ознаками.

Сепаратистські процеси в донецькому регіоні підживляються місцевими інтелектуальними осередками, що намагаються відновити історичну пам'ять про існування Донецько-Криворізької республіки. Проте цей різновид політичного руху має не стільки сепаратистське, скільки регіоналістське забарвлення, його перетворенню на сепаратистський рух можуть сприяти активізація етнополітичного та економічного чинників: у Донецькому регіоні проживають 38 % росіян, а більшість населення (майже повністю російськомовного) зорієнтована на підтримку відносин із Росією; на території регіону розташована величезна кількість промислових підприємств, а концентрація металургійного, машинобудівного та вугільнодобувного виробництв найвища по Україні, що, власне, і стимулює регіональні еліти до протистояння центру.

8. Найскладнішою етнополітичною проблемою, що позначається на процесах регіоналізації, є невирішеність питання правового статусу кримськотатарського населення АРК. Намагання кримськотатарської еліти закріпити за кримськими татарами статус “корінного народу” Криму, що згодом уможливить порушення питання про національно-територіальну автономію відповідно до права на політичне самовизначення народів, значною мірою ускладнює етнополітичну ситуацію у цьому регіоні. З одного боку, кримськотатарське керівництво підтримує тісний зв'язок з політичними силами переважно в західних і центральних регіонах України, що номінально свідчить про проукраїнські політичні уподобання кримських татар. З іншого боку, протиставлення репатріантів місцевому населенню призводить до ускладнення консолідації кримськотатарського населення. Зокрема, населення Криму у своєму ставленні до кримськотатарської етнічної спільноти дедалі частіше схильне публічно позиціонувати себе не як представників окремих етносів (росіян, українців, білорусів), а як слов'янське населення Криму, що має помітні проросійські, а отже, відцентрові преференції. Таким чином, поглиблення етнополітичних проблем (облаштування кримських татар-репатріантів) здатне спровокувати виникнення та загострення також регіональних проблем.

Отже, за наявності у різних регіонах України специфічних інтересів присутність у деяких із них компактних і до того ж чисельно помітних етнічних спільнот надає етнополітичним відносинам у державі доволі виразного регіонального характеру. На етнополітичній мапі України вирізняється низка так званих проблемних регіонів, які або є зосередженням складного комплексу міжетнічних відносин, або самі ініціюють порушення гострих питань, позиція яких з різних етнополітичних суб'єктів виявляється нерідко суперечливою.

9. Співробітництво України з євроатлантичною спільнотою передбачає безпековий, етнокультурний, соціальний, інтеграційний, часовий і навіть історичний аспекти. Зараз, коли йдеться про євроатлантичну інтеграцію України, її насамперед варто пов'язувати із залученням до безпекових утворень, головним з яких є НАТО. Дослідження свідчать, що в рамках загальноєвропейського процесу формування “Ширшої Європи” спільне коло інтересів Україна – ЄС становить взаємна зацікавленість у гарантуванні геополітичної стабільності та

зміцненні систем забезпечення національної безпеки і лише потім – розвиток різнобічного політичного, економічного та інформаційного співробітництва, налагодження і розширення громадських, наукових чи культурних зв'язків.

Під тиском обставин відбуваються суттєві зміни в баченні ЄС моделі європейської системи безпеки. Зокрема, ЄС поступово трансформується з політико-економічної організації в безпекову, що сприяє просуванню українських ініціатив щодо формування спільної європейської політики безпеки. Тому з огляду на наш потенціал у цій сфері та досвід партнерства з НАТО Україні варто інтенсивно розвивати співробітництво в галузі безпеки не тільки з НАТО, а й з ЄС.

Перспективи інтеграції України в систему європейської безпеки залежать від сприятливого співвідношення міжнародних і внутрішніх чинників, зокрема від умов та особливостей розширення НАТО і ЄС, а також від характеру реформування владно-політичної, соціально-економічної, правової і військової сфер українського суспільства.

### 4.3. КОНФЛІКТ СВІТОГЛЯДІВ В УКРАЇНСЬКОМУ СОЦІУМІ

Публікується за: Власюк О. С. Конфлікт світоглядів в українському соціумі / О. С. Власюк // Український соціум: соціально-політичні виміри: матер. засід. "круглого столу"; НІСД, 28 грудня 2004 р. – К. : Знання України, 2005. – С. 54–57.

На початку нового тисячоліття перед українським суспільством постало чимало принципових питань, породжених складними реаліями сьогодення. На зламі тисячоліть зазнали докорінних змін не лише наші уявлення про світ та наше місце в ньому, а й власне світ набув нового, незвичного вигляду. Причетність українського суспільства до процесів, які відбуваються у світовій політичній, фінансово-економічній, інформаційно-технічній чи екологічній сферах, засвідчує той факт, що ми існуємо не ізольовано, а інтегровані та відкриті до нових трансформаційних процесів сьогодення. Очевидно, що всі позитивні та негативні глобальні зміни відповідно позначаються на становищі українського суспільства.

Головною суперечністю, властивою сучасному українському суспільству, є своєрідний конфлікт між двома типами світоглядів, що поляризує Україну та залишає відкритим питання громадянської консолідації і суспільної стабільності. Йдеться про домінуючий у суспільстві консервативний світогляд, притаманний особистостям, перед якими гостро стоїть проблема адаптації до швидких глобальних, соціокультурних, політико-економічних, фінансових трансформацій, які видозмінюють звичний устрій життя, та про новий інноваційний світогляд, який поволі формується й окреслюється на противагу йому. Основним імпульсом для інноваційного типу мислення є усвідомлення необхідності перманентного впровадження нових економічних, правових, культурних, соціальних стратегій, які адекватно реагували б на сучасну картину світу і на ті зміни, що в ньому виникають.

Проблема полягає у тому, що саме на ґрунті такого конфлікту нині модифікуються і відновлюються давні міфи, які, власне, і поляризують український соціум. Зокрема, це прикра й досі реальна опозиція між Заходом і Сходом, яка наскрізною тріщиною пролягла між україномовними і російськомовними українцями, їхніми різними історичними реаліями та долями, світоглядами й соціокультурними ідентичностями, політичними симпатіями та переконаннями. Особливої актуальності ця проблема набула напередодні і під час президентських виборів, коли західноукраїнські та східноукраїнські етно-, мовно-, соціокультурні ідентичності політизувалися, набувши ознак конфронтації “свій – чужий”.

Звісно, з цим пов'язані різні регіональні ціннісно-сміслові традиції, заперечення яких ґрунтуються на звичайному нерозумінні історичних обставин, під впливом яких сформувався той чи інший регіон України і жителі якого набули рис власної ідентичності.

Сьогодні глобальні та регіональні виклики поставили українське суспільство перед складною проблемою досягнення політичної консолідації. Соціокультурна строкатість України та наявність помітних міжрегіональних диспропорцій засвідчує існування істотних відмінностей як у політичних преференціях громадян, так і в їх ставленні до реалій економічного, соціально-політичного та культурного розвитку. Все це актуалізує проблему необхідності досягнення компромісу, який дасть змогу спрямувати конфліктну енергію в русло спільних демократичних проєктів.

Звичайно, досягнення компромісу на ґрунті демократичної політичної культури є лише першим кроком до політичної консолідації українського суспільства. Але такий компроміс передбачає удосконалення старих та розроблення і запровадження нових демократичних процедур, спрямованих на розвиток політичної культури, створення адекватних сьогоденню механізмів публічної репрезентації, обговорення та відстоювання особистих інтересів. Підтримка і стимулювання демократичних ініціатив громадян стає нині чи не найважливішим політичним завданням.

Водночас політична консолідація українського суспільства передбачає подолання консервативних упереджень стосовно української культури та історії. Зрештою, визначальним на шляху досягнення політичної консолідації має стати урахування багатьох інтересів, презентованих різними політичними силами, та пошук компромісу з дотриманням норм демократичної політичної культури.

Підсумовуючи, потрібно наголосити на тому, що глобальні та регіональні виклики українському суспільству загострюють проблему становлення і розвитку демократії на пострадянських теренах. Демократичні перетворення та курс на сприяння розвитку демократичних інституцій є вже не питанням вибору, а умовою можливості збереження і зміцнення державного суверенітету України, а також спроможності держави ухвалювати принципові та життєво важливі рішення в інтересах всього українського суспільства.

#### 4.4. ЧИННИКИ КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СОЦІУМУ

Публікується за: Власюк О. С. Чинники консолідації українського соціуму / О. С. Власюк / За ред. В. С. Крисаченка // Український соціум. – К.: Знання України, 2005. – С. 784–788.

Загальновідомо, що поступ держави, її авторитет залежать значною мірою від ступеня консолідації народу, який творить цю державу. Чим згуртованіша нація, тим менше конфліктів у суспільстві, а отже, державний організм є перспективнішим на шляху свого розвитку. У цьому контексті нинішній стан українського соціуму з багатьма його проблемними ситуаціями потребує стратегічної переорієнтації на пошук внутрішніх механізмів самоорганізації та розвитку.

До безперечних позитивних тенденцій суспільного розвитку незалежної України слід віднести зміцнення української політичної нації. Феномен останньої визначається громадянством певної людської спільноти, тобто існуванням держави зі своїми громадянами на засадах демократичних традицій і цінностей. Політичну націю формують державотворчий етнос, у нашому випадку український, а також усі національні меншини країни. Спільним для всіх є громадянство України – держави, яку вони творять для себе, захист прав та свобод кожного з членів суспільства, національні інтереси країни загалом.

Як відомо, основою громадянського суспільства є демократія і водночас чітка законодавчо-правова база, яка регламентує права та обов'язки громадян держави. У цьому контексті чи не найвизначальнішою рисою є рівність усіх без винятку громадян перед законом, з одного боку, і рівність перед законом громадян та держави – з іншого. На жаль, існуюча правова, особливо відомча сукупність законів, актів, постанов та розпоряджень містить положення, які порушують цю вимогу. Йдеться про пільги, привілеї, грошові винагороди за почесні звання, посади тощо. Намічений у попередні роки намір переглянути існуючу систему пільг та привілеїв на сьогодні так і не здійснено.

Консолідуєчий потенціал нації залежить від багатьох чинників. Серед них найперший – наявність у народу спільної території проживання, культурних традицій, історичної пам'яті, самосвідомості, ідентичність економічного простору, релігії, мови. Кожен із цих чинників має ще низку складників. Скажімо, релігійний чинник включає наявність святих місць, свят, обрядів, інституційного комплексу конкретного народу. Коли йдеться про культурні традиції, то маються на увазі спільні звичаї, усталена літературна, фольклорна, мистецька парадигми світобачення, притаманні тій чи іншій спільноті.

Значну роль у консолідації нації відіграє *спільна історична пам'ять* народу. Особливо актуальною вона є за умов наявності “чорних” і “білих” сторінок в історії нації. Проблема відновлення й утвердження історичної пам'яті потребує не лише знання причин та негативних чинників, а й шляхів їх подолання. Ними мають бути, по-перше, ідеологічна, пропагандистська, виховна і культурна робота, по-друге – політичні та адміністративні заходи.

Це потреба двох рівнів – громадського й державного. Суспільно практичну потребу мають забезпечувати, з одного боку, громадська діяльність, з іншого – державні та конституційні гарантії.

Не менш важливе об'єднуваче значення має *мовний чинник*, який відчутно впливає на процеси консолідації у нашому суспільстві. З перших років незалежності українську мову проголошено державною з відповідним нормативно-правовим підґрунтям. Проте тут у нас є проблеми. Навіть у державних структурах нерідко нехтуються вимоги чинного законодавства про мови, не кажучи вже про заклади освіти тощо. Місцеві органи влади у східних та південних регіонах пустили мовні процеси на самоплив. У результаті маємо поглиблення мовної “тріщини” в Україні, яка підживлює політичне протистояння внутрішнього “заходу” і “сходу”. Важливою гуманітарною проблемою залишається осмислення, залучення до загальнонаціональної консолідації та нормативно-правове забезпечення прав і свобод *українців, що емігрували* з Батьківщини й активно займаються збереженням, відтворенням і розвитком своєї національної культури за кордоном, пропагуванням її визначних здобутків. Інакше кажучи, держава зобов'язана ретельно вивчати та досліджувати реальний стан культурно-освітнього, соціального, матеріального представництва української діаспори в тих чи інших країнах, звертатися з пропозиціями і клопотаннями до урядів цих країн з метою забезпечення належних прав і свобод для наших земляків, що передбачено міжнародними нормативно-правовими документами.

Мусимо зазначити, що сьогодні навіть *релігія*, яка впродовж багатьох століть була основоположним інтегруючим імпульсом для українців, здебільшого виконує дезінтегруючу функцію. Міжконфесійні протистояння, суперечки, конфлікти лише призводять до напруження в суспільстві, стають на заваді досягненню громадянської злагоди і консенсусу.

Причини метаморфоз, у результаті яких релігійний чинник відчутно нівелював свій універсальний моральний потенціал, визначаються специфікою конфесійного середовища в Україні. Успішному вирішенню питання духовної консолідації української спільноти перешкоджає відсутність у державі релігійної інституції, яка б змогла виступити генератором побудови цілісного духовного простору.

Специфічною особливістю етнополітичної ситуації в Україні є використання етнічного чинника регіональними елітами з метою політичної мобілізації населення регіонів. Такий інструменталістський підхід до етнічності уможливорює виокремлення населення регіонів як певних (квазі) етнічних груп шляхом визначення та конституювання (суб)етнічних ознак – соціокультурного підґрунтя консолідації територіальних спільнот. Варто зазначити, що інструменталізація етнічності, з одного боку, є компенсаторним механізмом, що має подолати негативні наслідки тривалих дезінтеграційних процесів та руйнування колишніх інституціалізованих соціальних зв'язків на національному рівні, проте, з іншого боку, створює небезпеку для загальнонаціональної консолідації, адже сприяє як міжрегіональному протистоянню, так і протистоянню між центром та регіонами. Як свідчать соціологічні опитування, розподіл преференцій між громадянами України різних регіонів

значною мірою залежить від місця проживання, тобто від територіальної, регіональної ідентифікації. Передусім це стосується східних та південних регіонів України, де внаслідок значної етнокультурної строкатості й водночас соціокультурної гомогенності населення російськомовних промислових міст етнічна ідентичність дедалі більше поступається ідентичності регіонально-територіальній.

У цьому контексті набуває особливого значення позиція місцевих інтелектуальних осередків, спроможних використати місцевий соціокультурний матеріал для обґрунтування історичної та культурної “особливості” певної територіальної спільноти. Успішність процесів консолідації українського суспільства значною мірою залежить від реалізації державою виваженої *регіональної політики*. До її ключових завдань належить зменшення міжрегіональних економічних і соціальних диспропорцій. Характерним є нерівномірне розміщення на території України економічного потенціалу, значні відмінності між регіонами за обсягом виробництва та основними соціальними параметрами. Держава має вжити відповідних заходів щодо стимулювання розвитку тих регіонів, які найбільше цього потребують.

Прогресивний розвиток нашої держави неможливий без усвідомлення необхідності суспільної консолідації. Обравши пріоритетом *розбудову демократичного правового суспільства*, ми повинні чітко усвідомлювати консолідуючу роль держави в цих процесах і бути готовими до численних проблем, які отримали в спадок і які ще неодноразово даватимуться взнаки у майбутньому. На сьогодні перед державою, вищими органами влади стоїть багато невирішених внутрішньо- і зовнішньополітичних питань у сфері консолідації суспільства. Саме держава та структури, які її репрезентують, мають бути взірцем суспільної консолідації, дбати про гармонізацію та створення оптимальних умов співіснування різних автентичностей, незалежно від їх етнічної, релігійно-конфесійної, статевої, соціальної чи політичної приналежності. Завдання нинішньої народної влади полягає в тому, щоб суспільна консолідація була не порожньою фразеологією чи абстрактною метою, а щоденним, наполегливим курсом, який поступово втілюватиметься.

У контексті суспільної консолідації особливого значення набувають європейські інтереси України та її євроінтеграційні прагнення. Сьогодні саме вони є наріжними передумовами остаточного формування сучасної української політичної нації. Неодноразово наголошувалося, що в Україні не функціонують належним чином громадські інститути, потребує підвищення соціально-матеріальний рівень забезпечення більшості населення, залишається низькою правова культура тощо. Євроінтеграційний курс – це насамперед можливість реорганізувати та модернізувати власну країну “зсередини”, не чекаючи сторонньої допомоги. Передумови для успішної реалізації євроінтеграційної стратегії у нас є – це і європейська традиція України, і її культура, географічне розташування. Досягнення суспільної злагоди в питаннях інтеграції до ЄС є запорукою встановлення цілісного бачення Європою української політичної нації, української держави, української геополітики. Без цього навіть в умовах економічного оздоровлення, впорядкування державного кордону тощо інтеграція до Європи не матиме перспектив.

## 4.5. МОРАЛЬНЕ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Публікується за: *Власюк О. С.* Моральне здоров'я Української нації в контексті сучасного суспільно-політичного розвитку / *О. С. Власюк* // Наукові записки Національного університету "Острозька академія". (Сер. "Політологія". – 2006. – Вип. 1. – С. 37–42).

Незважаючи на важливість проблеми забезпечення морального здоров'я нації як окремого пріоритету діяльності Української держави, вона не мала конкретного визначення. Логіка такого підходу зрозуміла: забезпечення морально-духовного здоров'я нації ставилося в залежність від урегулювання економічної та соціальної сфер суспільного життя і розглядалося як результат вирішення проблем бідності, безробіття, забезпечення справедливої оплати праці, належного рівня та якості життя громадян, впровадження дієвих програм соціальної підтримки, захисту молоді та пенсіонерів, медичного обслуговування населення тощо. Відповідно проблематика гуманітарного розвитку нації була представлена передусім цими напрямками.

Економічні негаразди, звичайно, не сприяють морально-духовному здоров'ю нації. Зокрема, минулого року темпи росту ВВП України знизилися в п'ять разів – з 12,1 до 2,4 %. Може так статися, що в першому півріччі зростання дорівнюватиме близько 1 %. Зокрема, у промисловості матимемо 1,5–2 % зростання. Є підстави прогнозувати, що інфляція за підсумками року становитиме близько 14 %.

У минулому році у структурі доходів населення соціальні виплати перевищили заробітну плату на 6 %. Це означає, що родини, які живуть за рахунок соціальних виплат, захищені надійніше, ніж родини, в яких є працюючі. Знижується мотивація до праці: вигідніше отримувати соціальні виплати, ніж отримувати зарплату. Як наслідок, починає руйнуватися солідарна система пенсійного забезпечення, населення старішає, бюджет має відволікатися на Пенсійний фонд. Тому необхідно змінити політику у сфері оплати праці, тобто спиратися не на соціальне забезпечення, а на гідну зарплату працюючих з тим, щоб вони могли забезпечити своїх утриманців.

Отже, маємо економічні проблеми, які не сприяють поліпшенню морального здоров'я нації. Водночас досвід розвитку нашої держави переконує в тому, що вирішення соціально-економічних проблем суспільства саме по собі ще не є запорукою духовно-культурної гармонізації. Сьогодні дедалі очевиднішою стає необхідність посилення уваги держави до забезпечення духовно-культурних потреб української нації і підтримки моральних цінностей як важливого регулятора суспільних відносин.

Можна стверджувати, що за роки незалежності в Україні упевнено формується нова національна самосвідомість громадян, що загалом оздоровлює моральний клімат. Водночас розвиток українського соціуму позначений низкою загрозливих тенденцій.

Так, протягом останнього десятиріччя в суспільстві зберігається, а подекуди й зростає дефіцит солідарності, довіри до державних інститутів, взаємної довіри між громадянами, нерозвиненість горизонтальних зв'язків у суспільстві, слабкість спільних цінностей і завдань. Тривожною реальністю є прогресуюча "атомізація" нашого соціуму. У суспільних настроях переважають скептицизм та апатія, значна кількість громадян вважає несприятливим морально-психологічний клімат у суспільстві. Набуває поширення не притаманна українській духовності життєва позиція примітивного прагматизму (підпорядкованість усіх моральних норм економічній вигоді, принципу "кожен сам за себе" тощо). Традиційні норми моралі ще залишаються важливим соціальним регулятором, проте необхідно визнати, що нинішні українські реалії спонукають швидше порушувати, аніж дотримуватися їх.

Економічні тенденції свідчать про можливість погіршення ситуації у 2006 р. У 2004 р. у нас було позитивне сальдо торговельного балансу на рівні 3,5 млрд дол. США. У 2005 р. попередньо маємо мінус 1,5 млрд дол. США. Виходячи з того, що ми втратили багато ринків, а збільшення ціни на енергоносії зменшить конкурентоспроможність нашої продукції, у нас будуть серйозні проблеми з торговельним балансом і у 2006 р. Реалізуючи експорто-орієнтовану модель, ми не займалися внутрішнім ринком, хоча саме він становить основу будь-якої економіки.

У процесі розвитку суспільство повинно мати певну мету. Потрібно знати стратегічні пріоритети розвитку та до чого прагнути. Без моральних орієнтирів за складних економічних умов людині складно зорієнтуватися.

Загалом є всі підстави говорити про те, що українське суспільство переживає не кращі часи в аспекті морально-ціннісних орієнтирів. Задля виходу з кризи Українська держава повинна проводити послідовну політику морально-духовного оздоровлення українського народу. Її основними напрямками мають бути:

- пропаганда та популяризація традиційної суспільної моралі, повернення їй високого ціннісного статусу, заохочення її дотримання, підтримання в суспільстві атмосфери нетерпимості щодо нехтування загальноприйнятими етичними нормами, виявів жорстокості, аморальності та бездуховності;
- істотне розширення і вдосконалення просвітницько-виховного сегмента національного медіа-простору, створення сприятливих умов для засвоєння суспільством високих духовних та культурних цінностей, надбаних людством;
- забезпечення належних умов для морального виховання молодого покоління;
- відродження культу сім'ї та родинних цінностей;
- пропаганда здорового способу життя;
- культивування дбайливого ставлення до природи.

Сучасні можливості обробки і передачі інформації створюють умови для динамічного розвитку демократичних суспільств, участі громадян у ухваленні найважливіших рішень, подолання відчуженості тощо. Не варто забувати, що сучасні ЗМІ відіграють визначальну роль у формуванні образу світу, в якому ми живемо. Захист інформаційного суверенітету України, національного інформаційного ресурсу є одним із провідних механізмів формування системи суспільної свідомості. Тому ЗМІ, працівники культури, освіти тощо



мають відповідати не лише за підтримку належного морально-психологічного стану в суспільстві, а й загалом за гармонійність духовно-культурного розвитку нації.

Необхідно розпочати системну та інтенсивну роботу зі створення конструктивного й адекватного іміджу України у свідомості самих українців. Образ нашої країни, що формується вітчизняними ЗМІ, є здебільшого негативним. Завдяки йому для багатьох громадян Україна – це політично нестабільна, корумпована та криміналізована країна з розбалансованою економікою, де триває депопуляція, розгортаються епідемії туберкульозу, ВІЛ/СНІД, квітне наркоманія тощо. Такий інформаційний продукт викликає у суспільстві не лише скептично-нігілістичне ставлення, а й (і це значно тривожніше) відчуття безвиході та апатії.

Сьогодні за своєю тематично-жанровою структурою електронні ЗМІ в Україні передусім є ареною політичної боротьби “за виборця” і джерелом примітивних розваг. Водночас у занепаді перебувають галузі дитячого, освітнього телебачення, майже не представлене якісне художнє, документальне та науково-популярне кіно. Таке телебачення може сформувати лише малорозвиненого споживача різного роду “розваг” із мінімальними можливостями повноцінної соціалізації, а не відповідального, інтелектуально та духовно зрілого громадянина сучасної демократичної держави.

У морально розвинених країнах, досвід яких у цій сфері нам варто було би врахувати, основні функції телебачення інші. Вони полягають у просвітництві, формуванні та популяризації конструктивних загальносуспільних цінностей, ідеалів, моделей поведінки, етичних стандартів соціального буття. Загалом потрібно визнати, що вітчизняні ЗМІ у цьому аспекті поки що лише невеликою мірою відповідають своїм завданням. Вони не стали інструментом гармонізації відносин у суспільстві, відродження віри в майбутнє, просвітництва та виховання молоді.

Безумовно, перегляд принципів регулювання інформаційного простору України в жодному разі не повинен означати його штучної ізоляції від світового: по-перше, це безперспективно та шкідливо для країни й нації, по-друге, навряд чи можливо взагалі. Так само малоефективною буде політика прямого адміністративно-директивного тиску. Найоптимальнішим у такому разі видається комплексний, гнучкий підхід до регулювання інформаційної сфери, який мав би поєднувати нормативно-правові важелі та систему фінансово-економічних, податкових стимулів і стримувань, з одного боку, та заохочення громадськості до створення організацій на кшталт британської “Асоціації глядачів і слухачів”, яка бореться за очищення ефіру від низькопробної телепродукції, – з іншого.

Морально-духовне здоров'я українського суспільства, як, зрештою, і повноцінне його існування, неможливе без розвиненого й процвітаючого села. Це фундамент, ґрунт нації, основне джерело її духовної та фізичної сили, традицій і самосвідомості. Нині, як відомо, українське село перебуває у стані глибокої стагнації та кризи, найкрасномовнішою ознакою якої в площині соціально-демографічних процесів є стрімке його старіння.

Не зупиняючись детально на суто економічних аспектах цієї багатомірної проблеми – відродження українського сільського господарства (оскільки

Конференція охоплює ширші сфери, аніж соціально-економічна проблематика), наголосимо лише на необхідності створення на селі гідних умов життя і можливостей для повноцінного розвитку особистості. Зокрема, потрібно інтенсивно розвивати соціальну інфраструктуру, впровадити справедливую оплату праці працівників сільськогосподарської сфери, покращити житлові умови, істотно вдосконалити систему охорони здоров'я, реконструювати й модернізувати мережу закладів культури та освіти. Зрозуміло, що наша аграрна економіка потребує невідкладного комплексного реформування на засадах демократії й вільних ринкових відносин, але це вже є предметом іншого дослідження. Підкреслимо, що за неабиякої складності та масштабності ці завдання є стратегічно важливими, пріоритетними і об'єктивно потребують негайного вирішення.

#### 4.6. ВІДМІННОСТІ МІЖ РЕГІОНАЛЬНИМИ ПОЛІТИЧНИМИ КУЛЬТУРАМИ

Публікується за: *Власюк О. С. Відмінності між регіональними політичними культурами напередодні виборів / О. С. Власюк // Консолідація суспільства і відповідальність еліт в умовах виборчого процесу – 2006 р. в Україні: матер. “круглого столу” експертів; м. Ужгород, 1 березня 2006 р. / За ред. С. Мітряєвої. – Ужгород: Ліра, 2006. – С. 24–28.*

Відмінності між регіональними політичними культурами продовжують зберігатися в таких вимірах: використання української мови в громадському житті; розуміння патріотизму, заснованого на українському (національному чи етнічному) чиннику; геополітичні орієнтири: США, Європа, ЄС і НАТО чи Росія, ЄЄП, СНД.

Через слабкість горизонтальної ідентифікації українців (порівняно з вертикальною) на Сході і Півдні виник феномен “подвійної ідентичності”, “людей двох націй”. “Біполярність”, тиск на владні структури то однієї, то іншої світоглядної і ціннісної систем породжують дуалізм підходів і, як наслідок, “шкутильгаючі” дії владних структур.

Розходження між Сходом і Заходом перешкоджають національній консолідації та демократичним реформам, є загрозою територіальній цілісності й суверенітетові народу. Опозиція “двох Україн” підсилюється взаємовиключними інтерпретаціями радянського минулого, зокрема щодо участі українців у Другій світовій війні. Сьогодні громадяни країни швидше підтримають примирення ветеранів Радянської і німецької армій, ніж ветеранів УПА і ветеранів Радянської Армії.

Наявність двох полюсів – східного з тяжінням до Росії і західного з тяжінням до Європи – є найскладнішою проблемою української ідентичності.

В українській неоднорідності немає нічого унікального. Антагонізм між італійцями Півдня та Півночі буде серйознішим, ніж взаємні претензії між жителями Івано-Франківська й Луганська. Французи – це ледь не різні раси, згуртовані ідеєю французького громадянства, мови та культури. Росіяни – це спільнота не менше як трьох великих груп субетносів: північноросіян, південноросіян, сибіряків. І це окрім всіх інших, кого вони завоювали. Об'єднати

східних і західних українців можна у випадку, якщо буде реалізована нова мрія існування Соборної України й українців як єдиного організму. В інтересах України – не федералізація, не конфедералізація, не розпад на дві держави, а “квітуча складність, множинність” у зміцненні і збагаченні загальнонаціональної української спільноти.

Самоідентифікація нації, так само як і її ідентифікація у міжнародному полі, значною мірою залежать від мови, яку ця нація визнає, розвиває і, зрештою, з якою вона живе і якою презентує себе у світовій спільноті.

Водночас існують значні проблеми в регіональному аспекті мовної ситуації, на яких перед виборами спекують недобросовісні політики. Якщо загалом в Україні, за даними перепису 2001 р., українську мову вважали рідною 67,5 % населення, то в АР Крим цей показник становив лише 10,1 %; у Донецькому регіоні – 24,1 %; в Луганській області – 30 %, що відповідно на 6,5 та 4,9 % менше, ніж за даними перепису 1989 р. Протилежна ситуація склалася на Заході України. Українську мову вважали рідною в Івано-Франківській області 97,8 % населення; Волинській – 97,3 %; Рівненській – 97 %; Львівській – 95,3 %.

Отже, очевидною проблемою є мовний дисбаланс в Україні. І вона є набагато глибшою і серйознішою, ніж може здаватися на перший погляд, що дуже наочно показав перебіг виборів Президента України 2004 р.

Другою проблемою є загроза розмивання українського інформаційного простору. Мова є одним із визначальних чинників його формування. Структура, якість і наповненість інформаційного простору стає однією з головних умов формування і захисту національних інтересів, важливим чинником національної безпеки. Ця проблема особливо гостро постає у східних та південних регіонах.

Отже, пріоритетними напрямками мовної політики мають бути:

1. Виправлення мовного дисбалансу в Україні.
2. Захист національного інформаційного простору як одного із ключових складників захисту національних інтересів в інформаційну епоху.

Вирішення цих проблем може бути реалізованим лише на шляху підвищення престижності української мови, яка може формуватися в різний спосіб: через здобуття освіти, вживаність органами влади, культивування в ЗМІ, створення та ефективну реалізацію конкурентоспроможних витворів мистецтва (книг, фільмів, телепрограм тощо) на вітчизняному ринку. Кожна з цих позицій потребує ретельної уваги відповідних державних органів як на рівні фінансування, так і на рівні законодавчої підтримки.

Кілька слів – про мовну Хартію національних меншин, про яку дуже багато говорять. Так само, як і про намагання зробити російську мову державною.

Точаться дискусії про можливість запровадити російську мову як державну, принаймні у певних регіонах. Проте давайте звернемося до автентичного тексту Хартії і одразу зрозуміємо її дух і силу. “Охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні перешкоджати офіційним мовам і необхідності вивчати їх” (Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. – Страсбург, 5 листопада 1992 р.).

До розряду релігійних проблем, вирішення яких залежатиме безпосередньо від результатів парламентських виборів, можна віднести проблему утвердження Української Помісної Православної Церкви. Причому йдеться про той формат

її конституювання, який визрів після Помаранчевої революції, тобто на ґрунті православних юрисдикцій Київської традиції. Іншими словами, на ґрунті УПЦ КП й УАПЦ.

Так от, якщо “помаранчевим” політсилам вдасться перемогти під час виборчих перегонів 2006 р. і сформувати більшість у Верховній Раді, то цілком реальним є поновлення переговорного процесу між УПЦ КП й УАПЦ задля пошуку оптимальних форм їх об’єднання в Помісну Церкву з подальшим її визнанням на міжнародному рівні. Отже, триумф колишніх союзників по коаліції “Сила народу” відкриє непогані перспективи для утвердження в Україні національно орієнтованої Помісної Православної Церкви.

У разі ж реваншу опозиції появу останньої доведеться відкласти на невизначений час. Натомість цілком імовірною видається реанімація превалюючого статусу УПЦ МП, оскільки про підтримку цієї православної структури заявляють і Партія регіонів, і блок “Не ТАК!”, і Народний блок В. Литвина тощо. А це означатиме тільки одне – посилення впливу на духовний простір українського суспільства з боку РПЦ, що, безумовно, не відповідає національним інтересам України та становить загрозу національній безпеці Української держави.

У цьогорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зі щорічною Доповіддю “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” було визначено, що одним із стратегічних напрямів розвитку держави на середньострокову перспективу є “формування інтелектуально орієнтованої економіки”. Тому нагальним завданням будь-якої політичної сили, що працює на інтереси Української держави, є стимулювання розвитку інтелектуального потенціалу суспільства, який зосереджений у сфері освіти і науки.

Якщо стратегічний напрям розвитку на середньострокову перспективу вітчизняної освітянської галузі відомий – реалізація основних положень Болонської декларації як стандартів формування конкурентоспроможної системи освіти в Україні, то стратегічні пріоритети розвитку національної науково-технологічної сфери лише напрацьовуються. Проте стратегічні завдання науки є вже окресленими Президентом України на вимогу часу – це приєднання до міжнародних науково-дослідницьких проектів у рамках оновленої Лісабонської стратегії ЄС, розвиток аерокосмічної сфери через участь у спільних міжнародних програмах, розроблення енергоощадних технологій, винайдення нових джерел енергії тощо.

Об’єднання всіх політичних сил навколо ідеї розвитку національного інтелектуального потенціалу суспільства заради майбутнього всієї України може стати стрижневим у подальших суспільно-політичних та соціально-економічних перетвореннях на теренах нашої держави.

## 4.7. КОНФЛІКТНІ ЧИННИКИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ АРК

*Власюк О. С. Крим на шляху до стабільності й розвитку: проблеми та перспективи: матеріали до виступу на "круглому столі" (Севастополь, Регіон. філіал НІСД у м. Сімферополі; 26–27 жовтня 2006 р.). Публікується вперше.*

Сьогодні в суспільному житті АРК існує чимало конфліктних чинників. Доки не буде знайдено шляхи їх урегулювання, говорити про Крим як територію розвитку завчасно. Проте і перспективи їх урегулювання на основі консенсусу теж не визначені. Тому в АРК навіть без економічної кризи слід очікувати перманентного загострення соціально-політичної ситуації.

1. У Криму існують основні гілки державної влади, зокрема Верховна Рада, Рада Міністрів, певний час була й посада Президента. Це створювало і створює можливості проведення місцевою владою політики, що не узгоджується, а іноді й суперечить законодавству України.

Така політика почала здійснюватися відразу після здобуття Україною незалежності. Згадаймо, 24 серпня 1991 р. Верховна Рада України ухвалює "Акт проголошення незалежності України". Натомість 5 травня 1992 р. Верховна Рада АРК ухвалила "Акт про проголошення державної самостійності Республіки Крим". Далі була епопея з Конституцією Республіки Крим, яка тривала з травня 1992 р. по травень 1994 р. Можна також згадати Указ Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки" від 03.12.1999 р. № 1529/99, у відповідь на який з'являється Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Про внесення змін і доповнень до Програми облаштування і соціально-культурного розвитку депортованих громадян в Автономній Республіці Крим на 2000 рік".

Не є таємницею, що у владних структурах АР Крим превалюють працівники з проросійською орієнтацією, які відчують підтримку з боку Росії. Для них це є своєрідним виправданням ігнорування й українського законодавства, і України загалом. Свідомо чи підсвідомо вони сподіваються на захист з боку Росії, на своєрідний карт-бланш щодо своїх дій, включаючи і випадки, які суперечать національним інтересам України.

Отже, місцева влада АР Крим вважає за можливе не виконувати рішення центральної влади та намагається проводити власну політику у всіх сферах діяльності. Очевидно, що за відсутності належної правової реакції центру органи влади в АР Крим неоднозначно тлумачать місце кримського регіону в українській державі, що не може стимулювати розвиток АР Крим.

2. Підвищена нестабільність регіону об'єктивно зумовлена:

– складністю міжетнічних відносин, що часто перетворюються на силові протистояння (особливо це стосується взаємодії кримської та російської громад);

– наявністю сепаратистських явищ у середовищі як російської, так і кримськотатарської громад;

– цілеспрямованими спробами зовнішнього впливу на соціально-політичне життя півострова, насамперед РФ та Туреччини.

Основним фактором впливу на органи влади АР Крим є російський чинник, який має і антикримськотатарське, і антиукраїнське спрямування. Очевидною є проросійська орієнтація більшості політичних партій АР Крим, мас-медіа, Верховної Ради АР Крим, Ради міністрів АР Крим, системи освіти, виховання, культури, частково – науки тощо.

Такий стан речей, з одного боку, свідчить про ефективність діяльності численних проросійських громадських та політичних організацій, що пропагують проросійські й нагнітають антиукраїнські, антизахідні настрої у населення регіону, з іншого боку – вказує на недостатню ефективність роботи української влади щодо гармонізації інтересів російської громади півострова із загальнодержавними українськими пріоритетами.

Заслуговує на увагу й те, що на півострові з'являються нові, потенційно небезпечні, напіввійськові угруповання. Наприклад, питання щодо розширення козацького руху в АР Крим сьогодні є однією з найскладніших проблем етнополітичного розвитку півострова. Останнім часом кримське козацтво відіграє помітну, нерідко негативну роль у суспільно-політичному житті регіону та, зокрема, в етнополітичних процесах, поширюються приклади участі козацьких об'єднань у сутичках на етнополітичній основі.

3. Для кримськотатарського населення головними є два питання: на перспективу – це “права кримськотатарського народу” на створення незалежної держави, а на сьогодні – це земельне питання.

Сьогодні Меджліс відкрито ігнорує як Конституцію України, так і пряму вимогу Президента держави В. Ющенка (неодноразово оприлюднювалася з грудня 2005 р.) вилучити з Декларації Курултаю 1991 р. положення про національний суверенітет кримськотатарського народу.

Набуває поширення діяльність політичних та громадських організацій півострова, яка значною мірою координується з-за меж АР Крим та України. У середовищі кримських татар з-поміж таких організацій можна виокремити “Хизб-ут-Тахрір”, що орієнтується на арабські ісламські і політичні центри, та “Міллі Фірка” – за деякими даними, партія з аналогічною назвою “Міллі-Фірка” існує в Туреччині та об'єднує радикальних ісламістів кримськотатарської діаспори. Курс на самоізоляцію робить неминучою ставку Меджлісу на пропаганду серед кримських татар радикальних ісламських поглядів, що насправді й відбувається.

Одним із найбільших на сьогодні подразників соціальної та міжетнічної нестабільності на півострові є питання щодо забезпечення населення земельними ділянками. Окрім об'єктивних передумов конфліктності земельного питання в Криму, існує також проблема прозорості та законності виділення земель і користування ними.

За інформацією республіканського комітету із земельних ресурсів, кількість земельних ділянок, виділених під будівництво приватного житла кримським татарам, уже перевищує реальну потребу. За підрахунками комітету, для 244 тис. кримських татар потрібна 61 тис. ділянок, водночас репатріанти вже одержали 75 тис. ділянок. Забезпечення кримських татар земельними ділянками є засобом безупинного особистого збагачення (через перепродаж і оренду) за рахунок держави. Депортованим громадянам було виділено 74 909 земельних ділянок,

або 19 % від загальної кількості виділеної землі. Чисельність кримських татар в автономії становить 12 % від усієї кількості кримчан, репатріантів інших національностей – 0,7 %. Підрахунки засвідчують, що забезпеченість кримських татар землею становить 120 % від їхніх реальних потреб.

Бажання ж татарського населення отримати земельні ділянки переважно на південному узбережжі Криму створює конфліктну ситуацію, адже, по-перше, ресурс землі в цьому регіоні обмежений, а, по-друге, претензії татар на земельні ділянки стикаються з інтересами місцевого населення, яке або вже займає ці ділянки, або також претендує на них. Тому більшість земельних конфліктів відбувається саме через ділянки південного узбережжя Криму. У той час як влада йде на поступки і пропонує варіанти виділення нових ділянок для забудови, кримські татари не хочуть жити навіть у вже обладнаних селищах і показово переносять будинки із селищ Бахчисарайського району на чужі землі в передмісті Сімферополя. Наслідками самозахоплення стають фізичні сутички з місцевим населенням і владою АР Крим.

4. На ситуацію в Криму негативно впливає відсутність у центральній української влади стабільної опори в кримському суспільстві. Українське керівництво, як правило, виступає лише як миротворець між росіянами та татарами, час від часу заграючи то з одними, то з іншими. Водночас, за даними останнього перепису населення, в автономії проживає 492,2 тис., або 24,3 % від загальної кількості населення, етнічних українців. Але попри те, що вони є другою за кількістю етнічною групою на півострові (для порівняння: росіян – 1180,4 тис., або 58,3 %; кримських татар – 243,4 тис., або 12 %), українці майже не виявляють свою активність, не проявляють культурну ідентичність.

Зважаючи на це, можна стверджувати, що держава не має чіткої політики у вирішенні проблем розвитку АР Крим. Проте це не означає, що така політика не розроблялася і не пропонувалася. Так, наприклад, у 2004 р. побачила світ колективна монографія експертів Національного інституту стратегічних досліджень НАН України “Інтеграція кримських татар в українське суспільство: проблеми і перспективи”, де пропонувалася така політика, однак через певні внутрішньополітичні обставини далеко не всі сформульовані в ній положення змогли бути втілені в життя.

Як наслідок, АР Крим залишається регіоном, де будь-якої миті можуть виникнути конфлікти, що за своїми наслідками та резонансом здатні викликати деструктивні процеси як внутрішнього, так і міжнародного характеру. У разі якщо держава й надалі втрачатиме ініціативу у врегулюванні міжнаціональних та міжконфесійних протиріч, кримський регіон у недалекому майбутньому з високим ступенем імовірності може перетворитися на зону стійкої нестабільності, що цілеспрямовано буде використано у своїх інтересах недружніми щодо України зовнішніми силами.

## 4.8. УКРАЇНСЬКА “НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ” НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Публікується за: Власюк О. С. Українська “національна ідея” на сучасному етапі розбудови української державності / О. С. Власюк // Теорія та практика формування української національної ідеї / Упоряд. і ред. О. К. Шевченко; за заг. ред. О. С. Власюка. – К. : Фоліант, 2008. – С. 15–26.

Формування української національної ідеї є надзвичайно важливою проблемою нашого духовного та політичного життя. Свідченням цього є численні публікації, які аналізують зазначену проблему в різних аспектах; теми багатьох конференцій, так чи інакше пов'язані з нею; постійне нагадування у виступах політиків найвищого рівня, зокрема президентського, тощо. Однак дискусії, які постійно точаться навколо цієї проблеми, активний соціально-політичний та духовний запит на неї вказують на те, що за шістнадцять років незалежності України це стрижневе для нашого державного та духовного буття питання значною мірою залишається невирішеним.

Є підстави стверджувати, що причини цієї невирішеності полягають у парадоксі суспільних очікувань щодо ролі національної ідеї в нашому житті. З одного боку, в суспільстві існує досить підозріле, а інколи й скептичне ставлення до самого слова “ідея” як до чогось химерного або утопічного. Таке ставлення походить від філософії К. Маркса, в якій, як ми знаємо ще з академічного курсу радянського суспільствознавства, “інтерес” домінує над будь-якими “ідеальними” цінностями та духовними основами суспільства. У цій історичній паралелі цікавим є те, що марксистське трактування “матеріального” співзвучне із сучасною ідеологією “буржуазного” прагматизму – дуже модного поняття в нинішньому політичному лексиконі. З іншого боку, поряд зі скептичним ставленням до можливостей “національної ідеї” в Україні існує абсолютно некритична віра в її месіанське призначення, здатність якимось дивовижним чином вирішити основні соціально-політичні питання.

Ще одним чинником скептичного ставлення до перспектив формування національної ідеї в Україні є поширення стереотипу про застарілість “національної держави” як домінуючої форми державності. За його логікою, в епоху глобалізації відбувається крах так званої Вестфальської системи, яка утвердила себе на європейському континенті починаючи з XVII ст., та її заміна певними наддержавними утвореннями. Якщо Хардт та Негрі<sup>1</sup> вважають такими утвореннями “Всесвітню Імперію”, то, наприклад, такі відомі дослідники, як М. Кастельс говорять про деяку “Глобальну мережу”<sup>2</sup> як новий тип суспільства та культури, “виробництва, життя та влади”, а не менш відомий І. Валлерстайн – засновник так званого світ-системного аналізу – про “світосистему”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Хардт М. Империя. / М. Хардт, А. Негри; пер. с англ.; под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетинова. – М. : Праксис, 2004. – 440 с.

<sup>2</sup> Кастельс М. Становления общества сетевых структур / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе: антология / Под ред. Л. Инноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 494.

<sup>3</sup> Валлерстайн И. Конец незнакомого мира: социология XXI века / И. Валлерстайн; пер. с англ.; под ред. В. А. Инноземцева. – М. : Логос, 2003. – 355 с.



З аналізу І. Валерстайна (який, між іншим, є теоретиком лівих поглядів) випливає дві взаємопов'язані тези. По-перше, теза про те, що капіталістична система світового господарства неможлива без нівелювання принципу суверенітету держав (у свою чергу на цьому принципі базуються і такі похідні складники національної держави, як територіальна цілісність та “нація”, як певна духовна сутність та принцип ідеальної єдності). Друга теза вченого полягає в тому, що капіталістична світ-система переживає найфундаментальнішу кризу, внаслідок чого, на його думку, руйнація держав-націй як її частин є невідвратною.

Якщо екстраполювати цю тенденцію на політику державного будівництва та націєтворення в Україні, то висновки можуть бути небезпечними не тільки для цього проекту, а й для національної безпеки молодого держави. Засвоєння наведених тез, їх журналістська і пропагандистська адаптація до масової свідомості та, зрештою, зведення до рівня банальних кліше породжують твердження про застарілість орієнтації на формування “класичного” державного суверенітету і відповідної національної ідентичності. Як наслідок, замість національного проекту маємо свідчення появи альтернативних сценаріїв, які можемо назвати *інтеграціоністськими*, тобто такими, які пропонують інтеграцію у наднаціональні структури (в кращому разі це проект “євроінтеграції”, в більш ретроградному вигляді – різновиди відновлення колишньої неорадянської імперії на теренах СНД).

Проблема полягає не в тому, що будь-який інтеграціоністський проект є негативним за визначенням (у цьому контексті необхідно зазначити, що інтеграційні тенденції у світі є важливою ознакою сучасних процесів), а в тому, що ці інтеграціоністські сценарії пропонуються як альтернатива розбудови держави-нації. Але в такій редакції подібний інтеграціонізм є вкрай небезпечним, оскільки не сприяє розвитку й закріпленню ще досить слабких інституціональних та ідеологічних механізмів української державності, посилює небезпеку “югославізації” України або її перетворення на “державу, що не відбулася” (в західній науковій літературі такі держави отримали назву *failed states*).

Такими є, на наш погляд, основні причини буксування “національної ідеї” на теренах України. Врахування перелічених ризиків та загроз як національній ідентичності України, так і самому її існуванню як суверенної держави дають змогу скоригувати сучасне розуміння української “національної ідеї”. Вона має бути зрозуміла не просто як набір певних ідентифікаційних формул, загальнонаціональних цінностей та ідеологем, а й як система мовних, інституційних та політичних практик, що базуються на цих формулах та постійно відтворюють їх у соціальних ритуалах.

З цього випливає, що “ідея” в розумінні єдності “духовного” та “практичного” не належить лише до сфери “мови” або сфери “світоглядних конструктів”, але є близькою до того, що сучасні теоретики ототожнюють із “соціально-політичним дискурсом”. Цей дискурс має системний характер, хоча в реальності багато з компонентів такої ідеальної системи неузгоджені між собою. Саме тому одним із найголовніших завдань у формуванні української “національної ідеї” є таке узгодження.

Складники української “національної ідеї” можуть бути проілюстровані таким чином.

**1. Світоглядна цілісність/“національна картина світу”.** Успішне функціонування ідеологічного апарату держави в аспекті формування національної ідентичності створення “національної картини світу” є першою, хоча й не єдиною умовою. Створення таких “загальнонаціональних інваріантів” не повинно бути обтяженим порівняно з радянською ідеологією, оскільки наявність такої “картини світу” є необхідною умовою національного консенсусу для всіх країн без винятку. Ефективність такої “національної ідеології” в сучасній Росії може бути прикладом і для України, де замість цілісної та системної картини світу існують неузгоджені фрагменти, що суперечать один одному. Крім того, очевидно є не просто відмінність у загальнонаціональних інваріантах, а й їх альтернативність, взаємовиключний характер, що створює напруження в культурному та духовному житті українського суспільства.

Виходячи з найпоширеніших дефініцій нації, що стали майже аксіомами, можна уточнити складники того, що ми називаємо “національний проект”, який повинен включати історичний аспект минулого та історичний проект, що містить образ майбутнього. Як бачимо, вибіркова історична реконструкція та ідеалізований образ майбутнього в “національній картині світу” перебувають відносно один до одного в певній симетрії та кореляції: з одного боку, історичний проект виступає як фільтр “пам’яті та забуття”, а з іншого – міфологізовані образи минулого ніби вже містять вибір майбутнього та виступають як своєрідна інстанція легітимації. Різниця полягає лише в тому, що “культурний канон” є більш усталеним та стабільним, тоді як складники історичного проекту значно змінюються під впливом політичної кон’юнктури.

На відміну від російської ситуації, в якій державний пропагандистський апарат зміг домогтися єдності у сприйнятті населенням знакових складників російського “культурного пантеону” (і досягти певної відповідності між образом російського минулого та сучасним російським проектом формування могутньої мілітаризованої наддержави з претензіями на універсальний культурний месіанізм), в Україні конкурують стратегії щодо побудови діаметрально протилежних “картин світу” (та історичних проектів) за шкалою “позитив/негатив”. Така ситуація “гуманітарного розколу” створює атмосферу духовного напруження та унеможливає як національну консолідацію, так і єдину національну ідентичність взагалі.

Так, наприклад, якщо взяти “прецедентні імена”, відбір яких відбувається за принципом “герой/лиходій”, то побачимо “конфлікт інтерпретацій”. Тобто ті імена персоналій або соціальних груп, які одна частина населення або ідеологи, що створюють ці “міфи”, кваліфікує як “героїв”, інша частина – визначає як “лиходіїв”, і навпаки. Це стосується, наприклад, таких персоналій, як Богдан Хмельницький, Іван Мазепа (зрадник/борець за національну незалежність), Симон Петлюра, діячі ОУН-УПА (національні герої/посібники фашистів), та є виразним показником агресивної нетерпимості й розколу щодо базових історичних цінностей та традицій. Цей перелік можна продовжити багатьма діячами української культури та політики. Те саме стосується й оцінки “прецедентних ситуацій” (“прецедентних подій”), де ті самі події фігурують з радикально опозиційним знаком за принципом “чорне/біле”. Це, наприклад, такі події, як Переяславська Рада, спільна українсько-російська історія в рамках царської та

радянської імперії, досвід української державності 1917–1923 рр., вторгнення радянських військ у Західну Україну в 1939 р., опір радянській владі в Західній Україні в 1940–1950-х рр., крах СРСР тощо. Немає єдності в суспільній свідомості і щодо Голодомору.

Той факт, що в Україні існують групи, які свідомо люблять російський погляд на історичні події, російський історичний проект у більш широкому розумінні, або частина населення, яка поділяє штампи російської пропаганди, призводить до симетричного ставлення і до історичного проекту України. Зокрема, типовим прикладом наслідків транслювання зазначених міфологізованих стереотипів є ажітаж навколо НАТО та “західного” проекту загалом. Якими б очевидними не здавалися наведені факти та міркування, незаперечним є те, що без певної уніфікації українського культурного канону й ціннісних складників українського національного проекту (на кшталт російського досвіду) формування української національної ідентичності, української нації виявляється малоімовірним. Тому в системі формування національної ідентичності завдання узгодження ключових пунктів “загальнонаціональних інваріантів” та їх адаптація у масовій свідомості є пріоритетними для пропагандистського апарату держави.

**2. Національна консолідація.** В аспекті проблеми ідентичності під “національною консолідацією” ми розуміємо *інклюзію* всього населення України в співтовариство “Ми” (і, відповідно, *ексклюзію* всього населення поза Україною в недиференційовану спільноту під назвою “Вони”, “Інші”, “зовнішній Світ”). Критерієм відсутності такої консолідації є ситуація, за якої мешканець Південно-Східного регіону здійснює операцію ексклюзії до “галичанина” та відповідно під “Ми” розуміє “православний, загальнослов'янський” або “спільноросійський світ”.

**3. Загальнонаціональний історичний проект.** Як зазначалося, цей проект спрямований у майбутнє та активізує не стільки переживання історичної пам'яті, скільки переживання історичної *надії*. Проект містить потужний мобілізаційний потенціал, незважаючи на те, що “образ майбутнього” або “світлого майбутнього” може бути утопічним та ідеалізованим. Класичною формулою “принципу радісної надії” і “принципу мобілізації” є гасло, проголошене М. С. Хрущовим: “Наші цілі зрозумілі, завдання визначені, до праці, товариші!”. Для сучасної Росії цей проект базується на небезпечному “реваншизмі”, який при всьому обскурантизмі має дієвий потенціал щодо впливу на масову свідомість.

Крім світоглядних конструкцій та “мовно-ідеологічних практик” величезну роль у формуванні національної ідентичності відіграють певні інститути. Серед інститутів, які безпосередньо пов'язані з формуванням нації, найбільшу вагу мають ті, що спираються на такий тип соціальної педагогіки, де домінують форми колективного примусу. З цього погляду розглянемо такі інститути.

**1. Право.** З одного боку, “право” відіграє важливу роль у створенні європейських націй. Навіть концепт “суспільної угоди” передбачає правову основу суспільства та спирається на передумови “свободи” індивіда, що забезпечується правом. З іншого боку, є кілька застережень, що ставлять під сумнів ексклюзивну роль цього інституту. По-перше, ми знаємо багато прикладів, коли процес націєтворення не спирався на цей інститут (держави Східної Європи, Радянський

Союз). По-друге, навіть у державах класичної демократії, крім права, величезну роль відіграли такі інститути, як централізована бюрократія (Франція), інститути армії та школи (де принцип примусу домінує над принципом індивідуальної свободи), ідеологічний вплив держави на масову свідомість (мобілізаційні технології патріотичного виховання). По-третє, спалах націоналізму в Європі доводить, що новітній расизм, який становить ядро цієї національної ідентичності епохи глобалізації, базується на підкреслено неправових принципах. І, нарешті, в ситуації “постполітики”, за якої централізоване адміністрування заміщає класичні політичні практики, посилення на право (“права людини”) часто залишається лише даниною традиції та поступається місцем технологіям управління й соціального контролю. Цей досвід зайвий раз підкреслює досить невисоку ефективність інституту права у вихованні почуття національного солідаризму та колективної причетності.

У ситуації, що склалася в Україні, маємо низку аргументів як на користь важливості принципу права в конституюванні української нації, так і проти завищення ролі цього інституту. Про важливість інституту права свідчать: а) наміри інтегруватися в ЄС та регулятивність європейських правових стандартів; б) вигідна можливість протиставлення української демократії російському авторитаризму; в) необхідність формування “правового поля” для організації ринкових відносин та формування “середнього класу” як головного носія “національного інтересу” в державах з ринковою економікою. Проти акцентуації цього принципу: а) використання правової риторики силами, які не зацікавлені у формуванні національної держави в Україні та лобіюють російський проект; б) відсутність в Україні розвиненого “громадянського суспільства”, замість якого існує “політизована маса”, схильна до авторитарних або популістських технологій.

З наведеного бачимо, що на сучасному етапі формування української нації принцип права перебуває “між правовим нігілізмом та правовою софістикою”. Це означає співіснування як правових реформ, так і популістських технологій “масоутворення”, що передбачають згуртування спільноти навколо базових цінностей, політичного проекту та харизматичної політичної фігури, на яку масова свідомість проектує соціальні очікування та надії.

**2. Церква.** Не можна заперечувати важливість церкви в багатьох проектах націєтворення (наприклад, у США), хоча можна навести приклади використання “секуляризованих” технологій у формуванні нації (наприклад, у Франції, де місце церкви посіло суспільство). Прикладом такої значущості є сучасний російський православний фундаменталізм, на основі якого будується російська національна ідентичність. Саме тому для вирішення аналогічного завдання в Україні слід обережно акцентувати увагу на ролі церкви в національній консолідації. Вплив УПЦ МП є настільки глибоким та контрпродуктивним у сфері формування української нації, що вирішити проблему нейтралізації шляхом проголошення православ'я як української національної церкви неможливо. Кількість послідовників цієї конфесії є досить великою, а сама вона є провідником російського політичного проекту з такими рисами, як: а) антизахідництво; б) ідея єдності слов'янства; в) визнання пріоритету російського вектора в геополітиці тощо. Тому будь-яка спроба спиратися на православ'я у процесі розбудови української нації наштовхуватиметься на шалений спротив цієї конфесії.

**3. Школа/Сім'я.** Сучасні дослідники наголошують на значній ролі у формуванні національної ідентичності таких тісно пов'язаних між собою інститутів, як сім'я та школа. Функція школи в національному вихованні полягає в донесенні “національної картини світу”, де центральне місце належить позиціонуванню нації у світовій історії, до свідомості молодого покоління та його формуванню згідно з нею. Теза про важливість шкільного навчання може здатися декларативною банальністю, якщо її розглядати тільки як форму освіти, без урахування функцій певної дисциплінарної практики. У такому вигляді школа виступає як інструмент: а) соціалізації; б) впровадження соціальних норм; в) впровадження мовної уніфікації. Теза про взаємопов'язаність інституту сім'ї та інституту школи базується на тому простому спостереженні, що сім'я є ланкою “первинної соціалізації”, де відбувається синтез біологічного та соціального “виробництва”. У системі “національної держави” зв'язок між сім'єю та школою зумовлюється необхідністю синтезу “мовної спільноти” та “спільноти етнічної”.

Значущість школи як інструменту національного виховання була усвідомлена в сучасній Росії під час реформи підручників з історії. Мета цієї реформи – привести “застарілу національну картину світу” у відповідність до національно-державної ідеології. Ці акції отримали багато коментарів у західній пресі і були розцінені як відвертий крок до подальшого поглиблення авторитарного правління. Так, Т. Хелпін (газета “*The Times*”, Велика Британія) у статті “Підручники підганяються під путінське бачення історії” зазначив: “Тепер Кремль звернув увагу на школи і має намір прищепити дітям нове почуття націоналізму”. Автор цитує також висловлювання одного з редакторів посібника Л. Полякова, який пояснив цю реформу з російської точки зору: “Ми створюємо національну ідеологію, тобто світогляд нації, росіян на самих себе, світ навколо нас. І тоді вчителі будуть здатні просто нормально цей світогляд, цю ідеологію втілювати на практиці і тим самим формувати громадянсько-патріотичну позицію”.

Як наслідок, у шкільному вихованні сучасних росіян формується така “національна картина світу”.

*Процедура ексклюзії.* З російської “національної картини світу” ексклюзія поширюється на Захід, США (“держава глобальної Імперії”), лібералів та “поганих” олігархів (справа ЮКОСу та засудження М. Ходорковського), “кольорові революції” на просторі СНД і Помаранчеву революцію в Україні зокрема.

*Процедура інклюдії.* Нова інтерпретація історії (порівняно з ліберальним засудженням імперського та радянського минулого) передбачає інклюдію тих її моментів, які пов'язані з образом “великої держави”». Тобто в нинішню історію російської “нації” органічно входить вся радянська історія і, відповідно, канонізується характеристика розпаду СРСР як “велетенської геополітичної катастрофи”; фігура Сталіна, якого називають “найуспішнішим радянським лідером”, а його політику – “інструментом перетворення країни на велику державу”. Саме ця стратегія вибіркової інклюдії кваліфікується як “прищеплення почуття гордості за свою країну”.

Підсумовуючи аналіз використання шкільних та (квазі) сімейних практик для формування російської національної ідентичності, слід визнати, що, незважаючи на одіозність цього проекту в його обскурантистській ідеології, сама технологія використання цих інструментів втілена бездоганно. Відкидаючи

зміст російської “національної картини світу”, можна стверджувати, що російська технологія може бути плідно використана в Україні, де має знайти свою формулу національного виховання у вигляді “школа + молодіжні організації”. Державному пропагандистському апарату необхідно розробити альтернативну “національну картину світу” з простими та адаптованими для масової свідомості процедурами “ексклюзії/інклюдії”. При цьому зручність російської конструкції для української національної картини світу полягає в тому, що тут може спрацювати проста операція інверсії: те, що в російському проекті є предметом ексклюзії, у проекті українському – предметом інклюдії, і навпаки. Наприклад, для українського проекту такими привілейованими “ексклюзивними” об’єктами виступають імперське та радянське минуле, проект сучасної “суверенної демократії” тощо. Те саме стосується і молодіжних організацій, значення яких для виховання національних почуттів важко переоцінити. Це добре усвідомлюють ті політичні партії, які формують своє молодіжне крило.

**4. Армія.** Для завдань формування української ідентичності може бути використана формула: “Суверенітет. Сильна держава. Сильна армія. Сильна економіка. Сильна нація”. Роль армії як виховної, “дисциплінарної практики” в зазначеному контексті конституювання “національної держави” важко переоцінити, оскільки цей інститут, чия безпосередня мета полягає в забезпеченні жорсткого “відокремлення” “своїх” від “чужих”, володіє ресурсом мобілізаційних технологій, які є необхідним каталізатором патріотичних ідеологій.

Слід згадати, що історія формування національної держави тісно пов’язана з мілітаризацією свідомості. Цей зв’язок між мілітаризмом та націонал-патріотизмом можна легко побачити на прикладі Франції, чий державні символи перенасичені воєнною символікою: пам’ятники видатним військовим діячам, назви вулиць та площ. Такий символ армії, як “Монумент Невідомому Солдату” – це теж французький винахід, засіб героїзації побутового життя як складник національної свідомості.

Не тільки європейська, а й, наприклад, радянська політична практика формування *Homo Sovieticus*’а (який був протиставлений “буржуазному” *Homo Nationalis*’у) використовувала ті самі технології у вигляді скоординованого шкільного, сімейного та мілітарного соціального “виховання”. Саме такий досвід застосовується у формуванні нової національно-державної ідентичності російським пропагандистським апаратом. Щодо підвищення ролі армії в сучасній російській масовій свідомості, то в цій пропаганді використовуються радянські ідеологічно-пропагандистські кліше про перемоги російської зброї в історії, постійна інформація про новітні озброєння сучасної Росії як потенційної наддержави. Як наслідок, російська масова та публічна свідомість є мілітаризованою, проте саме це (поряд з іншими системними перетвореннями в галузі “націєтворення”) дало змогу в досить стислий термін здійснити проект російської національної консолідації та виробити діючу національну ідею. Цей досвід також треба вивчати для вирішення нагальних завдань формування національної ідеї в Україні.

Як висновок зазначимо, що в національному проекті важливою є не лише ефективна дія таких основних інституціональних чинників формування нації, як школа, сім’я та армія, а й їх взаємна кореляція та системний характер зв’язків

між ними. Національна ідея є не стільки “духовно-культурним феноменом”, скільки жорстким “політичним концептом”. Вона не лише містить набір ідей та “матриць ідентифікації”, а й спирається на алгоритмізований набір технологій та соціально-політичних практик. Інакше кажучи, нація є “сумою ідеологій і технологій”, які дають змогу перетворити населення в народ за досить стислий період. Основна ідея “конструктивістського підходу” полягає в тому, щоб, проаналізувавши ідеологічні, технологічні та інституціональні складники такого проекту, розробити на базі цього аналізу більш конкретні сценарії формування національної ідентичності й національної єдності в сучасній Україні.

#### 4.9. ДЕРЖАВНИЙ ВИМІР ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на робочій нараді  
в Українському інституті національної пам'яті (Київ, 12 червня 2008 р.).  
Публікується вперше.*

Україна у 1991 р. здобула незалежність не через примхи чи добру волю тогочасних комуністичних або посткомуністичних вождів на зразок М. Горбачова або “беловезьких зубрів” – Л. Кравчука, Б. Єльцина та С. Шушкевича. Українська незалежність – не випадковість, не результат діяльності підступних ворогів православної єдності “трьох братніх слов'янських народів”, як це намагається вкладати в голови українців радикально налаштована націонал-патріотична російська пропаганда. Здобуття Україною незалежності було і є наслідком подвижницьких устремлінь багатьох поколінь політично свідомих українців.

А оскільки наша країна перебувала й перебуває у тому складному геополітичному регіоні, який С. Гантінгтон назвав “складкою цивілізації”, то нашим попередникам – борцям за українську державність вистачило сповна історичних випробувань. Вистачить їх і нам, нинішньому та наступним поколінням свідомих своєї національної приналежності й національної місії українців. Проблема полягає в тому, щоб зустріти ці загрози та виклики сьогодення й недалекого або більш віддаленого майбутнього у всеозброєнні історичного досвіду нації.

Передусім слід зазначити, що проблема національної пам'яті перетворилася нині в предмет запеклого інформаційно-пропагандистського протиборства. Тим, хто досі перебуває в полоні російських міфів про “випадковість” і “недоречність” України та українства, кому байдуже, до якої держави це українство належатиме – власної або чужої, тим, кого Ч. Айтматов назвав свого часу манкуртами, цілковито не зрозуміла активність у напрямі утвердження “історичного символізму”, знакових постатей і подій української історії – як звияжних, так і трагічних. Зокрема, вони різко засуджують Президента України за так званий гуманітарний ухил, який, мовляв, заважає йому зрозуміти потреби “звичайних громадян”. Журнал “Кореспондент” нещодавно писав на цю тему, звертаючись до В. Ющенка: “Давайте сплотим націю не вокруг исторических символов, а вокруг высоких зарплат и широких свобод”.

Найважливішим завданням інформаційної політики у сфері відновлення та формування національної пам'яті, виходячи із відповідного міжнародного

досвіду, є створення знаково-символьної інфраструктури нації й держави, збереження її культурного коду. Саме для цього потрібна актуалізація історичного досвіду в широкому контексті забезпечення національної безпеки, до найважливіших складників якої належить національна ідентичність.

При цьому слід цілковито усвідомлювати зв'язок між національною пам'яттю та духовним здоров'ям нації й кожної людини. Руйнування всього, на чому тримається національна пам'ять, провокує аморальність, апатію, знищення не лише такої колективної особистості, як нація, а й особистості кожної людини.

Звідси – потреба в інформаційній опірності нації, її інформаційному суверенітетові та імунітетові. А набувається цей імунітет у процесі активної антидифамації (антинаклепництва), тобто безпосередньої участі у викривальних контрпропагандистських кампаніях, спрямованих проти тих, хто намагається “розвінчувати” намагання українського народу збудувати власну державність, усю нинішню та минулу українську політику змальовує лише як низку недолугостей та недоречностей, а самих українців – як органічно неспроможних вибудувати власну державність.

Така лінія політичної поведінки не є новою. Свого часу історики австрійської школи придумали поділ націй на історичні та неісторичні. Українці, на їхню думку, належали до “неісторичних” як неспроможні до державного будівництва.

В аналогічному напрямі формулює свої тези сучасна російська пропаганда. Ці тези зводяться до посилення тверджень австрійських європоцентристів. Якщо останні відмовляли українцям у спроможності побудови держави, то сучасний російський міф, який транслюється за допомогою російських ЗМІ, твердить про те, що “української нації не існує взагалі”. (Ця теза є поширеною серед сучасної правлячої кремлівської верхівки та академічних інтелектуальних кіл. Зокрема, її приписують В. Путіну в приватній розмові з Дж. Бушем, яка не підтверджена, але й не спростована офіційною російською пропагандою). Якщо попередня російська пропаганда виходила з ідеологеми трьох “братніх народів” (тобто з того, що росіяни, українці та білоруси є різними видами в межах спільного роду), то сучасна радикальна версія російського міфу полягає в твердженні про те, що росіяни та українці є єдиним народом. У рамках цієї концепції “общерусского народа” “Україна” виступає лише як географічна назва “окраїнних земель”, тоді як “малоросійська” або “южноруська” народність є різновидом “общерусского народа” в межах одного виду.

У цьому контексті можна стверджувати, що важливим завданням інформаційної політики України у сфері національної пам'яті, завданням, яке безпосередньо стосується національної безпеки держави, є послідовна та системна деконструкція російського міфу про “єдиний народ”, “розділену націю”, який суттєво гальмує процес формування української національної ідентичності.

Хотілося б звернути також увагу на негативний досвід зарубіжних інституцій національної пам'яті. Як відомо, польська аналогічна установа фактично перетворилася на репресивний інструмент політичної боротьби, бо надто захопилася процесами так званих люстрацій, тобто розкриття потаємних зв'язків діячів давнього й недавнього минулого із російськими (радянськими) і власне польськими спецслужбами. Відповідно, нині у польській пресі, з одного боку,



з'являються викиди різноманітного “історичного компромату”, а з іншого – колективні звернення на захист відомих політичних діячів. Зокрема, одне з таких звернень опубліковане на захист Леха Валенси, відомого діяча й фундатора польської “Солідарності”.

Політика, як відомо, – справа, далека від стерильності, і якщо у діяльності будь-якого політика уважно шукати “темні плями”, то їх за бажання можна завжди знайти. Звідси відомий вислів, що “в політику приходять зі світлим майбутнім, а відходять у темне минуле”. Пояснити таке тяжіння до виявлення “плям темного минулого” з позицій інтересів політичної легітимації неважко. Але справа не в цьому. Важливо, щоб Україна уникнула тієї пастки, в яку так часто потрапляють наші сусіди і яку, здається, успішно оминають розвинені нації.

Історію й історичних діячів слід сприймати такими, якими вони були, виходячи з презумпції історичного оптимізму, тобто в їх діяльності слід передусім виокремлювати позитивні моменти.

Американцям, наприклад, Уотергейт не закриває історично знакової постаті Р. Ніксона як історичного діяча, що підготував політику “розрядки”, виходу з безперспективної В'єтнамської війни тощо. Німці викреслили зі своєї історії ганебних діячів 12-річного періоду гітлеризму, але вони не піддають люстрації всіх учасників “гітлерюгенду” чи тих, хто не зі своєї волі став солдатом Вермахту.

Насамкінець слід наголосити на необхідності налагодження конструктивного діалогу Українського інституту національної пам'яті з інститутами національної пам'яті тих країн, історія яких тісно переплелася з вітчизняною історією, для стирання різноманітних “білих” та “чорних” плям історії, для синхронного погодженого у просторі й часі “відбілювання” таких плям, напрацювання спільної з ближніми та далекими сусідами стратегії подолання антиукраїнських стереотипів у масовій свідомості, яких насправді вистачає і які гальмують наше просування до Об'єднаної Європи.

#### 4.10. ДО ПИТАННЯ ЕТНОКОНФЕСІЙНОГО ВІДРОДЖЕННЯ КРИМУ

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на круглому столі  
“АР Крим сьогодні і завтра: територія розвитку чи зона конфлікту”  
(Київ, Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. Разумкова; 18 грудня 2008 р.).  
Публікується вперше.*

Етноконфесійне відродження сучасного Криму привертає до себе увагу тому, що порівняно з іншими регіонами України ця територія відрізняється більш високим ступенем динамізму соціокультурних процесів та їх надмірною політизованістю. Найголовніші чинники, які зумовили сучасний стан етноконфесійного простору Криму, пов'язані зі здобуттям Україною статусу суверенної держави, автономізацією Криму та репатріацією кримських татар. Якщо не враховувати цих умов, важко зрозуміти головний підсумок тих соціокультурних процесів, які відбуваються на півострові впродовж останніх десятиліть. Таким підсумком слід вважати докорінну зміну стану всіх етносів, що населяють Крим:

російського, українського, кримськотатарського та ін. Змін зазнали чисельність, економічне положення, соціокультурна ідентичність, політична й конфесійна активність кримських етносів.

З моменту здобуття Україною незалежності в Криму змінилося ставлення політичної еліти до процесу репатріації із заборонливого на дозволяюче, загострилися проблеми працевлаштування населення, розподілу землі, а разом з ними проявилася тенденція до скорочення присутності кримськотатарського етносу в степових регіонах Криму і поступова передислокація його в передгір'я, а також переважно на південне та південно-східне узбережжя Чорного моря. У 1989 р. частка кримських татар у степових регіонах півострова становила в середньому 1,5 % загальної кількості населення Криму, у 2001 р. вона зросла до 20 %, але водночас чисельність кримських татар, які проживали в кримському передгір'ї, зростала за відповідні переписні періоди з 2 до 30 %, а на південному та південно-східному узбережжях – з 0,2 до 1,5 %.

Однією з головних проблем Української держави в перші 17 років свого існування, безумовно, є проблема репатріації кримських татар. Кримські татари у кількості близько 200 тис. осіб були депортовані відповідно до Постанови ДКО СРСР 18 травня 1944 р. за звинуваченням у масовому колабораціонізмі на користь фашистської Німеччини в період окупації останньою Криму в 1941–1944 рр. Репатріація кримських татар почалася в 1989 р. на хвилі перебудови в СРСР, і основний її етап припав на 1991–1995 рр. – перші роки незалежності Української держави. Досі Україна, по суті, одна несе на собі тягар повернення й облаштування кримських татар, незважаючи на те, що депортація здійснювалася без її участі, а правонаступницею СРСР відповідно до міжнародних угод є Російська Федерація, яка повністю ухилилася від цього питання.

Повернення кримських татар в Україну слід вважати актом доброї волі українського народу щодо депортованих, оскільки, попри те, що вона не несе відповідальності за депортацію кримських татар радянською владою в колишньому СРСР, Україна, керуючись принципами гуманізму, демократії, забезпечення прав і свобод усіх етносів, які проживають на її території, весь тягар щодо повернення та інтеграції кримських татар в українське суспільство взяла на себе. Повернення кримських татар не має розглядатися поза контекстом прав інших репресованих етнічних груп і меншин, оскільки всі вони мають рівні права з іншими національними меншинами (етнічними групами) населення Криму й України загалом, але з огляду на особисті причини (депортація) потребують додаткової державної підтримки як гарантії свого збереження й розвитку.

Водночас необхідно чітко уявляти, що вимога однобічних пріоритетів, надання будь-якого виняткового статусу одній категорії кримського населення, на чому постійно наполягають представники кримськотатарських політичних організацій, не тільки не сприятиме збереженню міжнаціонального миру в Криму й в Україні, а й буде перекручуванням основних підходів до ключового принципу сучасного суспільно-політичного життя – принципу дотримання прав людини, під яким розуміють насамперед права індивідууму. Саме тому в законодавстві України, яке регулює засади етнонаціональної політики держави, має зберегтися поняття “громадянин України” як базове, і тільки на ньому може будуватися будь-яка концепція міжнаціональних відносин. Необхідно

пильно стежити за тим, щоб права громадян України – кримських татар (а також інших громадян) не порушувалися і не утискалися, у тому числі право на навчання дітей рідною мовою, збереження національної ідентичності, відтворення традиційного культурного середовища тощо. Не можна розглядати проблему облаштування репатрійованих громадян за рахунок інтересів інших громадян, які проживають протягом тривалого часу і мають усі необхідні юридичні права щодо проживання на певній території. Спроби реалізації “права кримськотатарського народу на самовизначення” у тій формі, в якій воно сформульовано в документах національного руху, неминуче призведе до порушення прав людини для осіб, що не належать до кримськотатарської громади.

Географічне розташування Криму на цивілізаційному перехресті християнства, ісламу та іудаїзму (прояви останнього знаходимо в стародавній релігії малої етнічної групи кримчаків) стало головною причиною формування на півострові конфесійного розмаїття. Поліконфесійність сучасного Криму – це наслідок великої кількості історичних компромісів. Легалізація та територіальне поширення в автономії провідних релігій світу – християнства, ісламу й іудаїзму, відродження автохтонної релігії караїмів – караїмізму після семи десятиліть атеїстичного розвитку створили в Криму такі умови, коли, за словами філософа С. Кримського, в регіоні з’явилися сили, здатні нав’язати свою політику державі або регіону. Ситуація ідеологічної альтернативності – завжди добрий спосіб боротьби з тоталітаризмом.

Конфесійний простір сучасного Криму формується головним чином носіями двох релігій – православними та мусульманами. Доля послідовників цих конфесій, за матеріалами Комітету в справах релігій при Раді міністрів АР Крим, становила на початку 2005 р. 72 % загальної кількості релігійних організацій автономії. Загалом на теренах Криму налічується 1182 громади, 47 конфесій, релігійних течій та напрямів, що становить приблизно 13 % їх загальної кількості в Україні.

Зростання релігійної мережі Криму відбувається значною мірою за рахунок Української Православної Церкви (УПЦ), яку очолює Московський Патріархат. На частку цієї конфесії припадає 90 % усієї православної і 40 % усієї релігійної мережі Криму. Кількість громад УПЦ зросла порівняно з 1988 р. у 34 рази і становить 480.

Відбувається активне розгалуження релігійної мережі Української Православної Церкви Київського Патріархату. За останні два роки кількість громад УПЦ (КП) зросла на 22 %, і на початку 2005 р. в Криму функціонувало 26 громад цієї конфесії. Між громадами УПЦ (КП) і УПЦ (МП) не існує майнових суперечок, як це трапляється на загальноукраїнському рівні, але поміж цих конфесій залишається глибока прірва в оцінках постатей вищих ієрархів, їх діяльності, особливо партнерських відносин з Духовним Управлінням Мусульман Криму, які УПЦ (КП) встановила в обхід УПЦ (МП).

Крім перелічених громад, у кримському православ’ї функціонують релігійні організації Української Автокефальної Православної Церкви (УАПЦ), Російської вільної православної церкви (за кордоном), Російської істинно-православної церкви (РІПЦ) та Руської Православної старообрядової церкви (РПСЦ). Усі ці церкви виконують у Криму представницьку функцію і за винятком УАПЦ вступили в етап затухання релігійного життя.

Протягом останніх років у Криму зросла кількість громад Римсько-католицької церкви і наразі становить 13 приходів. Заснування Одесько-Сімферопольської Дієцезії римсько-католицької церкви значно посилило активність катехизаторської роботи закордонного сестринського корпусу в храмах Ялти та Сімферополя.

Серед протестантських християнських громад високим рівнем соціальної активності і відкритості суспільству відзначались Євангельські християни-баптисти (60 громад).

Іудейські релігійні організації налічують у Криму 8 громад у Сімферополі, Керчі та Євпаторії. Активну допомогу цим громадам надають одновірці із США та Великої Британії.

Малочисельний етнос Криму – караїми – організували 6 релігійних громад, якими керує Духовне Управління караїмів Криму (ДУКК) з центром у Євпаторії.

Іслам у сучасному Криму посідає друге після православ'я місце за чисельністю релігійних громад, духовних закладів і темпів зростання своїх послідовників. Починаючи з моменту легалізації ісламу на півострові (1989 р.), кількість мусульманських громад, за даними Комітету у справах релігій при Раді міністрів АР Крим, неухильно зростала. На початок 2005 р. їх чисельність становила 366, або 29 % усієї релігійної мережі автономії. Темпи зростання релігійної мережі ісламу Криму в окремі періоди були найбільшими серед інших конфесій півострова.

Міжконфесійні відносини в Криму, незважаючи на певні розбіжності між керівництвом УПЦ та ДУМК, вирізняються досить високим рівнем толерантності. Проявів агресивної релігійної нетерпимості не спостерігається. Водночас однією з головних проблем конфесіонального розвитку Криму є поширення нетрадиційних релігійних плинів і сект, неорелігій і тоталітарних культів. Держава практично не контролює процес, що в середньостроковій перспективі може істотно підвищити потенціал конфліктогенності на півострові.

Збільшення конфліктного потенціалу міжконфесійних відносин у Криму висвітлює ще одну проблему релігійного відродження ісламу в автономії. За цю релігію розгорнулася справжня боротьба між турецьким та арабським напрямками тлумачення сунітського світогляду кримських татар. А за цією боротьбою постає інша проблема – проникнення в Крим сект так званого жорсткого ісламу і насамперед ваххабітів. Сектантських громад, які не зареєстровані офіційно у Криму, налічується, за даними муфтіяту, не менш як 20. Поширення “жорсткого ісламу” становить непросту проблему не тільки для кримських татар, а й для Української держави. Так, останнім часом у Криму активізувалася діяльність радикальної ісламістської партії “Хизб-ут-Тахрир” (Ісламська партія визволення), забороненої в багатьох ісламських державах за пропаганду ідеї створення єдиної ісламської держави (халіфату) і нетерпимість до представників немусульманських конфесій. Партія складається з добре законспірованих ланок (халок). Є свідчення, що халки “Хизб-ут-Тахрир” створені в Сімферопольському, Джанкойському, Нижньогірському, Бахчисарайському, Кіровському районах.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що на відміну від інших країн СНД незалежна Українська держава стикнулася в Криму не зі звичайним процесом відродження – етноконфесійних відносин, а з його реконструкцією на нових засадах в умовах суверенізації України, автономізації Криму та масової і стрімкої репатріації на півострів депортованих народів. Усе це сформувало регіональні

особливості етноконфесійного ренесансу в Криму. Взаємодія етносів і релігій в автономії, незважаючи на відомі проблеми і протиріччя, що неминуче трапляються в період відновлення традиційного співіснування народів та релігій, є прикладом рівнобіжного розвитку двох провідних етносів і конфесій Криму – слов'янського та кримськотатарського, православ'я та ісламу.

З огляду на це процеси, що відбуваються в Криму, заслуговують на першочергову увагу і відповідні превентивні заходи. Причому це стосується насамперед об'єктивної загальної оцінки ситуації та системного, концептуально узагальненого вирішення наявних проблем.

Підвищена нестабільність регіону об'єктивно зумовлена:

- нестабільністю і складністю міжетнічних відносин, що часто перетворюються на силові протистояння, особливо це стосується характеру взаємодії кримської та російської громад;

- наявністю сепаратистських явищ у середовищі як російської, так і кримськотатарської громад;

- цілеспрямованими спробами зовнішнього впливу на соціально-політичне життя півострова, насамперед РФ та Туреччини;

- низькою ефективністю організаційної і матеріальної підтримки української етнічної спільноти на півострові;

- загальнополітичною ситуацією в країні;

- характером розвитку земельних та майнових відносин в АР Крим.

Найважливішими зовнішніми чинниками, що визначають підвищення рівня міжетнічного напруження в Криму, є:

- протистояння Україна – Росія в питанні вступу України до НАТО;

- експлуатація так званої проблеми Севастополя радикально налаштованими політиками іноземних держав;

- інтернаціоналізація кримськотатарського питання і втручання на цьому ґрунті іноземних держав і неурядових організацій у внутрішні справи України;

- відсутність належного контролю держави за діяльністю місіонерів закордонних релігійних центрів і, як наслідок, – безперешкодне проникнення і розвиток нетрадиційних для Криму релігійних рухів.

Найважливішими внутрішніми чинниками, що визначають підвищення рівня міжетнічної напруженості в Криму, є:

- погіршення соціально-економічного становища малозабезпечених верств населення (особливо молоді) внаслідок швидкого зростання вартості життя;

- суперечність між прагненням кримськотатарської політичної еліти до створення національної державності в Криму і неприйняттям цього владою й абсолютною більшістю “нетатарської” частини населення;

- курс на взаємну конфронтацію, що реалізується керівництвом суспільно-політичних та етнокультурних організацій російської і кримськотатарської громад;

- обмеженість сфери функціонування державної української мови за відсутністю офіційного статусу кримськотатарської та російської мов;

- загальна корумпованість державних чиновників, систематичні зловживання представників влади всіх рівнів у питаннях розподілу земельної власності і, як реакція на це, – практика “самозахоплень”, що стала звичайною, та часткового перепродажу ліквідної землі кримськими татарами;

– відсутність стратегічної зрозумілої політики в земельному питанні і, як наслідок, – слабкість дій правоохоронних органів щодо підтримки законності на належному рівні в цій сфері;

– використання політиками, депутатами законодавчих органів, державними чиновниками, лідерами політичних партій і журналістами етноконфесійної проблематики, публічне нагнітання міжетнічних та міжконфесійних протиріч.

Якщо ж держава й надалі поступово втрачатиме ініціативу у врегулюванні міжнаціональних та міжконфесійних протиріч, кримський регіон у близькому майбутньому з високою ймовірністю може перетворитися на зону стійкої нестабільності, що цілеспрямовано використовуватимуть у своїх інтересах недружні щодо Української держави зовнішні сили.

Спільною рисою всіх етнічних груп Криму є прагнення до відродження етнокультури та зміцнення свого політико-правового становища. Причому ця тенденція має прояви від помірних вимог національно-культурної автономії до жорстких намірів утворення етнократичної держави. Якщо додати те, що в Криму існує перманентне протистояння етнічних еліт, особливо російських та кримськотатарських, і це протистояння ускладнює формування в автономії принципів спільного проживання та конструктивного співробітництва її громадян, то стає зрозумілою велика відповідальність науковців, які досліджують етноконфесійні відносини на півострові.

#### 4.11. СТРАТЕГІЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СОЦІУМУ

Виступ О. С. Власюка на “круглому столі”  
“Національна безпека: порядок денний для України”  
(Київ, НІПМБ, 6 квітня 2009 р.). Публікується вперше.

В Україні питанню стратегії розвитку не надається належної уваги, внаслідок чого події в політичному житті відбуваються досить непрогнозовано й ситуативно, що послаблює довіру до влади як з боку громадянського суспільства, так і міжнародного співтовариства.

Ігнорування в процесі державного управління принципів пріоритетності стратегії, організації зворотних потоків інформації й коригувальних впливів через зворотний зв'язок, пріоритетність функцій перед бюрократичними структурами призвело до збоїв у виконанні державних програм, яких нині в Україні налічується більше трьохсот і які або не виконуються взагалі, або ж виконуються з точністю “до навпаки”.

Спонтанне невмотивоване втручання політичного керівництва країни в науку й промисловість із порушенням принципу пріоритету наукомістких, еколого-відновлювальних і ресурсозберігаючих технологій призвело до втрати Україною передових позицій у матеріалознавстві, кібернетиці та інформатиці, генетиці й клітинній біології. Випереджальне створення різних структур без встановлення їхніх функцій визначило збільшення чисельності й зростання агресивності бюрократичного апарату. І це, на жаль, стосується не лише сфери науки.

Насамперед йдеться про кризу державної соціальної та економічної політики, про конфліктний характер взаємовідносин політичних лідерів як між собою, так і з електоратом. Усі суспільні верстви разом із науковою та технічною елітами стали заручниками світоглядної ситуації в нашій країні, яку характеризує розмежування як наслідок духовного розшарування населення.

Відсутнє силове світоглядне поле соціальних взаємодій, наслідком чого є глибока моральна деградація особистості, суспільства і влади, різке падіння престижності освіти та освіченості, наукової праці і праці у сфері культури. Штампами на зразок “демократія”, “права людини”, “плюралізм”, “ринок”, які вже стали звичними й цілковито затертими, навряд чи можна пояснити ситуацію в Україні. Чисельні розробки й “плани дій” на угоду й на виконання умов співпраці з міжнародними організаціями на кшталт Ради Європи, ЄС, ОБСЄ чи НАТО уже давно перетворилися на бюрократичні документи, позбавлені будь-якого стратегічного значення й “живої душі”.

Україна, звітуючи перед партнерами щодо реалізації подібних документів, постійно виправдовується, що поки не виконала певний пункт спільно намічених “планів дій”, але невдовзі виконає й перевиконає. Уся ця знедушена бюрократія підозріло нагадує пріснопам’ятні “плани партії й народу” радянського періоду.

Водночас уже в перший рік президентства Віктора Ющенка було здійснено спробу створення Стратегічної ради з розвитку державної політики або ж Національної стратегічної асамблеї. Один із проєктантів такої Асамблеї Є. Бистрицький окреслив головну передумову успішного функціонування Асамблеї стратегів – “відкритий доступ до інформації та прозорий процес вироблення рішень”.

Зрештою, все звелось до Указу Президента щодо створення відповідної ради з одночасною ліквідацією трьох подібних громадських рад, сформованих попередником нинішнього президента – Л. Кучмою. Проте, як і багато інших указів, цей також не виконується або лише декларується.

Існують ще 4–5 партійно-громадських стратегічних проєктів розвитку України (від БЮТ, “Українського форуму”, ПР, ВГО “Успішна Україна” тощо), які написані яскравою мовою, містять чимало полум’яних закликів, але не дають відповіді на головне питання: “Що і як робити?”, не містять жодних аргументів і наукових обрахунків. Характерно, що автори таких піарівських документів науку або не помічають взагалі, або відводять їй службову допоміжну роль, не розуміючи пріоритетності завдань інноваційного розвитку України.

Не дивно, що замовники таких стратегічних документів їх не читають і не керуються ними у своїй практичній діяльності, а якщо виникає гостра потреба в модернізації та інших інноваціях, шукають підтримку за звичною схемою за кордоном.

Прикладом такого невтішного становища є майже одночасні звернення виконавчої влади у квітні 2009 р. за допомогою у справі модернізації української “Труби” (ГТС) до Європейського Союзу, а у випадку з енергозбереженням – до Японії. Напевно, уряд не вірить у потенціал вітчизняної науки й технологій або навіть не здогадується про його існування. Цікаво, чи звернувся б японський прем’єр за допомогою у вирішенні будь-якої нагальної технологічно-економічної проблеми до українців.

Водночас зрозуміло, що на початку своєї діяльності Стратегічна Рада (чи Асамблея), про яку вже йшлося, мала би вдатися до порівняльного аналізу того, що і як робиться в напрямі стратегічного планування внутрішньої та зовнішньої політики в інших країнах і, зокрема, у найголовніших стратегічних партнерів – США, ЄС та в найближчого сусіда – Росії.

Проте ті масштабні проекти стратегічного призначення, які здійснюють американці чи європейці в особі різноманітних РЕНД та інших “мозкових центрів”, слід належним чином профінансувати, тоді як вітчизняні керівники зазвичай хочуть отримати цінний інтелектуальний продукт майже задарма. А якщо їм це не вдається, то шукають фінансову й технологічну допомогу за кордоном.

Щодо використання досвіду Росії, то в українському керівництві намітилося більше точок незгоди, аніж згоди. До цього суцільного “дискоординансу” додалися ще й проблеми інтеграції обох країн з різними міжнародними структурами й передусім із НАТО.

Тим часом “державно-корпоративна Росія” має досить цінний досвід стратегічного планування, перехід до якого було намічено вже на початку президентства В. Путіна у вигляді Центру стратегічних розробок, який тоді очолив найближчий сподвижник Путіна петербурзького періоду його діяльності Г. Греф.

Зрештою, в Росії справа звелася до виокремлення чотирьох “національних проектів” соціального призначення (“Здоров’я”, “Освіта”, “Доступне комфортне житло” й “Розвиток АПК”). Але діяльність створеної у 2005 р. президентської Ради із реалізації президентських проектів, яку на початку багато хто розцінив як спробу створити ще одну “паралельну вертикаль влади”, не обмежується лише соціальною сферою. Зокрема, предметом пильної уваги цієї Ради є нанотехнології, які стосуються інноваційного розвитку країни.

Стратегія науково-технологічного “проривного” розвитку України потребує встановлення владою та громадськістю більш “високої планки” конструктивної адаптації до нового світу, який нині народжується в процесі подолання світової кризи. Архітектура якісно нового світу ще перебуває у процесі становлення, і в цьому новітньому світі Україна має шанс для самовизначення й самоутвердження.

Саме в такому цілеспрямованому, динамічно організованому середовищі слід вибудовувати довгострокову перспективу стабільного та стійкого розвитку України. Це наш стратегічний шанс не лише технологічного оновлення економіки, а й усунення конфліктності в суспільстві, повернення довіри та ефективної взаємодії між владою і народом.

У процесі послідовного опрацювання та втілення в життя такої загальнонаціональної і науково-технологічної стратегії є можливість конструктивно впливати на весь спектр партнерів та опонентів, “ворогів” і друзів України в сучасному світі, змінюючи типологію зв’язків, що вже склалися, здійснюючи потрібні корективи тощо.

Нинішній режим державної влади переживає не найкращі часи, не маючи широкого соціального фундаменту, адекватної національним особливостям моделі державного устрою, довіри громадян до державної влади та її політики. Такий невтішний стан речей багато в чому пояснює відсутність загальнонаціональної стратегії розвитку, яка передусім має мобілізуючий і консолідуєчий потенціал.



Отже, питання загальнонаціональної стратегії розвитку – це питання того, чи зуміє Україна динамічно відродитися після нинішньої внутрішньої та загальносвітової кризи не як держава третього світу, а як розвинена європейська держава, і чи буде цей результат досягнуто не авторитарними, а демократичними методами, на засадах загальнонаціонального консенсусу.

## 4.12. ПОЛІТИКА ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ ПОДІЙ НА ДОНБАСІ

*Власюк О. С. Виступ на Президії НАН України в обговоренні однойменної національної доповіді (Київ, Президія НАН України, березень 2016 р. Публікується вперше.*

Сьогодні політика інтеграції українського суспільства є найбільш актуальною для держави проблемою. Йдеться про пошук шляхів відстоювання незалежності і зміцнення державності в умовах гібридної війни. Роботу з цієї проблематики слід було розпочинати з моменту отримання незалежності, загострилася вона понад 10 років тому, з часів зародження “донбаського синдрому”, проте і зараз питання інтеграції українського суспільства на часі. Нині у нас згуртоване суспільство. Це очікувано, оскільки зовнішня загроза державності завжди мобілізує до єдності. “Градус” єдності, який сьогодні живиться патріотизмом, ще є досить високим, проте поволі знижується. Отже, маємо терміново реалізовувати політику національної єдності, і потрібно переходити від теорії до практики.

Для того щоб успішно реалізувати політику інтеграції, необхідно заставити Росію піти з Донбасу і Криму. Як це зробити, який запас міцності і рішучості в Росії, як їй протистояти – питання відкриті. Проте, не вирішивши їх, ми не зможемо ефективно реалізувати політику інтеграції щодо окупованих територій. Цю роботу розпочинати потрібно вже зараз, незважаючи на успіхи чи поразки в гібридній війні.

Змусити Росію піти з Донбасу – це сьогодні лейтмотив Мінського переговорного процесу. Так, ми зазнаємо і будемо зазнавати потужного тиску з боку Росії, якій насправді немає діла до своїх маріонеток у Донецьку і Луганську. Росія прагне підірвати життєздатність Української держави, у тому числі за допомогою окремих пунктів Мінської угоди. Так, нас будуть примушувати до ухвалення самогубних рішень деякі наші західні партнери. Але ми вже звикли до цього і не маємо наміру більше поступатися національними інтересами.

Особливу увагу слід приділити інформаційній політиці протидії російській пропаганді. Нагадаю, що Кремль розпочав пропагандистську підготовку до агресії проти України з 2008 року. Ідеологічним обґрунтуванням агресії стала концепція “русского мира”. У пресі, на телебаченні, в Інтернеті реалізовувалися пропагандистські кампанії і спеціальні інформаційні операції. Масовими накладами видавалися різноманітні книги про майбутню російсько-українську війну.

Російська пропаганда мала три основні цільові аудиторії: західну, українську і власне російську.

Головним завданням на західному напрямі було доведення штучності української нації і приреченості Української держави, яка так і не відбулася.

Поміж українців поширювалися міфи про правічну єдність з російським народом, про “триєдиний, штучно розділений російський народ”. Оспівувалися переваги приєднання до новітньої Російської імперії/СРСР-2 “під геніальним керівництвом В. Путіна”. Водночас доводилася неспроможність українських еліт управляти незалежною державою, акцентувалася увага на їх корумпованості, нездатності до компромісів тощо.

У свою чергу російське суспільство інфікувалося ідеями великодержавного шовінізму, імперства, православного фундаменталізму, російського фашизму тощо. Озвучувалися тези щодо неповноцінності інших народів порівняно з “найдуховнішим у світі” російським народом. При цьому російська пропаганда не зупинялася перед поширенням найбрутальніших вигадок. Гідну конкуренцію в цьому пропагандистам становили лише російські політики і дипломати.

Інформаційна компонента гібридної війни спрацювала в Криму. Однак уже в подіях на сході України вона не дала очікуваного результату. Це змусило Росію перейти до формату військового вторгнення.

Сьогодні Україна повинна дати ефективну відповідь на інформаційну агресію. Ця відповідь має бути такою ж комплексною, як і російська пропаганда. І цільова аудиторія має бути та сама: це Україна, захід і Росія.

Необхідно забезпечити інформаційний простір якісним вітчизняним інформаційним продуктом. Треба активізувати державну інформаційну політику на окупованих територіях. Практично не використовується потенціал інформаційного спротиву на зовнішній арені. Тут Міністерство закордонних справ не закриває всі проблемні напрями. Слід створити ефективне іномовлення. Маємо визнати, що на сьогодні воно існує більше де-юре, ніж де-факто.

Висновок очевидний. Необхідно розробити нову модель політики національного єднання. Зволікати не можна, тому що втрата теперішнього шансу може коштувати дуже дорого.

### 5.1. ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР: РЕАЛІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

Публікується за: *Власюк О. С. Людський вимір: реалії і перспективи України / О. С. Власюк, Б. О. Парахонський, С. І. Пирожков // Політика і час. – 1995. – № 2. – С. 34–45.*

Згідно з резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 11–12 березня 1995 р. в м. Копенгагені (Данія) відбудеться всесвітня зустріч на найвищому рівні в інтересах соціального розвитку. Президент України доручив Комісії з питань соціального захисту населення при Президентові України забезпечити підготовку заходів щодо участі України в цій зустрічі, зокрема Національної доповіді, актуальних, з точки зору нашої держави, пропозицій до проектів Декларації та Програми дій.

Враховуючи необхідність підготовки Національної доповіді від України та ініціативу Постійного представництва ООН в Україні, Національний інститут стратегічних досліджень разом з науковими установами НАН України – Радою з вивчення продуктивних сил України, інститутами соціології та економіки – підготував наукову доповідь “Україна: стратегії людського розвитку в перехідний період”. Пропонована стаття є узагальненням концептуальної частини цієї доповіді.

Під людським розвитком автори розуміють процеси зростання можливостей людини в самореалізації й задоволенні потреб у сфері добробуту, безпеки, здоров'я та духовності. Стаття окреслює існуючий рівень можливостей людини в Українській державі, показує, що вона здатна зробити в нинішніх умовах у політичному житті, у сфері економіки, культури та науки. Важливим питанням є ступінь захищеності людини від різних загроз її життєвим інтересам і власному життю.

#### **Людина та розбудова держави**

Людина існує у трьох основних сферах буття – природно-біологічному, соціальному та духовному. У цих вимірах вона включена в середовище, в якому живе, але не розчиняється в ньому, а взаємодіє з ним.

Сутність людини не може бути окреслена досить повно лише в одному вимірі, хоч інколи її визначають або як тварину, або як сукупність “соціальних відносин”, або як “іскру божу” тощо. Людина є складною функціональною системою, що здатна діяти у світі і творити його згідно з власною сутністю.

Здатність діяти зумовлена наявністю в людині плану організації внутрішнього світу (духовність), за допомогою якого вона спілкується

зі світом зовнішнім (середовище) та взаємодіє з ним. Чим більше розвинений внутрішній світ людини, тим більше вона має можливостей діяти і творити у світі зовнішньому.

Свобода людини полягає не в тому, щоб бути максимально незалежною від зовнішнього середовища, а в тому, щоб мати якнайбільше можливостей самореалізації в ньому згідно зі своєю внутрішньою побудовою. Високорозвинена особа має більше можливостей, вільніша у власному виборі, тоді як людина малорозвинена більшою мірою залежить від тих функцій, що покладаються на неї ззовні.

Тоталітарне суспільство, в якому перебувала Україна в останні десятиліття, було побудоване так, щоб кожна людина виконувала певну функцію в жорсткій системі й не виходила за чітко окреслені межі. Це стримувало її внутрішній розвиток, а творчі здібності не мали можливостей для реалізації. Тоталітарна система зводила людину до рівня функції. У нехтуванні творчим потенціалом особи, на наш погляд, і полягає головна причина краху тоталітаризму в колишньому СРСР. Це проявлялося, зокрема, у відсутності належних умов для підприємницької, громадської та інших форм активності, що мало наслідком закріплення в масовій свідомості орієнтацій на пасивне очікування кращого майбутнього. Іншими причинами можна назвати нехтування природними потребами людини та відсутність спілкування зі світовою цивілізацією.

У той час, коли західний світ із його принципами вільного розвитку людини впевнено створював новий тип цивілізації, тоталітарне суспільство в колишньому СРСР вичерпало власний потенціал і не сформувало нових можливостей для того, щоб спрямувати людську енергію на цивілізаційний розвиток. Гальмування розвитку творчого потенціалу особистості врешті-решт призвело до стримування економічного та соціального прогресу.

Стан “затриманої” (за А. Дж. Тойнбі) цивілізації, в якому зараз перебуває Україна, визначений насамперед відлученням її від світових цивілізаційних процесів. Наслідком цього стала загальна дезорієнтація широких верств населення щодо власних можливостей і потреб.

Головною стратегією держави є, безумовно, якнайшвидший вихід з такого стану. Але чи не найбільшою перешкодою при цьому є сформований за останні десятиліття менталітет “радянської людини” (під менталітетом ми розуміємо соціально-психологічну структуру особистості, що орієнтує її думки, емоції, мотивує вчинки та форми спілкування).

Головні риси “радянської” ментальності: пасивність особи – відсутність волі до поліпшення життя власними силами, що доповнюється формальною активністю, про людське око, головне – створити враження, що людина працює, а не працювати на певний результат; комплекс меншовартості – відчуття власної нездатності через некомпетентність та непрофесіоналізм, зворотною стороною чого є невмотивована амбіційність та хамство; патерналізм – перекидання на владу вирішення власних проблем, що, з іншого боку, компенсується можливостями, які надають людині неформальні стосунки; безпорадність – надія на вирішення проблем ззовні, на чийсь гуманітарну допомогу.

Цей відбиток “радянськості” так чи інакше присутній у психології кожної людини, яка вихована за радянської доби. Молодь поступово звільняється від

ідеологічних нашарувань радянської ментальності, змінюється відповідно до нових умов життя, але цей процес відбувається неконтрольовано, стихійно. Людині краще живеться, коли вона відходить у “тінь” – у тіньову економіку, тіньову владу, тіньову культуру тощо.

Побудова цивілізованої держави потребує також формування якостей цивілізованої людини, що здатна вільно жити й реалізовувати власні інтереси, узгоджуючи їх з інтересами інших людей та нації загалом. Людина повинна вміти жити в умовах конкуренції і відповідати за власні вчинки, робити справу професійно.

Які передумови існують для формування менталітету сучасної людини? Щоб відповісти на це питання, ми повинні звернутися до більш глибоких прошарків соціально-психологічної побудови людини, до ментальних структур, що за роки радянської влади були певною мірою витіснені панівною ідеологією.

Розглянемо особливості власне української ментальності. До них дослідники відносять: природну толерантність українця, його індивідуалізм, спокійний, зважений підхід до вирішення складних проблем, приязне ставлення до іншого, чужого, гостинність, працьовитість, миролюбність, ліричне сприйняття життя, близькість до землі, природи загалом.

Водночас позначається відсутність почуття національної єдності, громадянськості, здатності захищати себе від зовнішньої агресії, примиренність до негативних явищ у житті, терплячість, відсутність здорових амбіцій тощо.

Деякі психологічні риси українців можна використати як тло для формування сучасної людини, інших – потрібно позбуватися або надавати їм більш позитивного навантаження. Ця проблема складна і потребує додаткового вивчення.

Формування нових людських якостей, що необхідні українському суспільству для виходу на новий, динамічний рівень цивілізаційного розвитку, потребує величезних зусиль з боку влади, суспільної думки, а також належного розуміння світового співтовариства.

Сучасні уявлення про розбудову держави та відповідні програми реформування суспільства, на жаль, будуються ще на старих засадах, тобто в них питання людського розвитку не стали пріоритетними, як і раніше, відсунуті на другий план. У результаті такого бачення людина не є виміром усіх соціально-економічних та соціально-політичних перетворень.

Вважається, що спочатку слід сформувати засади ринкової економіки, створити громадянське суспільство, а вже з огляду на це формуватиметься належний менталітет людини. Проте це аж занадто спрощене уявлення. А воно, на жаль, поширене і серед багатьох інтелектуалів, і в структурах влади, і серед населення.

Поставимо, наприклад, питання, чому в Україні гальмується процес приватизації, кульгає підприємництво, уповільнюється процес створення власної фінансово-кредитної системи, тобто чому гальмуються реформи? Відповіді будуть різні. Це або економічна криза, або необхідність соціального захисту, або чийсь політичні інтереси тощо. На наш погляд, вирішення проблеми насамперед залежить від сфери людського розвитку та психології окремої людини. Адже складніше змінити внутрішній світ людини, ніж усе інше.

Стратегія розвитку України в людському вимірі має будуватися з урахуванням того, що в центрі стоїть саме людина з її реальними проблемами, психологічним складом.

### Стратегічний вибір України

Жодна країна світу не починає свій розвиток з нуля. Існує досвід людства і загальноцивілізаційні процеси, які потребують вивчення. Будь-який ізоляціонізм не має переваг, а самотність і незалежність мають досягатися шляхом динамічного та всебічного розвитку форм спілкування зі світом, пошуку власного обличчя у світовому співтоваристві. Досвід людства свідчить, що нормальному суспільству притаманні цінності демократії, ринкової економіки, правової держави тощо. Прогрес суспільства полягає насамперед у розвитку форм реального усвідомлення людиною свободи, в розширенні її можливостей творити й упорядковувати свій світ. Невипадково розвиток духовності, національний ренесанс вважають підґрунтям демократичного суспільства та ринкової економіки.

Наше суспільство тільки народжується. Його провідні структури лише починають створюватися, хоча дехто вважає, що можна використати старі форми свідомості та громадської поведінки. Україна – це не тільки певна територія і населення, історична пам'ять та культура, а й ціннісне поняття, що визначає норми поведінки і мислення певної цивілізаційної єдності людей. Бути українцем означає і прилучення до європейської цивілізації у формах певної культури, але культури, відкритої для світових досягнень людства. Нація не може бути чимось ізольованим і замкнутим у собі.

Наслідком безмежної віри в прогрес є сучасна екологічна криза, реальна можливість самознищення людства, криза духовності тощо. К. Лоренц у своїй проповіді 1961 р. назвав вісім, на його думку, головних “смертних гріхів” людства: скупчення, що веде до підвищеної агресивності й деетизації людини; руйнація життєвого простору й загроза екологічної катастрофи; страх перед майбутнім; конкуренція, постійний поспіх, що не дає людині можливості замислитися; відмирання почуттів у людини й заміна їх сурогатами; генетична деградація людини, втрата чи відмова від вроджених схем соціальної поведінки; розрив традиційних зв'язків і безупинна війна поколінь; нарешті – індоктринація, коли вчення стає масовою ідеологією і людство тримається за нього для забезпечення ілюзії єдності, нівелювання особистості, наслідком чого є втрата індивідуальності.

Новий зміст ідеї розвитку можливий лише за умови радикального перегляду засад відносин людини зі світом. Головною є ідея діалогу, комунікації зі світом, а не його трансформація. Останнє було принципом розвитку західної цивілізації в ХІХ–ХХ ст., коли відбувалося інтенсивне перетворення природи, що диктувалося технологічними потребами. Нова технологічна революція наприкінці ХХ ст. пов'язана з розробкою ідеалів інформаційного суспільства, тобто йдеться не лише про оснащення людини сучасними комп'ютерами або суцільну інформатизацію суспільства й усіх засобів виробництва.

Стратегічне значення окреслених ідеалів полягає в тому, що зі створенням інформаційного суспільства радикально змінюються буття людини, її мислення

й системи орієнтації у світі, схеми комунікацій і норми поведінки та спілкування. Українське суспільство має інші цілі – створення ринкової економіки, суверенної держави, культурне відродження, утвердження верховенства закону. Інакше неминучими стають деградація суспільства, його відставання від світових цивілізаційних процесів.

Україна стоїть перед вибором стратегічного шляху свого розвитку, що може бути зведений до кількох варіантів: або безпосереднє прилучення до європейської цивілізації; або обрання консервативних структур, що пов'язують країну з “євразійським” регіоном, тобто опосередковане прилучення до світової цивілізації в межах СНД; або будь-який варіант самобутнього розвитку, що акумулює інтереси держави в європейському та євразійському геополітичному просторі.

Ситуація нагадує ту, що відбувалася в Іспанії після падіння тоталітарного режиму Франко. Тоді боротьбу між собою вели представники двох головних тенденцій у визначенні стратегічних шляхів розвитку: “іспаністи”, які прагнули до самобутнього розвитку і врешті-решт програли в суперечці з “європейцями”, які тяжіли до включення країни в європейські структури. Ізоляціоністські ідеали з їх комплексом національної винятковості й орієнтацією на духовно-культурну замкнутість вимагали від людей колективістських форм ментальності, самопожертви в ім'я ідеалів аскетизму. Європейська ж орієнтація передбачала вихід з ізоляції і створення умов для досягнення нової цивілізаційної якості нації. Суспільство спромоглося усвідомити потреби часу й проявити політичну волю, щоб здійснити стратегічний перелом у житті нації. Іспанія тепер – невід'ємна частина європейського співтовариства.

Якщо поглянути на головні тенденції боротьби за визначення шляхів подальшого розвитку України, то можна побачити, що картина вимальовується дещо своєрідна. Насамперед слід зазначити, що більшість національно орієнтованих сил суспільства – цілком демократичної спрямованості. Вони зовсім не прагнуть до самозамкнутості й ізоляціонізму, а навпаки, обстоюють реформи і більш міцну інтеграцію з Європою.

До своєрідної ізоляції прагнуть консервативні сили колишньої партноменклатурної верхівки, що спираються на існуючі ментальні структури “советської” людини, люмпенську психологію, проімперські настрої. Така самоізоляція можлива лише в межах колишнього СРСР. До національної самоізоляції закликають і деякі радикально-націоналістичні сили, які не мають великого впливу в суспільстві. Таким чином, головна боротьба за визначення стратегічного майбутнього України розгортається між силами національно-демократичного спрямування і силами проімперської орієнтації.

Останні висувують багато аргументів на користь саме “євразійського” варіанту, посилаючись на традиційні економічні зв'язки, спільність духовного життя, а найбільше на те, що нібито “Європа нас не хоче”, а якщо хоче, то встановить за це занадто високу ціну. Такі аргументи багато в чому спрацьовують, зважаючи на ментальні комплекси, поширені в нашому суспільстві, – меншовартості, хуторянства тощо. В умовах економічної кризи і зниження життєвого рівня населення це спрацьовує не на користь незалежної держави.

Шлях у Європу сприймається як щось не зовсім реальне в тій ситуації, в якій опинилася нині Україна. Коли ж ґрунтовно проаналізувати комплекс змін, що

відбуваються у Центральній Європі й на території колишнього СРСР, то зрозуміло: іншого стратегічного шляху для України як незалежної держави немає.

Власне ідея української незалежності спиралася значною мірою на можливість обрання для країни європейського шляху розвитку. При цьому поняття Європи не замикається лише на західноєвропейському просторі, а повільно змінюватиметься у напрямі включення центрально- і східноєвропейських регіонів до загальноєвропейської спільноти. Тобто Україні варто орієнтуватися не стільки на Західну Європу, скільки на нову модель відносин усіх європейських країн, яка вже формується. І не лише орієнтуватися, а й діяти в цьому напрямі. Можна сказати, що збереження й розвиток Української держави безпосередньо залежать від структурних зрушень у європейському регіоні загалом.

Наша країна протягом надто тривалого часу була відрізана від західних цивілізаційних тенденцій розвитку, щоб процес повернення в Європу відбувався природно й безболісно. Україна дійсно має значні інтелектуальні й трудові ресурси, розвинену інфраструктуру господарства, вигідне геополітичне становище. Але розраховувати на те, що тільки завдяки цим чинникам можна посісти гідне місце в європейському та світовому співтоваристві – щонайменше помилково.

Наявний науково-технічний потенціал не дає і не може дати Україні відчутних переваг, оскільки його інфраструктура сформована з орієнтацією на затратну економіку, неринкові відносини і, найголовніше, базується на понівеченій технократичній свідомості. Якщо різко “відкрити” Україну для проникнення західноєвропейського капіталу, західних стереотипів інтелекту й духовності, для справжніх ринкових відносин, якими вони сформувалися у світі, то виникне реальна загроза перетворення нашої країни, з одного боку, на сировинний додаток Європи, постачальника дешевої робочої сили, а з іншого – на “інформаційну колонію”, загальноєвропейський смітник відходів, ринок збуту вчорашніх технологій, товарів широкого вжитку.

Найбільшою перешкодою на шляху швидкої та ефективної інтеграції України в Європу є саме невідповідність її економічних і ментальних структур. Сучасна європейська цивілізація ґрунтується на ментальних формах, які склалися століттями. Україна протягом тривалого часу була в насильницький спосіб відірвана від цих процесів, і її ментальність була деформована імперською та колоніальною свідомістю. Але прилучення до Європи неможливе без тривалого процесу трансформації менталітету. Психологічно Україна ще не готова до сприйняття й ефективного використання сучасних технологічних систем високого гатунку. Ментальної організації виробника, до якого пристосована новітня технологія, в Україні немає.

Виникає нагальна необхідність пошуку такого шляху розвитку України, який має враховувати її реальне становище й ті досягнення, що пропонує світовий досвід. Потрібно насамперед винайти головну парадигму побудови майбутньої цивілізації, яка визначається логікою розвитку людства. Центральною її ланкою є людина, наділена свободою і, рівною мірою, відповідальністю, правом на вибір, справедливістю, працею та гідними умовами життя. Західна цивілізація виробила форми орієнтації виробництва саме на людину, її свідомість, ментальну організацію, культуру. Проблеми матеріального забезпечення при цьому



загалом уже вирішено. Триває пошук нових орієнтирів. І саме зараз Україна має можливості започаткувати побудову цивілізаційних структур на якісно нових засадах, що враховують і західний раціоналізм, і власні форми ментальності.

Головні резерви прогресу – на шляху інтелектуалізації суспільства. А це вирішальною мірою залежить від структур функціонування механізмів його інтелектуального ресурсу. Цей напрям має стати головним у майбутньому розвиненої нації, суспільства. Тільки з його урахуванням можливою є розробка будь-якої перспективної програми – економічної, соціальної, військової.

Як і в багатьох інших сферах життя українського суспільства, головною метою стратегічного протистояння в інформаційному просторі є розподіл між силами проімперського ґатунку і тими, які орієнтовані на створення незалежної і демократичної держави. В інформаційному просторі СНД необмежено панують засоби масової інформації колишнього Союзу, які швидко перебудувалися і діють в інтересах “правонаступниці СРСР” – Росії.

З боку Москви у світовий інформаційний простір, як і раніше, надходить не досить об'єктивна інформація щодо стану справ в Україні, Грузії та інших країнах, які прагнуть реальної незалежності. Реакція українських масмедіа не є оперативною та адекватною силовому інформаційному тиску.

Недостатня увага до оволодіння світовим інформаційним простором з боку державних структур, повільність у створенні незалежних інформаційних агентств призводять до формування негативного іміджу України у світі, а це спричиняє значні економічні й політичні втрати. У сучасному світі, насиченому інформаційними потоками, виграє той, хто їх формує і вміє регулювати у власних інтересах. Розробка інформаційних стратегій є пріоритетною справою влади, пов'язаною зі створенням системи інформаційної безпеки держави.

На наш погляд, Україні слід, не втрачаючи міцних зв'язків з російською культурою, долучитися до європейського досвіду у вирішенні цих проблем, а в перспективі – органічно увійти в європейський контекст культурного розвитку, де справді створюються умови для синтезу загальносвітових тенденцій розвитку культури й національних особливостей.

Культура в Україні перебуває під загрозою загальної космополітизації. На додаток до вторгнення різних форм масової культури ми маємо ще й багаторічну традицію меншовартості, що нав'язувалася з боку імперської державної свідомості. В інтересах Української держави важливо проводити стратегічну політику підтримки і всебічного розвитку національних форм культури з тим, щоб довести її до сучасного цивілізованого рівня. Без цього неможливе відродження нації і розвиток державності. В умовах України така стратегія передбачає розробку і негайне втілення комплексних програм надзвичайних заходів в різних галузях культурного й духовного життя, насамперед у тих, що пов'язані із засобами масової інформації, кіномистецтвом, видавничою діяльністю, функціонуванням елітарних форм культури.

З позиції національних інтересів українського суспільства необхідно проводити політику в напрямі створення умов та механізмів толерації різних систем цінностей, що існують у суспільстві, враховуючи загальнолюдські. Усе це аж ніяк не може заважати формуванню нових комплексів ціннісних норм поведінки людей, потреба в яких виникає у зв'язку з перетвореннями в країні.

Відомо, яку велику роль відігравав у нові часи морально-ціннісний комплекс “протестантської етики” для прогресивного розвитку європейської цивілізації. Можливим є формування аналогічних комплексів і в нашій країні. Та вони мають бути поєднані з ментальними структурами реального суспільства, інакше неминуче виникатимуть конфліктні ситуації як результат зіткнення ціннісних систем. Особливою рисою останніх є те, що вони формуються значною мірою несвідомо, внаслідок механізмів виховання та традицій. Людину неможливо “навчити” капіталізму, але життєві умови і виховання можуть стимулювати у неї вироблення комплексу підприємництва. Людину можна змусити до праці, але можна також зробити потяг до праці природною потребою, якщо це виховується з дитинства і відповідає нормам життя навколишнього середовища.

Державна політика України у сфері регулювання міжетнічних відносин орієнтована на підтримку мови, культури, традицій, вірувань національних меншин, тобто виходить з ідеї етнічного плюралізму. Вона утверджує можливість і необхідність співіснування та рівноправного розвитку різних етнічних груп у межах єдиного поліетнічного простору. Спроби активної протидії нормальним етнічним процесам з боку держави або інших політичних сил здаються марними, якщо зважати на історичний досвід загалом і нашої країни зокрема.

Але обов'язком державних структур є створення механізмів узгодження інтересів різних етносів, щоб запобігти можливим конфліктам. Якщо таких механізмів немає, тоді етнос тяжітиме до створення власних структур влади, й врешті-решт постане питання вибору з двох варіантів – або дати змогу етносу створити свою державу, або вдатися до геноциду чи депортації всього народу. Зрозуміло, що останнє неприпустиме для демократичної держави, оскільки є інструментом імперської політики.

Ситуація в Україні загалом мало відрізняється від ситуації в будь-якій великій європейській країні: провідна нація, що створила власну державу, утворює також загальні структури, які формують поліетнічний простір країни. З метою консолідації суспільства така єдина платформа для спілкування етносів має існувати, але справа ускладнюється тим, що в Україні такою платформою фактично є російськомовна та радянська ментальність.

В інтересах Української держави потрібно якнайшвидше сформувати власні структури взаємодії етносів, хоч це й нашоувхується на жорсткий опір так званій українізації з боку колишніх типів свідомості. Підґрунтям для такої стратегії має бути політика національного відродження української культури і її модернізація, адже лише ментальні структури розвиненої та цивілізованої нації можуть бути тим єдиним базисом для спілкування інших культур, які ще тяжіють до іноземних культурних осередків і можуть порівнювати якість та рівень культури.

### **Регіональний вимір людського розвитку**

Досить високий середній рівень гуманітарного розвитку України (45-те місце у світі за класифікацією ООН і даними 1992 р.) не виключає його певної диференціації стосовно окремих регіонів країни. Тому значний інтерес становить

оцінка регіональних рівнів людського розвитку в Україні, що дає змогу здійснити їх порівняльний аналіз та слугує підґрунтям для вироблення ефективної регіональної політики.

Для оцінювання регіональних рівнів гуманітарного розвитку ООН застосовує власну методіку, яка, на наш погляд, має окремі вади. Зокрема, до розгляду береться досить обмежене коло чинників, що не дає змоги з достатньою повнотою охарактеризувати проблему. Враховуються лише позитивні характеристики (стимулятори) людського розвитку (чим вище значення показника, тим вищий рівень гуманітарного розвитку досліджуваного об'єкта), і залишаються поза увагою негативні індикатори (дестимулятори) розвитку суспільства (наприклад, стан злочинності, безробіття тощо).

Національним інститутом стратегічних досліджень розроблено власну методіку розрахунку індексів людського розвитку, яка дає змогу враховувати кількісні та якісні аспекти людського розвитку держави. На думку фахівців, він визначається тим, наскільки в суспільстві реалізовано стратегії, що забезпечують розвиток, безпеку та свободу людини. Можливість реалізації кожної із зазначених стратегій зумовлена забезпеченістю людськими ресурсами, інтелектуальним потенціалом та соціально-правовою захищеністю населення.

Забезпеченість людськими ресурсами залежить від перебігу процесів відтворення, а також мобільності, зайнятості і стану здоров'я населення. Інтелектуальний потенціал суспільства визначається духовністю, розвитком науки, освіченістю населення та розвитком інформаційних комунікацій. Соціально-правова захищеність населення характеризується його життєвим рівнем, розвитком соціальної інфраструктури, ефективністю правоохоронної діяльності й розвиненістю інститутів соціального захисту.

Для кожної з характеристик визначається перелік критеріїв, за якими оцінюється фактичний стан їх розвитку. Так, перебіг процесів відтворення населення оцінюється сумарним коефіцієнтом народжуваності та демографічним навантаженням (співвідношення непрацездатного населення до працездатного); розвиток науки визначається чисельністю працівників науки й технічної інтелігенції (масовість науки), чисельністю академіків і членів-кореспондентів (елітарність науки) та практичною реалізацією наукових ідей (дієвість науки); життєвий рівень характеризується класичним показником виробленого національного доходу на одну особу, середньомісячною заробітною платою робітників і службовців (мається на увазі бюджетний сектор державної власності), середньою забезпеченістю житлом тощо. У процесі розробки інтегральних індексів регіонального людського розвитку було враховано 32 критерії.

Під час оцінювання вагових коефіцієнтів критеріїв використовувався метод аналізу ієрархій, що ґрунтувався на обробці експертної інформації, яку отримують при попарному порівнянні елементів проблеми з подальшим ієрархічним синтезом результатів. Для попарних порівнянь були запропоновані анкети, які після їх заповнення експертами оброблялися з використанням спеціальних алгоритмів.

Результати обробки анкет щодо України інтерпретуються так.

– На думку експертів, найважливішим для людського розвитку є свобода людини (56 %), яка має перевагу над безпекою людини (32 %) та її розвитком (12 %).

– Для реалізації стратегій людського розвитку найбільш пріоритетними є інтелектуальний потенціал суспільства (51,1 %), соціально-правова захищеність (29,6 %) та забезпеченість людськими ресурсами (19,3 %).

– Інтелектуальний потенціал однаковою мірою визначається духовністю, розвитком науки та освіченістю (по 28,6 %) і лише потім – розвитком комунікацій (14,2 %).

– Соціально-правову захищеність населення найбільш інформативно характеризує його життєвий рівень (51,5 %), менш важливими є дієвість правоохоронної системи (22,6 %), наявна соціальна інфраструктура (13,4 %) та розвиненість інститутів соціального захисту (12,5 %).

– Для забезпеченості людськими ресурсами найважливішим є стан здоров'я населення (54,6 %), перебіг процесів відтворення (25,6 %), мобільність населення (15,6 %), зайнятість (4,3 %).

За визначеним колом показників, ґрунтуючись на офіційних джерелах інформації Міністерства статистики України, було сформовано базу даних, що характеризує перебіг процесів гуманітарного розвитку в Україні за 1992 р.

Залежно від критеріїв оцінки окремі регіони України ранжуються за різними зрізами людського розвитку досить неоднаково. Наприклад, найсуттєвішим для оцінки людського розвитку експерти визначили життєвий рівень населення, що характеризується національним доходом на одну особу (ваговий коефіцієнт 0,041), середньомісячною заробітною платою у бюджетному секторі (0,013) та середньою забезпеченістю житлом (0,098 – найвищий ваговий коефіцієнт з усієї сукупності критеріїв). У 1992 р. перше місце в Україні за виробництвом національного доходу на одну особу посідала Дніпропетровська область (114,5 тис. крб), рівень зарплати був найвищим у Донецькій області (8134,8 крб), найкраща забезпеченість житлом – у Вінницькій області (21,5 м<sup>2</sup> загальної площі). Загалом з урахуванням вагових коефіцієнтів рівень життя населення серед регіонів України найвищий у Дніпропетровській області (0,91), на другому місці – Луганська область (0,88) і замикає чільну трійку Донецька область (0,86). Київська область (враховуючи м. Київ) посідає 11-те місце (0,79), а замикають перелік регіонів щодо забезпеченості житлом Закарпатська область (0,64) та Республіка Крим (0,64). Очевидно, що за рівнем життя регіони України досить однорідні, оскільки різниця між першим і останнім місцем становить лише 30 %.

Стосовно розвитку науки спостерігається значно строкатіша картина. На першому місці перебуває Київська область (0,95), далі – Дніпропетровська (0,65) та Харківська (0,59) області. На останніх місцях – Волинська (0,04) і Хмельницька (0,02) області, тобто спостерігається більше ніж 20-кратна різниця за цим критерієм між регіонами України. Така ситуація потребує негайного коригування.

Освіченість населення є найвищою в Харківській області (0,87), майже такий самий показник зафіксовано в Київській області (0,99) і лише дещо менший – у Херсонській області (0,8). На останніх місцях за цим критерієм серед регіонів України – Івано-Франківська (0,65) та Луганська (0,74) області. Зазначимо, що за рівнем освіченості населення регіони України досить однорідні.

Культурний розвиток (духовність) суспільства в регіонах України оцінювався за критеріями чисельності працівників культури на 1000 осіб, інвестицій

у культуру та відвідування населенням закладів культури й мистецтва. За рівнем культурного розвитку значно превалює Київська область (0,91), далі – Тернопільська область (0,61) та Республіка Крим (0,58). Досить несподіваним виявилось те, що замикають перелік регіонів України за рівнем культурного розвитку Дніпропетровська (0,35) та Донецька області (0,26). У такому разі про однорідність регіональних рівнів культурного розвитку говорити не доводиться, оскільки простежується трикратна різниця між окремими областями України.

Однією з найважливіших характеристик людського розвитку є, безумовно, стан здоров'я населення. За критерії оцінки тут бралися коефіцієнти дитячої смертності й кількість інвалідів, що враховувалися як дестимулятори, а також традиційний показник очікуваної тривалості життя. За цими критеріями найкращий стан здоров'я населення у Рівненській (0,97), Миколаївській (0,92), Закарпатській (0,9) областях. Республіка Крим (0,86) – на 10-му, Київська область (0,85) – на 13-му місці. Найгірший стан здоров'я серед регіонів України в Луганській (0,73) та Івано-Франківській (0,62) областях. Зважаючи на особливу чутливість населення до стану свого здоров'я, регіональна диференціація за цією характеристикою є досить відчутною, а її виправлення потребує заходів на державному рівні.

Крім зазначених результатів, проведене дослідження дає змогу зробити в регіональному розрізі конкретні висновки щодо перебігу процесів відтворення, мобільності та зайнятості населення, розвитку соціальної інфраструктури й інститутів соціального захисту, дієвості правоохоронних органів та розвиненості інформаційних комунікацій. Отримані результати – перший досвід комплексного оцінювання людського розвитку в Україні, що потребує подальшого узагальнення та осмислення. Тому обмежимося лише коротким оглядом інтегральних рівнів людського розвитку в регіонах України.

Регіональний аналіз враховував оцінки співвідношень до відповідного еталону (максимум ознаки-стимулятора та мінімум ознаки-дестимулятора за всією сукупністю критеріїв), прийнятого за одиницю. За зазначеною технологією найвищий інтегральний показник рівня людського розвитку має Київська область (0,83). Наступне місце з істотним відставанням посідає Дніпропетровська область (0,67). Основна група (21 область України) практично зіставна за інтегральним індексом гуманітарного розвитку і ранжується в межах від 0,55 (Хмельницька обл.) до 0,64 (Харківська обл.). Найнижчий індекс гуманітарного розвитку мають Закарпатська (0,52) та Івано-Франківська (0,53) області. Отримані результати дають підстави стверджувати, що регіони України досить однорідні за інтегральним індексом, що не виключає наявності істотних розбіжностей за окремими зрізами досліджуваної проблеми.

Запропоновану методику розрахунку рівнів людського розвитку автори розглядають лише як творчий пошук, що дає змогу виробити певні підходи до кількісного вираження якісних параметрів соціальних і духовних явищ. Необхідна додаткова копітка робота щодо уточнення загальної схеми ієрархії оцінки людського розвитку, подальшого обґрунтування системи критеріїв та проведення нових експертних опитувань. Проте цілком зрозуміло, що саме на такому шляху може бути вирішена проблема кількісної оцінки якісних процесів,

наприклад, переведення на мову цифр інтуїтивних понять “національні інтереси”, “загрози”, “суверенність”, “залежність” тощо. До того ж відкривається можливість прогнозування перебігу таких процесів.

### **Можливі перспективи: з досвіду моделювання**

За сучасних умов динамічного процесу державотворення в Україні прогнозувати перебіг процесів людського розвитку із застосуванням традиційних економіко-математичних методів, що так чи інакше екстраполюють минулі тенденції на майбутнє, – справа невдячна і заздалегідь приречена на поразку. Разом з тим конче потрібно мати науково обґрунтовану прогнозну оцінку стану досліджуваної проблеми на, проте досить ефективні середньострокову перспективу. Тому в такому разі доцільно застосувати мало відомі широкому колу фахівців методи аналітичного планування. Вони ґрунтуються на апараті системного аналізу і дають змогу синтезувати думку висококваліфікованих експертів та переводити на мову цифр їх інтуїтивні спостереження.

Шляхом попереднього обговорення проблеми були визначені такі ймовірні сценарії перебігу процесів людського розвитку в Україні.

- “Проекція” – збереження, перенесення сучасних тенденцій на майбутнє.
- “Занепад” – деградація суспільно-економічного життя, обмеження свободи людини щодо можливостей власного забезпечення.
- “Розвиток” – активізація суспільно-економічного життя, підвищення духовно-інтелектуального рівня, наближення до сучасного рівня цивілізації західних країн.

Наведені сценарії спираються на ймовірний стан економічної, політичної та соціальної системи в Україні. У такому стані система має певну структуру і потоки. Для того, щоб їх осмислити й охарактеризувати, використовується множина змінних (чинників, критеріїв), які називають змінними стану. Вони визначають структуру і потоки системи стосовно конкретного сценарію. Завжди є можливість визначити множину змінних стану та використати її для опису результату аналітичного прогнозу. Змінні стану класифікуються за узгодженням з різними аспектами кінцевого результату: політичними, економічними, соціальними, юридичними тощо. Кожен з наведених сценаріїв описується мовою відхилень кожної зі змінних стану від наявної ситуації. Інтенсивність змін вимірюється за допомогою аналітичної шкали відмін.

Для отримання результату аналітичного прогнозу гуманітарного розвитку в Україні були експертно визначені змінні стану, що характеризують досліджувану проблему в розрізі динаміки людських ресурсів, місця в суспільстві та самопочуття гуманітарної інтелігенції, стану освіти та культури, фінансування гуманітарної сфери, розвитку інформаційних комунікацій, рівня життя, соціальної захищеності й забезпечення прав людини.

Так, для опису соціальної захищеності населення були використані такі змінні стану, як пенсійне та медичне забезпечення населення, вартість лікування й доступність відпочинку. Експерти вважають, що порівняно із сучасним станом при сценарії “Занепад” спостерігатиметься істотне погіршення пенсійного

забезпечення, медичного обслуговування, при цьому зросте вартість лікування, стане менш доступним відпочинок. При сценарії “Проекція” незначною мірою погіршаться пенсійне та медичне забезпечення і можливості відпочинку, а також зросте вартість медичного забезпечення. При сценарії “Розвиток” дещо поліпшаться пенсійне забезпечення та можливості відпочинку, медичне обслуговування істотно покращиться, проте значно зросте його вартість, і так за всіма змінними стану. З використанням аналітичної шкали судження експертів були переведені у бальні оцінки.

Далі визначалася ймовірність практичної реалізації кожного зі сценаріїв. З цією метою було розроблено “ієрархічне дерево впливу” на гуманітарний розвиток в Україні. Підґрунтям для його розробки стали певні міркування. Майбутнє гуманітарного розвитку в Україні різною мірою залежить від перебігу процесів економічного, політичного та соціального розвитку. Динаміку зазначених процесів зумовлюють як внутрішні, так і зовнішні сили, серед яких було визнано за доцільне виокремити законодавчу владу, виконавчу владу, новонароджений клас підприємців, гуманітарну інтелігенцію, власне населення, а також Росію та Захід, під яким розумілися розвинені країни з ринковою економікою. Кожна з цих сил має свою мету, для реалізації якої використовує певну політику.

Так, для класу підприємців були визначені як основні цілі контроль соціально-політичних змін у країні, отримання прибутку, а також обмеження державного регулювання та контролю за діяльністю. Для реалізації власних цілей підприємці використовують політику, головним змістом якої є формування лобі в державних структурах, розвиток виробництва та формування власного іміджу через благодійницьку діяльність.

Реалізація такої політики так чи інакше впливає на гуманітарний розвиток у країні за зазначеними сценаріями і таким чином визначає ймовірність їх настання. І, нарешті, ймовірні сценарії формують один узагальнений сценарій, який дає змогу досить достовірно оцінити перспективи гуманітарного розвитку в Україні.

Як часовий горизонт аналітичного прогнозу було визначено 2000 р., оскільки на зазначеному проміжку часу, на думку експертів, структура чинних сил, їх цілі та політика істотно не зміняться.

Після формування “ієрархічного дерева” із застосуванням методу аналізу ієрархій для обробки заповнених експертами спеціально розроблених анкет були послідовно визначені зважені пріоритети щодо впливовості на людський розвиток перебігу економічних, політичних і соціальних процесів, а також чинних сил, їх цілей та політики і розрахована ймовірність реалізації визначених сценаріїв.

Синтез експертних суджень показав майже однакову можливість людського розвитку в Україні за кожним з виокремлених сценаріїв, а саме ймовірність реалізації сценарію “Занепад” – 0,344, “Проекція” – 0,335 та “Розвиток” – 0,321. Це свідчить про те, що нині суспільний розвиток в Україні перебуває в стані нестабільної рівноваги з ледь відчутним ухилом у бік деградації.

Переломлюючи ймовірність сценаріїв на інтенсивність відхилень визначених за ними змінних стану порівняно із сучасною ситуацією, отримуємо бальний узагальнений аналітичний прогноз гуманітарного розвитку в країні, який може бути інтерпретований певним чином.

Тривалість життя населення в Україні практично не скоротиться. Не набагато зменшиться народжуваність і зросте смертність. Еміграція матиме невелику тенденцію до збільшення. Істотно зросте рівень безробіття.

Дещо скоротиться чисельність гуманітарної інтелігенції та погіршиться її професіоналізм. Гуманітарії матимуть певні проблеми з працевлаштуванням. Залучення їх до участі в управлінні державою не передбачається.

Значно зросте вартість освіти при одночасному скороченні тривалості її отримання. Якість навчальних програм практично не погіршиться. Не матиме розвитку індивідуальний підхід під час навчання. Інтелектуальний рівень суспільства залишиться приблизно на сучасному рівні з незначною тенденцією до зниження.

Держава дещо скоротить свої витрати на фінансування гуманітарного розвитку, а спонсори практично не братимуть участі у цьому процесі. Як наслідок, тягар фінансових витрат буде перекладено на плечі населення, чії витрати на людський розвиток значно зростуть.

Порівняно із сучасним станом елітарність культурних заходів майже не зміниться. Зміщення культурних заходів з центру на периферію та їх орієнтація на віковий контингент не передбачається. Кількість та масовість культурних заходів дещо скоротиться, вони стануть менш доступними для населення.

Книговидавництво в країні скоротиться. Тираж газет незначно підвищиться при одночасному погіршенні якості газетних матеріалів. Деякою мірою зросте тривалість теле- та радіомовлення, а професійність підготовки передач залишиться на сучасному рівні. Особливого прогресу в телефонізації країни також очікувати не доводиться.

Загалом соціальний захист населення не поліпшиться. Відпочинок стане менш доступним, а рівень пенсійного забезпечення та якість медичного обслуговування погіршаться. Значно зросте вартість лікування.

Не буде вирішено проблему забезпеченості житлом. Порівняна заробітна плата та обсяг споживання населенням матеріальних благ і послуг залишаться на сучасному рівні. Посилиться диференціація населення за доходами. Соціальна інфраструктура зберігатиме тенденцію до деградації.

Низький загальний рівень життя обмежить можливості людей щодо переосування та доступності інформації. Значно зросте дієвість правоохоронних органів, проте відповідно не знизиться рівень злочинності в суспільстві, а зберігатиметься тенденція до його зростання.

Описані перспективи людського розвитку в Україні є найбільш імовірними при фактичній динаміці економічних, політичних та соціальних процесів. Очевидно, що такий перебіг не є бажаним. Керованість процесами гуманітарного розвитку ще не втрачена остаточно, а основні важелі впливу поки що залишаються в руках законодавчої та виконавчої влади. За експертними оцінками, на сучасному етапі державотворення їх сумарний вплив на людський розвиток у країні є визначальним (57 %). Тому зазначені суб'єкти цілком можуть домогтися перелому тенденцій, що склалися, переорієнтувавши свої цілі з вирішення вкрай необхідних, проте лише тактичних завдань порівняно зі стратегічним завданням усебічного забезпечення можливостей людини задля вільного розвитку та формування за європейськими стандартами сучасного цивілізованого суспільства.



Пріоритетність їх політики має бути сконцентрована на розробці й ефективному впровадженні державної програми соціального забезпечення, підтримці на державному рівні житлового будівництва, поліпшенні медичного обслуговування, дійовій допомозі молодим сім'ям. Лише на такому шляху можливий істотний прогрес людського розвитку українського суспільства.

Досить впливовим на всі сфери життя в Україні є сьогодні новонароджений клас вітчизняних підприємців. Експерти оцінюють їх можливості щодо вирішення проблем людського розвитку на рівні 20 %. Проте основні їх зусилля сконцентровані наразі на отриманні прибутку, приховуванні доходів та протидії державним структурам щодо контролю за їх діяльністю. Це не має нічого спільного з цивілізованим ринком і деструктивно впливає на процеси людського розвитку, зумовлюючи його поступову деградацію. Багато в чому тут завинила власне держава, яка законодавчо не забезпечила нормальні умови розвитку підприємництва. Але не слід звинувачувати лише владні структури, оскільки значна кількість підприємців прагне до безконтрольного збагачення шляхом отримання надприбутків, а це можливо тільки за умов безвладдя та відсутності чіткої законодавчої бази. Ось чому вони не зацікавлені в розбудові цивілізованих ринкових відносин.

Цілком очевидно, що ймовірна деградація людського розвитку пробудить до життя люмпенські настрої в суспільстві, а це дасть змогу, використовуючи підтримку широких верств населення, вести боротьбу з підприємництвом. Тому сучасні вітчизняні підприємці, які мають на меті не одномоментне збагачення, а пов'язують своє майбутнє з Україною, не повинні замикатися на задоволенні лише власних потреб, а активно залучатися до спонсорської діяльності – підтримувати гуманітарну сферу та сприяти зростанню духовності суспільства. Це, зрештою, є сферою їх життєвих інтересів.

Очікувати на підтримку процесів людського розвитку в країні з боку Росії, впливовість якої на їх перебіг становить 8 %, не доводиться. Політика нашого східного сусіда щодо України має деструктивний характер і орієнтована здебільшого на обмеження наших національних інтересів.

Стосовно Заходу, експертна оцінка впливовості якого на людський розвиток українського суспільства становить 6 %, то тут резерви сприяння розбудові основних прав і свобод людини в Україні та інформаційного й комунікаційного спілкування далеко не вичерпані. Це може бути більш істотне сприяння, принаймні хоча б не обмеження, інтеграції України у міжнародні структури, розширення гуманітарної і технічної допомоги, стимулювання інвестицій в українську економіку.

Нині визначилися певні тенденції у розумінні світовим співтовариством цілком обґрунтованої позиції України на шляху розбудови власної державності та подальшої гуманізації всіх сфер суспільного життя. Україна може стати важливим суб'єктом забезпечення регіональної стабільності в Європі, і допомогти їй у цьому – посильне і необхідне завдання Заходу.

Що ж стосується населення України загалом та гуманітарної інтелігенції зокрема, то абсолютна неструктурованість суспільства і відсутність консолідуючої ідеї (ідея розбудови суверенної держави, на жаль, такою поки що не стала) зумовлюють їх незначні можливості впливу на гуманітарний розвиток у країні

(експертна оцінка впливовості – по 4,5 %). Основні їх цілі підпорядковані протій потребі виживання в сучасних умовах, що не стимулює людський розвиток як суспільства, так і особистості. Неможливість забезпечити нормальне існування власної сім'ї сумлінною працею породжує панічні настрої, соціальну апатію та ностальгію за минулими часами тоталітаризму. Тому для перетворення населення України в громадян Української держави вкрай необхідно дати народові не ефемерну, а реальну надію на поліпшення життя, у чому й полягає першорядне завдання владних структур.

## **5.2. РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ТА ТЕНДЕНЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Власюк О. С. Матеріали до статті (Київ, лютий 1998 р.). Публікується вперше.*

Протягом останніх п'яти років у Національному інституті стратегічних досліджень проводяться комплексні дослідження з оцінки регіональних рівнів і тенденцій людського розвитку в Україні, під яким слід розуміти процеси зростання можливостей людини у сфері її добробуту, безпеки, здоров'я та духовності.

За допомогою системного аналізу проблеми оцінки регіональних рівнів людського розвитку щодо країн, які перебувають у перехідному стані, запропоновано і обґрунтовано методику її вирішення, відмінну від підходів, що використовуються Програмою розвитку ООН для проведення аналогічних досліджень. Запропоновані методичні підходи передбачають розроблення відповідної ієрархічної структури, експертну оцінку її пріоритетів, формування бази даних, диференційоване нормування (за ознакою стимулятор – дестимулятор) динамічних рядів критеріїв оцінки та розрахунок інтегральних і дезагрегованих регіональних індексів людського розвитку.

Підґрунтям для розроблення ієрархічної структури дослідження проблеми людського розвитку стали певні міркування. Основою людського розвитку є фактична реалізація в суспільстві стратегій, що забезпечують розвиток, безпеку та свободу людини. У свою чергу можливість реалізації кожної з цих стратегій зумовлена забезпеченістю людськими ресурсами, інтелектуальним потенціалом суспільства та соціально-правовою захищеністю населення. Забезпеченість людськими ресурсами залежить від перебігу процесів відтворення, а також мобільності, зайнятості та стану здоров'я населення. Інтелектуальний потенціал суспільства визначається його духовністю, розвитком науки, освіченістю населення та розвитком інформаційних комунікацій. Соціально-правова захищеність населення характеризується його життєвим рівнем, розвитком соціальної інфраструктури, дієвістю правоохоронної системи та розвиненістю інститутів соціального захисту. Для кожної з цих макрохарактеристик був визначений перелік критеріїв, за якими оцінювався фактичний стан їх розвитку.

Життєвий рівень населення оцінюється на основі показників виробництва валової доданої вартості на одну особу, середньомісячної заробітної плати робітників і службовців (мається на увазі бюджетний сектор державної власності) та середньої забезпеченості житлом. Окремого пояснення потребує фактичний

зміст першого критерію. На відміну від аналогічного показника в зарубіжних країнах, вироблена валова додана вартість на одну особу в Україні не може слугувати вичерпним критерієм оцінки життєвого рівня населення, оскільки частка заробітної плати в ній значно нижча порівняно з розвинутою ринковою економікою. Тому ВДВ на одну особу швидше характеризує економічний розвиток регіону на макрорівні, а фактичні доходи населення доцільніше оцінювати за показником середньомісячної заробітної плати робітників і службовців. Що ж стосується забезпеченості житлом, то в умовах України, де житлова проблема далека від вирішення, цей показник є одним із головних стимуляторів людського розвитку.

Розвиток соціальної інфраструктури оцінюється в цьому дослідженні за критеріями фінансування молодіжних програм, фізкультури і спорту, забезпеченості дошкільними закладами та лікарняними ліжками. Перші два критерії характеризують, на наш погляд, ставлення держави, в особі регіональної адміністрації, до підростаючого покоління, а останній – до населення загалом.

Дієвість правоохоронної системи може бути оцінена чинниками, що характеризують рівні злочинності та судимості, а також відносну забезпеченість регіонів працівниками правоохоронних органів.

Не викликає сумніву, що найхарактернішим проявом деградації суспільного життя є рівень злочинності в регіоні. Це кінцевий вияв низького життєвого рівня, недоліків виховання, відсутності духовного складника тощо. Додатковою характеристикою криміногенної ситуації в регіоні є коефіцієнт судимості. Цей критерій у зіставленні з попереднім інтерпретується досить неоднозначно. Так, наприклад, він може слугувати для оцінювання ефективності правоохоронної діяльності (більша кількість засуджених на одиницю злочину може означати вищий відсоток їх розкриття), характеризувати групову злочинність (менша кількість злочинів здійснюється більшою кількістю осіб) чи рецидив злочинності (більша кількість злочинів припадає на одного засудженого) тощо. Проте в контексті цього дослідження важливішим є врахування зазначеного критерію як дестимулятора гуманітарного розвитку, виходячи з тих міркувань, що чим більша питома вага засуджених у суспільстві, тим нижча його духовність та гірші перспективи гуманітарного розвитку. Показник забезпеченості регіонів працівниками правоохоронних органів за середньоукраїнським рівнем слугує додатковим критерієм оцінки ефективності правоохоронної діяльності.

Для порівняння ефективності соціального захисту в регіонах України в дослідженні використовуються критерії, що дають змогу оцінити дієвість служб зайнятості та обсяги додаткових виплат населенню із суспільних фондів споживання.

Серед характеристик соціально-правової захищеності населення найважливішим експерти визначили життєвий рівень громадян, що характеризується виробництвом ВДВ на одну особу (ваговий коефіцієнт 0,041), середньомісячною заробітною платою у бюджетному секторі (0,013) та середньою забезпеченістю житлом (0,098). У 1996 р. за виробництвом ВДВ на одну особу перше місце в Україні посідала Запорізька область (1829 крб у цінах 1990 р.), рівень заробітної плати був найвищим у Дніпропетровській області (150 крб у цінах 1990 р.), а забезпеченість житлом була найкраща у Вінницькій області (23 м<sup>2</sup> загальної

площі на одну особу). Загалом з урахуванням вагових коефіцієнтів найвищий рівень життя населення був у Київській (0,746) та Вінницькій (0,744) областях. Далі розташувалися Черкаська (0,732) та Дніпропетровська (0,714) області. Замкнули перелік регіонів за рівнем життя Республіка Крим (0,601), Львівська (0,6) та Закарпатська (0,597) області. Очевидно, що за рівнем життя регіони України досить неоднорідні, оскільки різниця між першим і останнім місцем становить близько 20 %.

За індексом розвитку соціальної інфраструктури серед регіонів України впевнено лідирують Харківська (0,761) і Кіровоградська (0,751) області та Республіка Крим (0,751). Значно вищим за середньоукраїнський рівень (0,575) є розвиток соціальної інфраструктури Київської (0,672) та Вінницької (0,668) областей. Замикають перелік регіонів України за цим показником Закарпатська (0,384) та Львівська (0,363) області.

Ефективність правоохоронної діяльності далека від еталонної за всіма регіонами України. Це означає, що немає регіону-лідера, який міг би слугувати взірцем для інших у цій важливій для суспільства сфері. Кращим серед областей стан справ у боротьбі зі злочинністю є в Київській (індекс ефективності правоохоронної діяльності – 0,813) та Чернівецькій (0,789) областях. На півдні та сході держави цей показник поступається середньоукраїнському (0,661). Найнижчу ефективність правоохоронної діяльності зареєстровано у Дніпропетровській (0,48) області.

Крім отримання зазначених результатів, проведене дослідження дає можливість зробити в регіональному розрізі узагальнені висновки щодо розвитку в Україні інститутів соціального захисту. Питання соціального захисту найкраще вирішуються у Дніпропетровській області, де індекс розвитку цього показника становить 0,503. Ефективнішим порівняно з іншими регіонами України є соціальний захист населення в Одеській (0,44) та Черкаській (0,44) областях. На тлі значення індексу соціального захисту в середньому по Україні (0,326) низьким є його показник в Івано-Франківській (0,187), Львівській (0,173) та Чернівецькій (0,159) областях. Тому питанням соціального захисту в цих регіонах слід надавати пріоритетного значення.

Загалом соціально-правова захищеність населення найефективніше реалізована у Київській (інтегральний індекс розвитку – 0,69), Вінницькій (0,664) та Черкаській (0,653) областях. Розподіл регіонів України за цією макрохарактеристикою людського розвитку досить однорідний і групується навколо середньоукраїнського рівня (0,612). Найнижчий інтегральний індекс соціально-правової захищеності населення зафіксовано у Львівській (0,518), Закарпатській (0,542) та Івано-Франківській (0,568) областях (рис. 5.1).

Запропоновані методичні підходи дають змогу робити динамічні порівняння регіональних рівнів соціально-правової захищеності населення. Це важливо, враховуючи інтенсивність змін окремих характеристик людського розвитку у країнах з перехідною економікою. З'являється можливість відслідковувати такі зміни і відповідним чином реагувати на них. Такого роду дослідження були виконані для областей України, що дало можливість простежити динаміку та порівняти показники соціально-правової захищеності населення у 1990–1996 рр.



Рис. 5.1. Розподіл регіонів України за інтегральним індексом соціально-правової захищеності населення у 1996 р.

Жодна з областей України не змогла у 1996 р. підвищити *життєвий рівень* населення порівняно з 1990 р. Протягом 1990–1996 рр. при істотному скороченні рівня середньомісячної заробітної плати та обсягів ВДВ на одну особу в Україні дещо зросла лише середня забезпеченість житлом, що не дало змоги поліпшити загальний вимір індексу життєвого рівня, який знизився з 0,757 у 1990 р. до 0,671 у 1996 р. (рис. 5.2).

Найвищий в Україні індекс життєвого рівня у 1990 р. мали Миколаївська (0,837), Черкаська (0,83) та Вінницька (0,815) області, причому втрати у його вимірі для Миколаївської області протягом досліджуваного періоду (0,621 у 1996 р.) виявилися найзначнішими серед регіонів України.

Мінімальний індекс життєвого рівня у 1990 р. зареєстровано в Республіці Крим (0,65), проте втрати у вимірі цього індексу в регіоні протягом 1990–1996 рр. виявилися одними з найнижчих в Україні (0,601 у 1996 р.). Це дало змогу Республіці Крим у 1996 р. покращити свій рейтинг за зазначеним індексом на дві позиції.

Протягом 1990–1996 рр. найменше втратили у вимірі індексу життєвого рівня Київська (0,793 та шосте місце у 1990 р. проти 0,746 та чільне місце у 1996 р.) і Дніпропетровська (0,765 та 0,714) області. Найзначніших втрат, крім Миколаївської області, зазнали Львівська (0,722 у 1990 р. та 0,6 у 1996 р.) і Херсонська (відповідно 0,739 та 0,618) області.

Незважаючи на економічну кризу, обсяги фінансування молодіжних програм, фізкультури і спорту в Україні у 1996 р. зросли порівняно з 1990 р. у сім з половиною разів (відповідно 1,5 та 0,2 крб на одну особу). Це забезпечило

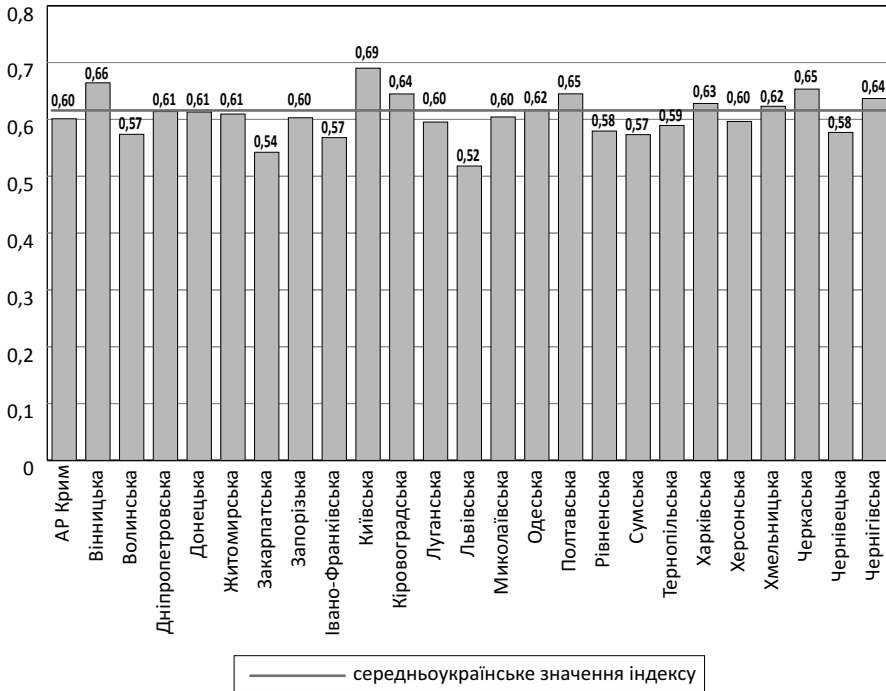


Рис. 5.2. Індекс життєвого рівня населення за регіонами України у 1996 р.

приріст індексу розвитку *соціальної інфраструктури* по Україні за зазначений період (0,465 у 1990 р. та 0,575 у 1996 р.), незважаючи на погіршення забезпеченості дошкільними закладами та лікарняними ліжками. Більшість регіонів України, за винятком Житомирської, Закарпатської, Львівської та Сумської областей, поліпшили індекс розвитку соціальної інфраструктури порівняно з 1990 р.

Значно зріс цей показник за рахунок збільшення у 6–12 разів обсягів фінансування молодіжних програм, фізкультури і спорту та порівняно менших втрат за іншими критеріями: Харківська обл. – 0,494 у 1990 р. та 0,761 у 1996 р.; Кіровоградська обл. – відповідно 0,552 та 0,751; АР Крим – 0,479 та 0,751. Це дало їм змогу в 1996 р. очолити перелік областей України за груповим індексом розвитку соціальної інфраструктури. Істотно покращили зазначені індекси Вінницька (0,488 та 0,668), Чернігівська (0,475 та 0,64) і Миколаївська (0,494 та 0,63) області.

Протягом 1990–1996 рр. загалом по Україні знизилася ефективність *правоохоронної діяльності*. Відповідний середньоукраїнський груповий індекс становив 0,757 у 1990 р. та 0,661 у 1996 р. Найвідчутніше втратили за цим показником Дніпропетровська (0,741 у 1990 р. та 0,48 у 1996 р.) і Запорізька (відповідно 0,739 та 0,572) області, де істотно зросли коефіцієнти злочинності й судимості. Зазначені області перебувають на останніх місцях в Україні за індексом ефективності правоохоронної діяльності у 1996 р.

За аналізований проміжок часу поліпшилася правоохоронна діяльність у Кіровоградській (0,7 у 1990 р. та 0,704 у 1996 р.) і Чернівецькій (відповідно 0,781 та 0,789) областях. Чернівецька область за індексом ефективності правоохоронної

діяльності в 1996 р. поступалася лише Київській області, яка, незважаючи на погіршення криміногенної ситуації порівняно з 1990 р. (0,849 у 1990 р. та 0,813 у 1996 р.), посідала чільне місце серед регіонів України за цим критерієм.

*Соціальний захист* населення за рахунок істотного зниження рівня працевлаштування громадян та виплат із суспільних фондів споживання погіршився протягом 1990–1996 рр. у всіх без винятку областях України.

Порівняно менших втрат у вимірі індексу соціального захисту зазнала Дніпропетровська область (0,659 у 1990 р. та 0,503 у 1996 р.). Це дало їй змогу випередити решту регіонів України за цим показником у 1996 р. Найбільш відчутно втратили у вимірі цього індексу протягом 1990–1996 рр. Івано-Франківська (0,808 у 1990 р. та 0,187 у 1996 р.) і Чернівецька (відповідно 0,714 та 0,159) області, де зафіксовано найнижчі рівні індексу соціального захисту в 1996 р.

Таким чином, протягом 1990–1996 рр. із чотирьох груп критеріїв оцінки, які акумулюються в *інтегральному індексі соціально-правової захищеності* населення, простежується тенденція до поліпшення лише показників розвитку соціальної інфраструктури. Як наслідок, у 1996 р. зазначений інтегральний індекс порівняно з 1990 р. зменшився для всіх регіонів України (табл. 5.1).

Загалом регіони України за інтегральним індексом соціально-правової захищеності населення досить однорідні як за показниками 1990 р., так і 1996 р., і групуються навколо середньоукраїнського значення цього показника (0,703 у 1990 р. та 0,612 у 1996 р.).

Київська область (лідер 1990 р. за зазначеним індексом) відчутно втратила у його вимірі в 1996 р. (відповідно 0,749 та 0,69), але зберегла за собою перше місце серед регіонів України. На наступних місцях – Вінницька (0,73 у 1990 р. та 0,664 у 1996 р.) і Черкаська (відповідно 0,736 та 0,653) області.

Найістотніше зменшення інтегрального індексу соціально-правової захищеності населення в абсолютному вимірі характерне для Сумської (0,702 у 1990 р. та 0,573 у 1996 р.), Івано-Франківської (відповідно 0,693 і 0,568), Миколаївської (0,727 та 0,604) і Запорізької (0,724 та 0,603) областей. Відносні втрати цього показника виявилися найзначнішими для тієї ж Сумської області (–18,3 % порівняно з 1990 р.), а також Львівської (–18,2 %), Івано-Франківської (–18,1 %) та Волинської (–17,2 %) областей.

Таблиця 5.1

### Динаміка індексу соціально-правової захищеності населення за регіонами України, 1990–1996 рр.

Регіон	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
АР Крим	0,638	0,616	0,577	0,565	0,607	0,624	0,601
Вінницька	0,730	0,719	0,696	0,672	0,664	0,685	0,664
Волинська	0,693	0,693	0,605	0,568	0,575	0,593	0,574
Дніпропетровська	0,708	0,687	0,701	0,677	0,665	0,647	0,614
Донецька	0,704	0,663	0,700	0,640	0,666	0,635	0,613
Житомирська	0,705	0,722	0,665	0,648	0,630	0,616	0,609
Закарпатська	0,648	0,588	0,559	0,558	0,551	0,545	0,542
Запорізька	0,724	0,687	0,677	0,659	0,646	0,652	0,603
Івано-Франківська	0,693	0,643	0,595	0,562	0,592	0,595	0,568

## Закінчення таблиці 5.1

Регион	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Київська	0,749	0,727	0,686	0,698	0,714	0,693	0,690
Кіровоградська	0,714	0,713	0,651	0,654	0,664	0,670	0,645
Луганська	0,689	0,659	0,712	0,635	0,635	0,605	0,595
Львівська	0,633	0,605	0,549	0,546	0,534	0,529	0,518
Миколаївська	0,727	0,683	0,621	0,636	0,644	0,634	0,604
Одеська	0,669	0,662	0,646	0,624	0,618	0,612	0,617
Полтавська	0,733	0,710	0,703	0,704	0,671	0,673	0,645
Рівненська	0,689	0,682	0,626	0,605	0,607	0,585	0,579
Сумська	0,702	0,697	0,659	0,637	0,628	0,609	0,573
Тернопільська	0,637	0,643	0,608	0,593	0,592	0,589	0,589
Харківська	0,689	0,675	0,629	0,622	0,647	0,635	0,628
Херсонська	0,685	0,678	0,607	0,630	0,603	0,591	0,596
Хмельницька	0,707	0,694	0,653	0,646	0,661	0,655	0,623
Черкаська	0,736	0,726	0,670	0,666	0,662	0,683	0,653
Чернівецька	0,687	0,647	0,606	0,597	0,594	0,589	0,577
Чернігівська	0,714	0,713	0,659	0,631	0,627	0,640	0,637
<b>Україна</b>	<b>0,703</b>	<b>0,684</b>	<b>0,651</b>	<b>0,634</b>	<b>0,637</b>	<b>0,626</b>	<b>0,612</b>

Замикають перелік регіонів України за індексом соціально-правової захищеності населення в 1996 р. Львівська (0,518), Закарпатська (0,542) та Івано-Франківська (0,568) області.

Виважена регіональна політика держави має спрямовуватись на запобігання розшаруванню суспільства за адміністративно-територіальною ознакою та зближенням рівнів розвитку регіонів. У цьому контексті розподіл регіонів України за рівнем соціально-правової захищеності населення допомагає виявити існування гострих проблем у розрізі окремих характеристик цієї сфери. Захід і південь України більшою мірою потерпають від невирішеності соціальних проблем, схід – від високого рівня злочинності. З огляду на це, пріоритетами регіональної політики держави у сфері соціально-правової захищеності населення є:

- підвищення життєвого рівня населення на заході і півдні України, особливо у Закарпатській, Волинській та Івано-Франківській областях і в АР Крим;
- стимулювання розвитку соціальної інфраструктури у Львівській та Закарпатській областях;
- зміцнення правоохоронної системи на сході України, особливо у Дніпропетровській області;
- розбудова інститутів соціального захисту на заході України (Чернівецька, Львівська та Івано-Франківська області).

Першочергова реалізація запропонованих пріоритетних напрямів регіональної політики у сфері соціально-правової захищеності населення зменшить розбіжності в регіональних рівнях людського розвитку в Україні, послабить напруженість у державі по вектору схід-захід та сприятиме консолідації суспільства навколо ідеї національного відродження.



### 5.3. ЧИ ПОТРІБНО РОЗБУДОВУВАТИ ІНСТИТУТ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ

Публікується за: *Власюк О. С.* Чи потрібно розбудовувати інститут пенсійних фондів / *О. С. Власюк, С. Г. Наливка* // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 113. – С. 4–5.

Сучасна практика пенсійного забезпечення у країнах із соціально орієнтованою ринковою економікою передбачає диверсифіковану систему отримання доходів населенням пенсійного віку, основну частину яких становлять пенсії, що виплачують держава та недержавні пенсійні фонди. Причому співвідношення розміру державних пенсій до середньої заробітної плати у цих країнах є навіть нижчим за сучасний рівень пенсійного забезпечення в Україні, де він становить близько 25 %. Відповідно недержавні пенсійні фонди, метою яких є накопичення, збереження та примноження пенсійних заощаджень громадян, акумулюють найзначніші фінансові ресурси і, окрім проблем пенсійного забезпечення, комплексно вирішують питання внутрішнього інвестування національної економіки.

У країнах з розвинутою ринковою економікою недержавні (приватні та громадські) пенсійні фонди (ПФ) є класичними інституційними інвесторами і посідають, разом із взаємними інвестиційними фондами й банками, чільне місце на ринку капіталів та інвестицій. Пенсійні фонди – довготермінові суб'єкти фінансового і фондового ринків, а також головні інвестори з прийнятними інвестиційними правами. Завдяки лідерству в приватних заощадженнях ПФ є основним джерелом внутрішніх середньо- і довгострокових інвестицій в економіку своїх країн (від 40 до 85 % загальних обсягів фінансування).

Чинне вітчизняне законодавство не забороняє (але й не регламентує) створення і функціонування ПФ, проте фонди, зареєстровані на сьогодні в Україні, не виконують притаманних їм у всьому світі функцій. Їх слабкий розвиток пояснюється відсутністю великого початкового капіталу, довіри з боку вкладників. Проте головна проблема полягає в тому, що діючі в Україні пенсійні фонди не спираються у своїй діяльності на великі материнські структури, тобто не є корпоративними фондами.

Аналіз сучасного стану національного фінансового та фондового ринків в Україні дає змогу констатувати недієздатність цього визначального фінансового інституту, а потенційні можливості пенсійних фондів для вирішення низки актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави переконливо свідчать про необхідність їх розбудови.

Розбудова інституту недержавних пенсійних фондів в Україні дасть змогу:

– сконцентрувати значні суми грошових доходів населення в легальному бізнесі та вивести частину грошей з “тіньового” сектору;

– вирішити питання із заборгованістю по зарплаті (передусім у бюджетній сфері) шляхом відкриття іменних рахунків у пенсійних фондах і випуску під такі рахунки спеціальних серій державних боргових зобов'язань з поступовим їх погашенням чи викупом із вторинного ринку цінних паперів;

– повністю профінансувати дефіцит державного бюджету через довгострокові програми випуску ОВДП, облігацій внутрішнього ощадного займу, казначейські зобов'язання та забезпечити можливість збільшення витратних статей

державного бюджету по інвестиціях у народне господарство, науку, охорону здоров'я, освіту і соціальний захист;

– поліпшити інвестиційний клімат національної економіки внаслідок збільшення капіталовкладень у приватизовані підприємства;

– суттєво обмежити “тіньову” зарплату через тиск на роботодавців з боку працівників, зацікавлених у легалізації своєї майбутньої додаткової пенсії, що у свою чергу збільшить надходження до бюджету;

– покласти початок формуванню необхідного стабілізуючого прошарку суспільства – національного інвестора;

– відновити довіру населення до національних фінансових інститутів.

Функціонування недержавних пенсійних фондів має ґрунтуватися на обов'язковому відрахуванні роботодавцем частини нарахованої зарплати працівника до пенсійного фонду, забезпечувати компроміс між державою, роботодавцем і найманим працівником, захищати інтереси всіх сторін – учасників угоди.

#### 1. Інтереси держави.

Для запобігання повторенню історії з “повітрям” – трастами розумного обмеження чисельності пенсійних фондів та забезпечення прозорості процесу необхідно передбачити:

– ліцензування діяльності ПФ;

– великий розмір статутного фонду;

– обмеження кола засновників резидентами – юридичними особами, що дасть змогу запобігти спробам відпливу капіталу за кордон;

– організаційну форму у вигляді АТЗТ, що допоможе запобігти спекуляціям навколо контрольних пакетів акцій ПФ;

– зобов'язання для ПФ вкладати в державні боргові зобов'язання не менше 70 % своїх активів;

– можливість для ПФ виявляти інвестиційну ініціативу.

#### 2. Інтереси засновників ПФ та роботодавців:

– звільнити ПФ від сплати податку на прибуток і ПДВ (світова практика);

– відрахування роботодавців на рахунки в ПФ проводити за статтею “видатки”.

#### 3. Інтереси найманих працівників:

– прибутковий податок від заощаджень утримувати після настання пенсійного віку;

– перераховувати на гарантовані державою (не менше 70 % активів ПФ – це державні цінні папери) пенсійні рахунки частину (15–20 %) від нарахованої зарплати під істотний відсоток;

– можливість поповнювати свої рахунки самостійно з коштів, що залишилися після сплати податків;

– можливість дарувати, заповідати та продавати пенсійні паї з утриманням податку з обсягу пенсійного паю;

– можливість брати участь у пенсійних програмах усім без винятку категоріям населення.

#### 4. Інтереси банків:

– визначити структуру управління ПФ у вигляді “адміністрація ПФ комерційний банк як неафілійована особа (тобто не засновник і не пов'язаний із

засновником родинними зв'язками)”, що поліпшить ліквідність банків та відновить довіру до них з боку населення.

На наш погляд, розбудова інституту пенсійних фондів в Україні є однією з ключових відправних точок росту національної економіки, докладання зусиль до якої дасть змогу вирішити багато проблем економічного зростання і соціального захисту населення. Для прискорення цього процесу необхідно ініціювати розробку відповідного закону України, в якому врахувати зазначені положення.

#### **5.4. ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ВІДТВОРЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ**

*Власюк О. С. Матеріали до статті (Київ, березень 2002 р.). Публікується вперше*

Людина, її життя та здоров'я проголошені найвищими соціальними цінностями нашої держави, визначеними Конституцією України. Як свідчить історія, соціально-демографічна ситуація, зокрема той чи інший спосіб відтворення населення, його кількісний та якісний склад, можуть стимулювати чи гальмувати виникнення конфліктних ситуацій, згуртовувати націю чи каталізувати прояви сепаратизму, тобто відчутно впливати на розвиток держави навіть за стабільної міжнародної ситуації. Довід свідчить, що реалізація тієї чи іншої соціально-демографічної політики, зокрема щодо національних меншин, емігрантів та біженців, дозвіл чи заборона використання тих чи інших засобів планування сім'ї тощо можуть приводити до влади або знімати уряди, розділяти суспільства та слугувати показником розвитку в них демократії.

Здобувши державну незалежність у серпні 1991 р., Україна мала на той час одну з найбільших у Європі (майже 52 млн осіб) чисельність населення. Перемога демократичних принципів у політиці сприяла побудові основ громадянського суспільства в країні. Водночас швидка трансформація політичної, економічної та соціальної сфер життя спричинили глибоку соціально-економічну кризу, яка уразила всі верстви населення. Неготовність та непристосованість більшості населення до нових умов, різке падіння рівня життя зумовили погіршення основних показників відтворення населення, стану його здоров'я і призвели до зниження рівня демографічного, трудового та соціального потенціалу країни. Сьогодні можна констатувати, що Україна ще не позбулася наслідків глибокої соціально-демографічної кризи, яка має значну інерційність.

Здійснений спеціалістами (демографами та медиками) аналіз кількісних та якісних характеристик населення України за останні 10 років свідчить, що основними ознаками цієї кризи є зменшення чисельності та старіння населення країни, скорочення тривалості його життя. Нині рівень народжуваності в Україні на 40 % нижчий від зареєстрованого 10 років тому, а смертності – на 30 % вищий. В Україні фактично втрачена традиція багатодітності. У суспільстві посилюється орієнтація на неформальні шлюбно-сімейні відносини, збільшується частка бездітних та одnodітних родин, зростає кількість дітей, народжених поза шлюбом, а також матерів, які виховують дітей без чоловіка, що погіршує демографічні перспективи держави.

Населення країни старіє. Відповідно до цього зростає демографічне навантаження на осіб працездатного віку непрацездатними особами. Подальше старіння населення посилить економічні та соціальні проблеми щодо утримання пенсіонерів.

Турбує незадовільний стан здоров'я дітей та матерів, материнська й дитяча смертність залишається вищою, ніж у розвинених країнах. Особливе занепокоєння викликає високий рівень вроджених вад розвитку. Головними причинами цього є загальне ослаблення організму як матерів, так і новонароджених, зумовлене соціально-економічними проблемами та низьким рівнем життя населення.

Ці суто демографічні тенденції відображають не тільки негаразди сучасного стану та перспектив відтворення населення, а також є ознаками демографічної розбалансованості сучасного суспільства. Скорочення чисельності населення, його старіння та інші демографічні деформації загрожують погіршенням перспектив забезпечення непрацездатних громадян. Погіршення стану здоров'я населення призведе до перевантаження та збоїв у роботі фондів медичного страхування. Поширення соціально небезпечних хвороб зумовить переорієнтацію обмежених фондів охорони здоров'я на термінову реакцію для подолання епідемічно небезпечних хвороб, що, безумовно, послабить їх профілактичний складник.

З низьким рівнем життя населення пов'язане піклування про власне здоров'я. Економічна скрута зумовлює неможливість раціональної організації витратної частини сімейного та особистого бюджету громадян, забезпечення необхідного рівня послуг охорони здоров'я і лікарських засобів. Висока вартість виробів медичного призначення, протезування, відвідування стоматолога, проведення медичних обстежень, отримання лікувальних процедур спричиняє вимушену відмову від цих видів медичної допомоги більшістю сімей, члени яких їх потребували.

Враховуючи викладені проблеми та тривожну динаміку демографічного стану країни, на державному рівні було розроблено комплекс заходів та затверджено низку національних програм з окремих напрямів охорони здоров'я. Це, зокрема, Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства та дитинства; Програма вирішення проблем інвалідності; Програма імунопрофілактики; Національна програма планування сім'ї; Національна програма "Діти України" та ін.

Лише за три місяці поточного року Президент України та Кабінет Міністрів України затвердили три документи, що стосуються покращення здоров'я населення та демографічної ситуації в Україні загалом. Це – Укази Президента України: "Заходи щодо заохочення народжуваності в Україні" та "Заходи по покращенню послуг охорони здоров'я для сільського населення у 2002–2005 рр.", а також Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002–2011 рр. Їх реалізація дасть змогу вирішити чимало проблем щодо покращення здоров'я населення.

Людина, її життя та здоров'я проголошені найвищими соціальними цінностями нашої держави, визначеними Конституцією України. Це зумовлює орієнтацію сучасної державної політики на подолання економічних та соціальних негараздів у країні, підвищення добробуту населення. Минулого року було розроблено Стратегію подолання бідності в Україні, спрямовану на підвищення рівня життя

населення. Проводяться систематичні заходи з ліквідації заборгованості із заробітної плати і пенсій, їх підвищення, докладаються зусилля для зниження рівня безробіття, збільшення кількості робочих місць та чисельності зайнятих. Реалізація комплексу заходів щодо виходу із соціально-економічної кризи за останні два роки дала змогу констатувати зростання економіки України.

Проте на сьогодні держава ще не в змозі повномасштабно підтримати та вирішити всі проблеми сфери охорони здоров'я. Не розроблено національної стратегії демографічного розвитку країни і покращення здоров'я населення, не вистачає бюджетного фінансування галузі охорони здоров'я, не вирішені організаційні питання запровадження соціального та недержавного медичного страхування. Подолання цих проблем має стати пріоритетним напрямом діяльності системи державної влади. Якщо не розпочати роботу зі збереження людського потенціалу країни сьогодні, то внаслідок інертності демографічних процесів ситуація у цій сфері погіршуватиметься.

Окрім зазначених пріоритетів, основними стратегічними завданнями держави у сфері охорони здоров'я та демографічного розвитку мають стати:

- розроблення комплексної програми виходу з демографічної кризи і покращення здоров'я населення, а також координація зусиль державних, недержавних та міжнародних організацій з її реалізації;

- запровадження соціально-демографічної експертизи управлінських рішень у всіх сферах суспільного життя;

- стимулювання людей до збереження власного здоров'я, створення умов, за яких бути здоровим було б вигідно, у тому числі і шляхом застосування механізмів матеріального заохочення;

- подолання синдрому “виживання”, який концентрує увагу населення на вирішенні поточних побутових проблем, залучення населення до активного громадського життя, зокрема шляхом висвітлення позитивних перспектив розвитку держави.

Враховуючи, що здоров'я нинішніх поколінь – це запорука відтворення майбутніх поколінь, формування трудового потенціалу, призовного контингенту тощо, необхідно послідовно нарощувати інвестування в охорону здоров'я. Вкладені сьогодні у цю сферу інвестиції є вкладеннями у майбутній людський капітал. Слід виходити з того, що забезпечення здоров'я сьогоднішніх поколінь – це не лише підтримання та захист громадян, а й створення можливостей для стабільного перспективного політичного та економічного розвитку держави.

## 5.5. ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СФЕРИ

Публікується за: *Власюк О. С.* Не тільки джерело пенсійних виплат / *О. С. Власюк* // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 188. – С. 13.

Успішне проведення в Україні пенсійної реформи – це реальний шлях не тільки до збільшення розміру пенсій, зниження рівня бідності та зміцнення впевненості громадян України в забезпеченій старості. У кожній з розвинутих країн світу система загальнообов'язкового пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення – ще й вагомий засіб акумулювання

інвестиційних ресурсів, які спрямовуються в національну економіку. Реалізація програмних заходів уряду з метою використання цього інвестиційного резерву нашої країни – тема розмови з першим заступником директора Національного інституту стратегічних досліджень О. С. Власюком.

– *Олександр Степановичу, Верховна Рада України нарешті ухвалила базові закони “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та “Про недержавне пенсійне забезпечення”, які наберуть чинності з 1 січня 2004 р. Прокоментуйте, будь ласка, цю подію в контексті розвитку пенсійної сфери в Україні.*

– Це свідчить про зрушення реформи з “мертвої точки”. Але ж сам факт прийняття законів – лише перший крок на тривалому шляху формування дієздатної пенсійної системи нового зразка. Ще належить розробити низку нормативних актів, які регулюватимуть діяльність пенсійних фондів, систему інвестування пенсійних активів та гарантій їх збереження, сформувати мережу фінансових та регуляторних інститутів, виробити методики управління державною системою пенсійного страхування, яке покладається на Пенсійний фонд України.

Серйозними будуть, очевидно, словесні баталії навколо встановлення розміру страхових внесків до Пенсійного та Накопичувального фондів. Це має робити Верховна Рада України за поданням уряду. Отже, щоб нова пенсійна система запрацювала з належним ефектом як у соціальній, так і у фінансово-інвестиційній сферах, усім нам доведеться провести ще чималу роботу.

– *За реформованої пенсійної системи пенсійні фонди мають стати потужними акумуляторами коштів. Як працюватиме механізм їх накопичення й інвестування у розвиток економіки?*

– Як відомо, передбачається створити трирівневу систему пенсійного забезпечення. Перший рівень – це солідарна система пенсійного страхування, другий та третій – система накопичувального державного та недержавного пенсійного забезпечення.

Якщо “солідарні” кошти одразу надходять на фінансування всіх громадян похилого віку, то кошти, акумульовані за накопичувальною системою, зберігатимуться на власному пенсійному рахунку працівника та будуть джерелом суто його пенсійних виплат після досягнення ним пенсійного віку.

Задіяно потужний потенціал, який пов’язує пенсійну реформу з перспективами розвитку національної економіки. Адже щоб не лише зберегти, а й примножити кошти, перераховані працівником за накопичувальною системою, їх треба інвестувати. Тому невід’ємна складова частина пенсійної реформи – створення інфраструктури та механізмів ефективного інвестування пенсійних коштів.

Серед них – визначення переліку фінансових інструментів, у які можна інвестувати ці кошти, і встановлення правил інвестування, сприяння розвитку небанківського фінансового посередництва, вітчизняних фінансових інституцій, ринку іпотечних фінансових інструментів, становленню інвестиційних фондів, вкладенню в них пенсійних коштів. Слід розробити й механізми участі пенсійних фондів в управлінні корпоративними правами, створити умови для участі в управлінні накопичувальною пенсійною системою представників

застрахованих осіб та роботодавців, запровадити обов'язкове ліцензування юридичних осіб, які здійснюють управління пенсійними коштами тощо.

*– Експерти кажуть, що збільшення розміру пенсій в Україні протягом останніх років за темпами випереджало підвищення середньої зарплати працівників, з якої формуються доходи Пенсійного фонду. Чому в цій ситуації уряд все-таки наполіг на необхідності реформування діючої солідарної пенсійної системи?*

– Коли позитивні тенденції в економіці та випереджаюче зростання доходів населення дають змогу виконувати бюджет Пенсійного фонду з профіцитом і поступово підвищувати розмір пенсій, може з'явитися спокуса на певний час підміняти реальні зміни звичайним збільшенням пенсійних виплат. Проте солідарна пенсійна система не здатна забезпечити адекватне заміщення пенсією заробітку, втраченого у зв'язку зі старістю, і таким чином запобігти поширенню бідності серед громадян похилого віку. Та й надмірно високі ставки пенсійних внесків зумовляють додаткове навантаження на економіку. Роботодавці змушені сплачувати до пенсійної системи третину фонду зарплати. Це є безпосереднім чинником тінізації зайнятості і доходів населення.

Солідарна пенсійна система залежить від демографічних ризиків. А за збереження теперішніх тенденцій у середині ХХІ ст. в Україні на 10 осіб працездатного віку припадатиме майже 7 пенсіонерів. Зараз у нас на 10 працездатних припадає приблизно четверо пенсіонерів. Це й спонукає експертів та уряд розглядати нинішню ситуацію як відносно сприятливу для запровадження положень пенсійної реформи.

*– Якими є прогнози щодо подальшого здійснення реформування пенсійної сфери?*

– Як солідарна, так і накопичувальна пенсійні системи безпосередньо залежать від фінансових результатів діяльності підприємств. Низький рівень ефективності чи й збитковості, загроза фінансового “провалу” чи банкрутства перешкоджають створенню основи збереження та примноження коштів приватних пенсійних фондів.

Але навряд чи коректною є ідея заохочення до “заощаджень на старість” людей, дохід яких нині перебуває на межі прожиткового мінімуму. Отже, неодмінною умовою успіху є підвищення рівня доходів.

Значний ефект має дати також детінізація зайнятості. Але у разі наявності несприятливих умов для підприємництва (дорогі кредитні ресурси, високий рівень фіскального тиску тощо) можуть загостритися конфлікти між підприємцями та працівниками. У рамках накопичувальної пенсійної системи працівник матиме підстави вимагати легального оформлення цієї “тіньової” зарплати для врахування при розрахунку пенсії. Це може спричинити зменшення рівня реальної зайнятості, падіння реальних доходів населення.

Перехід управління частиною активів пенсійної системи до приватних пенсійних фондів робить критично важливою ефективність їх використання. Для цього потрібно забезпечити належну ділову та професійну “культуру” ведення відкритого ефективного бізнесу, особливо у фінансовій сфері. Високий

рівень економічної невизначеності щодо темпів інфляції, динаміки валютного курсу тощо ускладнюватимуть належне стратегічне планування пенсійних фондів. Отже, не виключена можливість утворення своєїрідної “фінансової піраміди”.

Та й за низького рівня розвитку фондового ринку в Україні надійність інвестування коштів пенсійних фондів, яка забезпечується диверсифікацією вкладень на фондовому ринку, не може бути досягнута. Отже, розвиток ринку корпоративних цінних паперів та відповідних ринкових інститутів – теж критично важливий чинник пенсійної реформи.

Програмою Кабінету Міністрів України “Відкритість, дієвість, результативність” передбачено комплекс заходів щодо створення економічних та інформаційно-технічних передумов для функціонування накопичувальної системи пенсійного забезпечення, створення ефективної системи зберігання та управління пенсійними активами, системи контролю й державного регулювання у сфері пенсійного страхування, інші заходи, які сприятимуть розвитку ефективної багаторівневої системи пенсійного забезпечення.

## **5.6. СЦЕНАРІЇ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ ДЛЯ УКРАЇНИ. ОЧІКУВАНІ ПЕРСПЕКТИВИ ТА ЇХ ВІДПОВІДНІСТЬ СТРАТЕГІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ**

Публікується за: *Власюк О. С. Перспективи людського розвитку в Україні / О. С. Власюк, В. С. Крисаченко, М. Т. Степико [та ін.] // Український соціум / За ред. В. С. Крисаченка. – К.: Знання України, 2005. – С. 750–783.*

Досягнуті протягом 2000–2004 рр. високі темпи економічного зростання, за якими Україна значно перевищує економічну динаміку країн – членів ЄС, дають змогу оптимістично оцінювати на середньостроковий період перспективи соціально-економічного, а отже, й людського розвитку в країні. Головне зараз, відокремивши політичну кон'юнктуру від економічної доцільності, продовжити курс соціально-економічних та політичних реформ, зберегти високі темпи розвитку національної економіки, посилити соціальний складник бюджету та спрямувати отримані ресурси на наближення до європейських стандартів життя. Це магістральний напрям, який має бути деталізований і наповнений конкретними соціальними, гуманітарними та політичними програмами, забезпеченими необхідними ресурсами. Це не простий безпроблемний шлях, а напружена і копітка робота всіх без винятку здорових суспільних сил, де визначальна роль належить скоординованим та цілеспрямованим діям виконавчої й законодавчої гілок влади, які в ідеалі мають перебувати під ефективним контролем громадянського суспільства.

### **Можливі сценарії**

Наразі Україна не може похвалитися близькими до європейських досягненнями у сфері людського розвитку. У цьому контексті слушним є питання про можливі перспективи цього процесу в державі. Задекларована



в програмних документах державна політика передбачає відчутні позитивні зрушення соціальних індикаторів в Україні. Проте декларації і реалії нерідко залишаються далекими одні від одних. Слушним є також порушення питання про очікувані зміни якісних параметрів людського розвитку. Йдеться про можливість реалізації конституційних прав і свобод громадян та ефективність їх судового захисту, перспективи становлення і дієвість громадянського суспільства, забезпечення свободи слова та права громадян на отримання об'єктивної інформації тощо. Окрім того, без оцінки перспектив людського розвитку важко визначити можливі проблеми та напрацювати ефективні заходи для їх вирішення.

Отримати надійні прогнози суспільного розвитку в умовах динамічних перетворень доволі складно. Тому важливо використати науково обґрунтовану методологію та залучити до розробки прогнозів висококваліфікованих експертів<sup>1</sup>. У такому разі доцільно застосувати методи аналітичного планування за допомогою апарату системного аналізу, які дають змогу синтезувати оцінки експертів та перекладати на мову цифр їх інтуїтивні судження. Слід зазначити, що в умовах стабільної економічної динаміки такі прогнози можуть виявитися досить життєздатними і висвітлювати реальні перспективи перебігу процесів людського розвитку в державі.

Для розробки прогнозу застосуємо методику прямого планування, яке є одним із підходів МАІ<sup>2</sup>. Механізм реалізації процесу прямого планування може бути коротко викладений таким чином: після ідентифікації загального призначення мети планування складається ієрархія прямого процесу. Визначається єдиний елемент, або фокус, який розміщується у верхній частині ієрархії. На другому рівні ієрархії слід розмістити різні економічні, політичні і соціальні сили, які впливають на результат. Третій рівень складається з гравців, які маніпулюють цими силами (іноді можна включати гравців до другого рівня, не згадуючи сили). До четвертого рівня включаються цілі кожного гравця. П'ятий (часто не обов'язковий) рівень ієрархії містить політики, якими керується кожний гравець для досягнення своїх цілей. Важливим є шостий рівень. До нього включаються можливі сценарії, чи результати, за які бореться кожен гравець, як за результат реалізації своїх цілей, застосовуючи при цьому свої політики. Останній рівень ієрархії – це узагальнений результат, який є наслідком реалізації всіх сценаріїв. Зрештою, може існувати лише один можливий стан, який буде комбінацією спроб різних людей сформувати його так, щоб задовольнити свої інтереси. Узагальнений сценарій називають також логічним результатом.

Шляхом попереднього аналізу проблеми визначено такі ймовірні сценарії перебігу процесів людського розвитку в Україні.

*Розвиток* – послідовна і цілеспрямована реалізація заходів політики євроатлантичної та європейської інтеграції, наближення до європейських

<sup>1</sup> Власюк О. С. Можливості застосування аналітичного планування для обґрунтування та підготовки рішень на вищих рівнях управління / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 1995. – 72 с. (Сер. "Наукові доповіді" ; Вип. 47) ; Власюк О. С. Індекс людського розвитку : досвід України / О. С. Власюк, С. І. Пирожков. – К. : НІСД, 1995. – 84 с.

<sup>2</sup> Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем : пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.

критеріїв суспільного розвитку, посилення міжнародного авторитету, регіональне лідерство, впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, динамічний розвиток соціальної сфери, активна розбудова громадянського суспільства.

*Проекція* (продовження сучасних тенденцій на майбутнє) – збереження макроекономічної стабільності, високі темпи економічного розвитку, відставання розвитку соціальної сфери від економічної динаміки, невизначеність перспектив європейської та євроатлантичної інтеграції, поєднання влади і власності, повільний розвиток інститутів громадянського суспільства.

*Занепад* – посилення авторитаризму, формування тенденцій ізоляціонізму, поширення корупції, обмеження прав і свобод людини, сповільнення економічної динаміки і стагнація соціальної сфери.

Наведені сценарії описують можливий стан економічної, політичної та соціальної системи в Україні. У такому стані система має певну структуру і потоки. Для того, щоб їх осмислити і охарактеризувати, використовується множина змінних (чинників, критеріїв), які називають змінними стану. Сценарії описуються мовою відхилень кожної зі змінних стану від існуючої ситуації. Для опису результату аналітичного прогнозу людського розвитку в Україні експертно визначено змінні стану (всього 61), що характеризують досліджувану проблему в розрізі демографічних тенденцій та характеристик ринку праці, стану освіти й культури, розвитку інформаційних комунікацій, рівня життя, соціального захисту, а також відповідності політичним та економічним Копенгагенським критеріям.

Інтенсивність змін вимірюється за допомогою шкали, наведеної в роботі<sup>3</sup>. Нуль означає збереження існуючого положення. Додатні цілі числа – різну частку збільшення чи “більше, ніж зараз”. Від’ємні числа – зменшення чи “менше, ніж зараз”.

Перелік змінних стану та експертні оцінки відхилень стосовно запропонованих сценаріїв наведено в таблиці 5.2. При цьому часовим горизонтом аналітичного прогнозу було визначено 2007 р., оскільки на зазначеному проміжку часу структура діючих сил, їх цілі та політики суттєво не зміняться.

<sup>3</sup> Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем : пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.

Таблиця 5.2

**Експертні оцінки відхилень змінних стану  
за сценаріями гуманітарного розвитку в Україні**

Змінні стану	Сценарії		
	Запад	Проекція	Розвиток
<i>Демографічні тенденції</i>			
Очікувана тривалість життя	0	1	2
Народжуваність	-1	1	2
Смертність	1	-1	-2
<i>Освіта</i>			
Кількість осіб з вищою освітою	0	1	2
Вартість	3	2	1
Якість	-1	1	3
Доступність	-1	1	3
Тривалість	1	0	1
Інтелектуальний рівень суспільства	-2	0	2
<i>Ринок праці</i>			
Реальна зарплата	-1	1	3
Співвідношення середньої та мінімальної зарплати	2	1	-2
Безробіття	1	-1	-2
Можливість працевлаштування	-1	1	3
Еміграція	2	-1	-4
Мобільність	-1	1	3
<i>Культурні заходи</i>			
Елітарність	-2	-1	2
Кількість	-1	1	3
Масовість	0	1	2
Доступність	-1	1	4
<i>Інформатизація</i>			
Книговидання	-1	1	3
Кількість періодичних видань	1	2	3
Якість періодичних видань	-2	-1	2
Свобода доступу до джерел інформації	-3	-1	3
Професійність теле- і радіомовлення	-2	0	2
Незалежність ЗМІ	-3	-1	3
Доступ до Інтернету	1	3	5
<i>Соціальний захист</i>			
Пенсійне забезпечення	0	1	3
Медичне забезпечення	-2	-1	3
Вартість лікування	2	3	4
Доступність відпочинку	-2	0	3
Диференціація населення за доходами	2	-1	-4
Вартість життя	1	2	3
Злочинність	3	0	-1
Правоохоронний захист	-2	-1	2

Закінчення таблиці 5.2

Змінні стану	Сценарії		
	Запад	Проекція	Розвиток
<i>Побутові умови</i>			
Забезпеченість житлом	-2	1	3
Якість житлових умов	0	2	4
Якість товарів та послуг	-1	1	3
Кількість товарів та послуг	-2	1	5
<i>Відповідність Копенгагенським критеріям</i>			
<i>Політичні</i>			
Забезпечення верховенства права	-3	-1	3
Захищеність прав і свобод людини судовою владою	-4	-1	3
Свобода слова	-3	1	4
Утвердження партійної системи європейського зразка	-3	-1	3
Забезпечення прав опозиції	-4	-1	3
Захист прав меншин	-1	0	1
Прозорість і демократичність виборчих кампаній	-3	-1	4
Дієвість громадянського суспільства	-5	1	4
Чисельність середнього класу	1	2	4
Розмежування влади і власності	-5	-2	3
Корупція	5	2	-2
Адаптація українського законодавства до норм ЄС	-3	1	3
Співробітництво з європейськими інститутами	-3	1	3
Відповідність вимогам членства в НАТО	-5	1	4
<i>Економічні</i>			
Відповідність макроекономічних показників вимогам Маастрихтського договору	-2	1	4
Можливості вступу до СОТ	-2	1	3
Відповідність національної митної системи і правил сертифікації стандартам ЄС	-3	-1	3
Відповідність соціальним стандартам ЄС	-2	-1	2
Відповідність вимогам ринкової економіки	-3	1	4
Лібералізація торгівлі	-3	1	3
Прозорість приватизації, її відкритість для зовнішнього інвестора	-4	-2	3
Захищеність права власності	-4	-2	5
Прямі іноземні інвестиції	1	2	5
Прикордонне співробітництво	-1	1	3

Так, наприклад, для опису відповідності політичних критеріїв членству в ЄС були використані такі змінні стану, як забезпечення верховенства права, захищеність прав і свобод людини судовою владою, свобода слова та незалежність ЗМІ, становлення партій як виразника інтересів громадян, забезпечення прав опозиції, захист прав меншин, прозорість і демократичність виборчих компаній, дієвість громадянського суспільства, чисельність середнього класу, розмежування влади і власності, корупція, адаптація українського законодавства до норм ЄС, співробітництво з європейськими інститутами, відповідність вимогам членства в НАТО. Експерти вважають, що порівняно із сучасним станом при реалізації сценарію “Занепад” значно погіршаться захищеність прав і свобод людини судовою владою, забезпечення прав опозиції, прозорість і демократичність виборчих кампаній, проте незначно зросте чисельність середнього класу; у разі впровадження сценарію “Проекція” незначною мірою погіршаться захищеність прав і свобод людини судовою владою, забезпечення прав опозиції, прозорість і демократичність виборчих кампаній та дещо зросте чисельність середнього класу; при реалізації сценарію “Розвиток” значно підвищаться захищеність прав і свобод людини судовою владою, забезпечення прав опозиції, прозорість і демократичність виборчих компаній та суттєво зросте чисельність середнього класу. З використанням аналітичних шкал судження експертів були переведені у бальні оцінки.

Далі визначалася ймовірність настання кожного зі сценаріїв. Для цього було розроблено ієрархічне дерево впливу на людський розвиток в Україні (рис. 5.3). Принципи розробки такого ієрархічного дерева мають підґрунтям певні міркування. Майбутнє людського розвитку в Україні (рівень 1) різною мірою залежить від перебігу процесів економічного, політичного та соціального розвитку (рівень 2). Динаміку зазначених процесів зумовлюють як внутрішні, так і зовнішні діючі сили (гравці), серед яких головними було визначено законодавчу владу, виконавчу владу, олігархів, громадські організації, Росію, США та ЄС (рівень 3). Кожен із гравців має власні цілі (рівень 4), для реалізації яких використовує певні політики (рівень 5). Очевидно, що під час розробки ієрархії можуть бути враховані лише ключові цілі та політика гравців.

Так, наприклад, для олігархів найголовнішою метою є контроль політичних та економічних змін у країні, збагачення, а також легітимація капіталів і власності. Для реалізації своїх цілей вони використовують політики, основним змістом яких є формування лобі в державних структурах, обмеження конкуренції та напрацювання позитивного іміджу.

Реалізація кожної з політик так чи інакше впливає на людський розвиток у країні за певними сценаріями (рівень 6) і таким чином визначає ймовірність їх настання. І, нарешті, ймовірні сценарії формують один узагальнений сценарій (рівень 7), який дає можливість досить достовірно оцінити перспективи людського розвитку в Україні.

Далі необхідно є кількісна оцінка пріоритетів розробленої ієрархії. Серед сукупності системних методів планування (метод Дельфі, налагодження і тестування стратегічних припущень, система симетричного об'єднання, теорія багатовимірної корисності тощо) для оцінки пріоритетів побудованої ієрархії

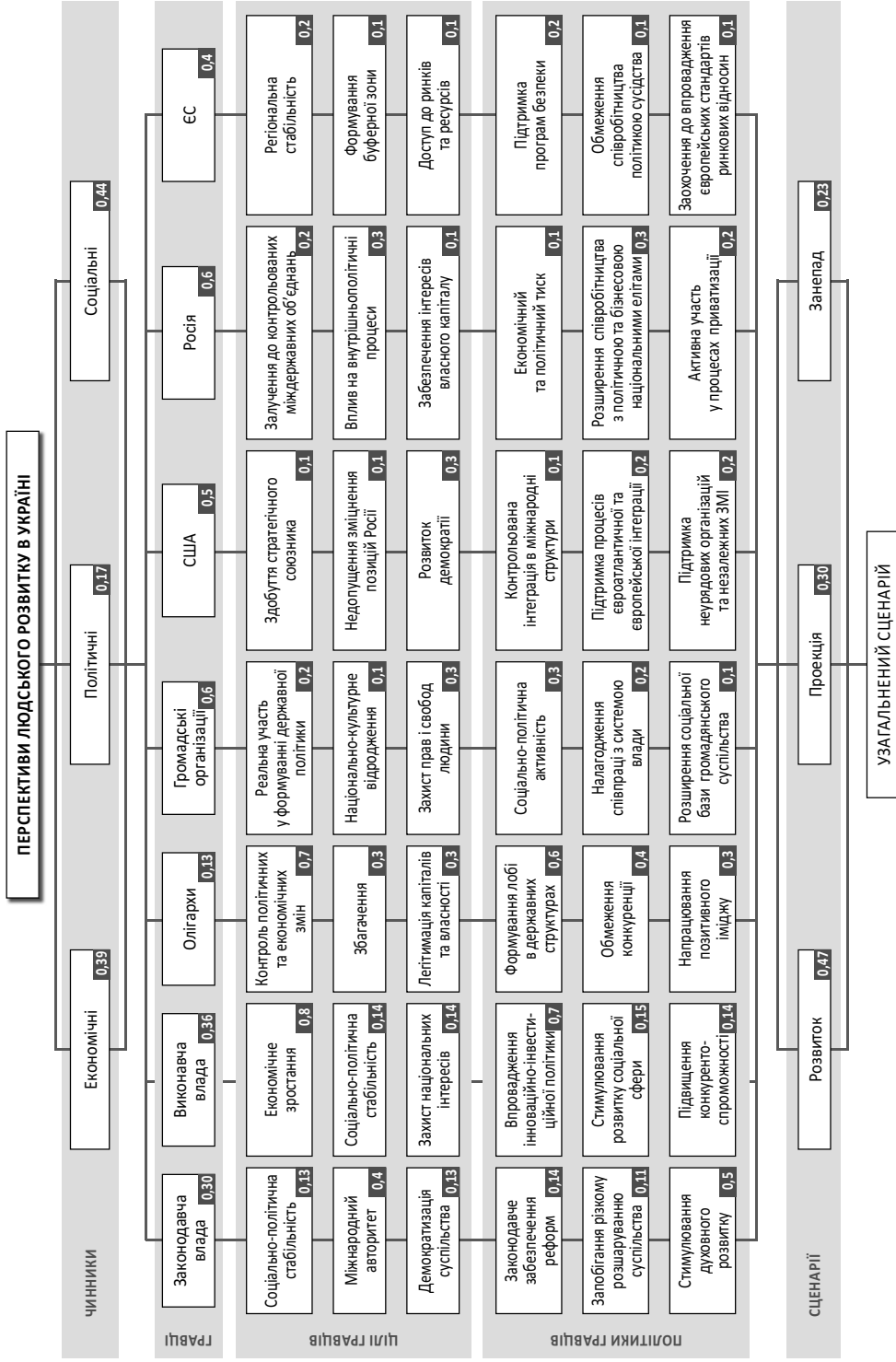


Рис. 5.3. Ієрархія впливу на людський розвиток в Україні, %

використовуємо один із методів аналізу ієрархій (МАІ), а саме оцінку альтернатив. Детальне обґрунтування вибору саме цього методу для вирішення зазначеної локальної проблеми викладено в роботі<sup>4</sup>.

Ієрархія, зображена на рис. 5.3, для експертного опитування трансформується у 53 матриці попарних порівнянь (одна – для другого рівня, три – для третього рівня, сім – для четвертого рівня, двадцять одна – для п'ятого рівня та двадцять одна – для шостого рівня). Покажемо технологію розрахунків на прикладі оцінки важливості чинників для забезпечення людського розвитку. Для нашого випадку кожна пара стратегій оцінюється за рівнем впливу на людський розвиток.

Для відповіді на запитання, які чинники найбільшою мірою визначають перспективи людського розвитку, експерти заповнювали згідно з запропонованою в роботі<sup>5</sup> шкалою таку матрицю:

	Економічні чинники	Політичні чинники	Соціальні чинники
Економічні чинники	1		
Політичні чинники		1	
Соціальні чинники			1

Експерти визначили, що для стимулювання людського розвитку економічні чинники мають менш ніж помірну перевагу над політичними (бальна оцінка 2) і однакову вагу із соціальними (бальна оцінка 1), а соціальні чинники у свою чергу мають помірну перевагу над політичними (бальна оцінка 3). У результаті наведена матриця набуває вигляду:

	Економічні чинники	Політичні чинники	Соціальні чинники
Економічні чинники	1	2	1
Політичні чинники		1	
Соціальні чинники		3	1

<sup>4</sup> Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем : пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.

<sup>5</sup> Там само

Оскільки правила заповнення матриці передбачають її обернену симетричність відносно головної діагоналі, то повністю заповнена матриця має такий вигляд:

	Економічні чинники	Політичні чинники	Соціальні чинники
Економічні чинники	1	2	1
Політичні чинники	$\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{3}$
Соціальні чинники	1	3	1

Після заповнення експертами матриці (матриць) попарних порівнянь переходимо до розрахунків вектора її пріоритетів, що визначають вплив елементів другого рівня на фокус проблеми. Для цього необхідно розрахувати власний вектор отриманої матриці та трансформувати його в нормований вектор (нормалізувати отриманий результат до одиниці), який і дасть пріоритети досліджуваних ознак. Для того щоб не заглиблюватися в лінійну алгебру, в роботі<sup>6</sup> пропонується спрощена процедура розрахунків власного та нормованого вектора матриці попарних порівнянь у рядку, яка полягає в пошуку добутку елементів рядка та визначенні з нього кореня степені  $n$ , де  $n$  – кількість елементів у рядку.

У нашому випадку розрахунки мають такий вигляд:

	Економічні чинники	Політичні чинники	Соціальні чинники	Наближені розрахунки власного вектора	Нормований вектор
Економічні чинники	1	2	1	$\sqrt[3]{1 \cdot 2 \cdot 1} \approx 1,26$	$\frac{1,26}{1,26 + 0,55 + 1,44} = 0,39$
Політичні чинники	$\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{3}$	$\sqrt[3]{0,5 \cdot 1 \cdot 0,33} \approx 0,55$	$\frac{0,55}{1,26 + 0,55 + 1,44} = 0,17$
Соціальні чинники	1	3	1	$\sqrt[3]{1 \cdot 3 \cdot 1} \approx 1,44$	$\frac{1,44}{1,26 + 0,55 + 1,44} = 0,44$

Оскільки на першому рівні ієрархії завжди знаходиться один елемент (фокус проблеми), що передбачено методичними положеннями МАІ, то матриця попарних порівнянь для елементів другого рівня теж буде одна. Як наслідок, її нормований власний вектор і стане вектором пріоритетів другого рівня ієрархії.

Отже, на думку експертів, людський розвиток найбільше зумовлюють соціальні чинники (44 %), потім – економічні (39 %) та політичні (17 %) (рис. 5.4).

Для визначення пріоритетів окремих компонент інших рівнів ієрархічної структури досліджуваного процесу (починаючи з третього і до останнього) кількість матриць попарних порівнянь завжди відмінна від одиниці. У випадку повної ієрархії їх число обумовлюється кількістю структурних елементів вищого рівня, а при неповній ієрархії – кількістю причинно-наслідкових зв'язків між сусідніми рівнями. Тому виникає необхідність зважування нормалізованих

<sup>6</sup> Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем : пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.



векторів, отриманих з матриць попарних порівнянь для елементів нижчого рівня, на пріоритети елементів вищого рівня. Це досягається шляхом перемноження справа матриці нормалізованих векторів, розрахованих для кожного причинно-наслідкового зв'язку між елементами сусідніх рівнів, на вектор пріоритетів елементів вищого рівня.

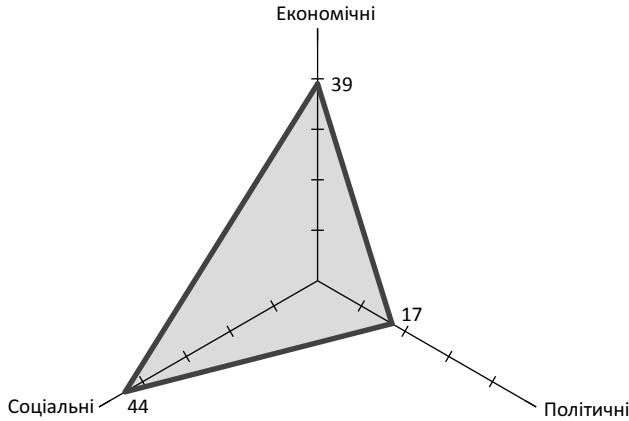


Рис. 5.4. Оцінка впливовості економічних, політичних та соціальних чинників на людський розвиток в Україні

У нашому випадку на третьому рівні ієрархії необхідно з'ясувати впливовість діючих сил (гравців) на економічні, політичні та соціальні процеси. Для цього обраховуємо заповнені експертами матриці попарних порівнянь.

Найбільше на економічні чинники в країні впливає виконавча влада (34,9 %), майже однаково експертами оцінюються можливості законодавчої влади (24 %) та підприємців (20,7 %), досить істотно економічний розвиток України обумовлюється Росією (7,8 %), менше – США (5 %) і ЄС (4,6 %), та практично не впливають на перебіг економічних процесів громадські організації (2,9 %):

	Законодавча влада	Виконавча влада	Олігархи	Громадські організації	США	Росія	ЄС	Нормований вектор
Законодавча влада	1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	7	6	4	6	0,2402
Виконавча влада	2	1	2	7	7	5	7	0,3488
Олігархи	2	2	1	6	4	3	5	0,2074
Громадські організації	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{6}$	1	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{2}$	0,0288
США	$\frac{1}{6}$	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{4}$	3	1	$\frac{1}{2}$	1	0,0503
Росія	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{5}$	$\frac{1}{3}$	3	2	1	2	0,0784
ЄС	$\frac{1}{6}$	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{5}$	2	1	$\frac{1}{2}$	1	0,0460

Стосовно політичних чинників експертами перевага надається законодавчій (33,5 %) та виконавчій владі (27,4 %), однаково оцінюються можливості впливу на політичні процеси всередині України з боку США і Росії (по 10,6 %), майже такий самий вплив мають олігархи (9,1 %), значно менший вплив на перебіг політичних процесів – ЄС (5 %) та громадські організації (3,8 %):

	Законодавча влада	Виконавча влада	Олігархи	Громадські організації	США	Росія	ЄС	Нормований вектор
Законодавча влада	1	5	4	6	3	3	6	0,2735
Виконавча влада	$\frac{1}{5}$	1	5	6	3	3	5	0,3353
Олігархи	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{5}$	1	3	1	1	2	0,0913
Громадські організації	$\frac{1}{6}$	$\frac{1}{6}$	$\frac{1}{3}$	1	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	1	0,0375
США	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	1	4	1	1	2	0,1063
Росія	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{3}$	1	4	1	1	2	0,1063
ЄС	$\frac{1}{6}$	$\frac{1}{5}$	$\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	1	0,0497

На соціальну політику майже однаково впливають законодавча (38,2 %) і виконавча влада (36,8 %), наступні місця посідають громадські організації (8,4 %) та олігархи (7,4 %), і практично не впливають на соціальні чинники зарубіжні гравці – США, Росія та ЄС (по 3,1 %):

	Законодавча влада	Виконавча влада	Олігархи	Громадські організації	США	Росія	ЄС	Нормований вектор
Законодавча влада	1	1	7	7	7	9	9	0,3677
Виконавча влада	1	1	8	8	9	9	9	0,3820
Олігархи	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{8}$	1	1	3	3	3	0,0743
Громадські організації	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{8}$	1	1	4	4	4	0,0840
США	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{9}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	1	1	1	0,0307
Росія	$\frac{1}{9}$	$\frac{1}{9}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	1	1	1	0,0307
ЄС	$\frac{1}{9}$	$\frac{1}{9}$	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$	1	1	1	0,0307

Оскільки на третьому рівні наявна повна ієрархія (кожна зі структурних компонентів третього рівня впливає на всі компоненти другого рівня), то інтегральна впливовість гравців розраховується як добуток матриці впливовості гравців на вектор значущості чинників людського розвитку:

$$\begin{array}{ccc|c}
 0,2402 & 0,2735 & 0,3677 & \\
 0,3488 & 0,3353 & 0,3820 & \\
 0,2074 & 0,0913 & 0,0743 & \\
 0,0288 & 0,0375 & 0,0840 & \\
 0,0503 & 0,1063 & 0,0307 & \\
 0,0784 & 0,1063 & 0,0307 & \\
 0,0460 & 0,0497 & 0,0307 & \\
 \hline
 & & & \times \begin{array}{c} 0,3876 \\ 0,1687 \\ 0,4437 \end{array} = \begin{array}{c} 0,30 \\ 0,36 \\ 0,13 \\ 0,06 \\ 0,05 \\ 0,06 \\ 0,04 \end{array} .
 \end{array}$$

Інтегральну оцінку впливовості головних діючих сил (гравців) на перебіг процесів людського розвитку в Україні представлено на рис. 5.5. Найбільший вплив на людський розвиток в Україні має виконавча влада (36%), потім – законодавча (30%), олігархи (13%), громадські організації та Росія (по 6%), США (5%), ЄС (4%).

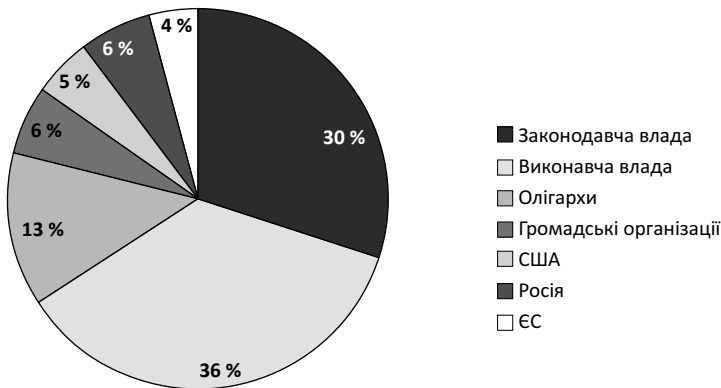


Рис. 5.5. Впливовість основних діючих сил на людський розвиток в Україні, %

Відповідні оцінки отримано також щодо цілей та політик діючих сил. Остаточні результати наведено на рис. 5.3. Певні судження стосовно сучасного розвитку суспільства в Україні можна скласти, аналізуючи проміжні результати дослідження. По-перше, є змога оцінити, які цілі, зважаючи на впливовість діючих сил, що їх сповідують, домінують сьогодні в суспільстві. Ранжуємо їх за значущістю, а значить, і за можливістю бути реалізованими (табл. 5.3).

Як і слід було очікувати, з огляду на впливовість гравців, домінують цілі виконавчої та законодавчої влади. На чільному місці перебувають цілі владних структур, спрямовані на забезпечення соціально-політичної стабільності, захист національних інтересів та укріплення демократії. Привертає увагу досить висока значущість (7%) прагнення олігархів забезпечити контроль за економічними й політичними змінами, що дає підстави і в подальшому очікувати її практичної

реалізації. Серед цілей зовнішніх гравців найсуттєвішими є прагнення Росії забезпечити вплив на внутрішньополітичні процеси в Україні та підтримка з боку США процесів демократизації українського суспільства.

Таблиця 5.3

**Пріоритети цілей діючих сил, які впливають  
на суспільний розвиток в Україні, %**

№ з/п	Ціль	Гравець	Вага цілі		
			усього	у тому числі вплив:	
				позитивний	негативний
1	Соціально-політична стабільність	Виконавча влада	14,0	12,6	1,4
2	Захист національних інтересів	Виконавча влада	14,0	12,6	1,4
3	Соціально-політична стабільність	Законодавча влада	13,0	11,7	1,3
4	Демократизація суспільства	Законодавча влада	13,0	11,7	1,3
5	Економічне зростання	Виконавча влада	8,0	7,2	0,8
6	Контроль економічних та політичних змін	Олігархи	7,0	0,7	6,3
7	Міжнародний авторитет	Законодавча влада	4,0	3,6	0,4
8	Захист прав і свобод людини	Громадські організації	3,0	2,7	0,3
9	Збагачення	Олігархи	3,0	0,51	2,49
10	Легітимація капіталів та власності	Олігархи	3,0	0,75	2,25
11	Розвиток демократії	США	3,0	2,64	0,36
12	Вплив на внутрішньополітичні процеси	Росія	3,0	0,3	2,7
13	Реальна участь у формуванні державної політики	Громадські організації	2,0	1,5	0,5
14	Регіональна стабільність	ЄС	2,0	1,76	0,24
15	Залучення до контрольованих міждержавних об'єднань	Росія	2,0	0,2	1,8
16	Забезпечення інтересів власного капіталу	Росія	1,0	0,1	0,9
17	Національно-культурне відродження	Громадські організації	1,0	0,88	0,12
18	Недопущення зміцнення позицій Росії	США	1,0	0,9	0,1
19	Формування буферної зони	ЄС	1,0	0,1	0,9
20	Доступ до ринків та ресурсів	ЄС	1,0	0,12	0,88
21	Здобуття стратегічного союзника	США	1,0	0,9	0,1
<b>Усього</b>			<b>100,0</b>	<b>78,94</b>	<b>21,06</b>

Очевидно, що кожна ціль гравців має як конструктивний, так і деструктивний характер щодо стимулювання суспільного розвитку. Так, наприклад, конструктивна ціль забезпечення соціально-політичної стабільності може досягатися певним обмеженням демократичних свобод; розвиток демократії несе в собі певні елементи втрати керованості соціально-економічним розвитком; стимулювання економічного зростання обмежує ресурси, які можуть бути спрямовані на людський розвиток тощо. У свою чергу деструктивні за суттю цілі мають певний позитивний складник: прагнення до збагачення з боку

олігархів стимулює економічні процеси; легітимація капіталів та власності, нехай і нажитих незаконним шляхом, забезпечує приплив інвестицій у національну економіку та збільшення бюджетних надходжень; забезпечення інтересів власного капіталу з боку Росії також стимулює надходження іноземних інвестицій у країну та певною мірою відкриває внутрішній ринок Росії для українських товарів тощо. Запропонована методика дає змогу визначити конструктивний та деструктивний складники кожної цілі шляхом експертної оцінки простої матриці попарних порівнянь із двома елементами. Для цього експерти дають відповідь на питання “Який вплив має конкретна ціль на суспільний розвиток?”:

	Позитивний вплив	Негативний вплив
Позитивний вплив	1	
Негативний вплив		1

Наприклад, для цілі забезпечення соціально-політичної стабільності розрахунки мають такий вигляд:

	Позитивний вплив	Негативний вплив	Нормований вектор
Позитивний вплив	1	$\frac{1}{9}$	0,9
Негативний вплив	$\frac{1}{9}$	1	0,1

Відповідно 90 % зазначеної цілі мають конструктивний потенціал щодо стимулювання суспільного розвитку, 10 % – деструктивний. Аналогічні розрахунки проведено з кожною ціллю в ієрархії. Результати розрахунків (див. табл. 5.3) свідчать, що конструктивний складник цілей діючих сил (79 %), спрямований на стимулювання суспільного розвитку в Україні, значно превалює над деструктивним (21 %). Ця перевага є досить відчутною, щоб забезпечити стабільний динамічний поступ до зміцнення суверенної держави, яка прагне посідати гідне місце у світовому співтоваристві, забезпечуючи таким чином добробут своїх громадян. Крім того, концентрація зусиль найвпливовіших гравців на забезпеченні соціально-політичної стабільності та демократизації суспільного розвитку стимулюватиме вирішення проблем людського розвитку в Україні. Тому слід очікувати істотного прогресу в цій сфері у середньостроковій перспективі.

Що стосується політик гравців (табл. 5.4), то серед них за впливовістю на суспільний розвиток превалюють політики виконавчої та законодавчої влади. Увага виконавчої влади спрямована на стимулювання розвитку соціальної сфери (15 %), що є найвпливовішою політикою загалом. При цьому занепокоєння викликає проблема підвищення конкурентоспроможності національних виробників (14 %), чому має сприяти впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку (7 %). Законодавча влада досить рівномірно концентрує увагу на

законодавчому забезпеченні реформ (14 %) та запобіганні різкому розшаруванню суспільства (11 %), не залишаючи при цьому поза увагою проблеми стимулювання духовного розвитку (5 %).

Таблиця 5.4

**Пріоритети політик діючих сил, які впливають  
на суспільний розвиток в Україні, %**

№ з/п	Політика	Гравець	Вага політики		
			усього	у тому числі вплив:	
				позитивний	негативний
1	Стимулювання розвитку соціальної сфери	Виконавча влада	15,0	13,5	1,5
2	Законодавче забезпечення реформ	Законодавча влада	14,0	12,6	1,4
3	Підвищення конкурентоспроможності	Виконавча влада	14,0	12,32	1,68
4	Запобігання різкому розшаруванню суспільства	Законодавча влада	11,0	9,68	1,32
5	Впровадження інноваційно-інвестиційної політики	Виконавча влада	7,0	6,3	0,7
6	Формування лобі в державних структурах	Олігархи	6,0	1,02	4,98
7	Стимулювання духовного розвитку	Законодавча влада	5,0	4,5	0,5
8	Обмеження конкуренції	Олігархи	4,0	0,48	3,52
9	Напрацювання позитивного іміджу	Олігархи	3,0	2,64	0,36
10	Соціально-політична активність	Громадські організації	3,0	2,64	0,36
11	Розширення співробітництва з політичною та бізнесовою національними елітами	Росія	3,0	0,51	2,49
12	Налагодження співпраці з системою влади	Громадські організації	2,0	1,8	0,2
13	Підтримка процесів євроатлантичної і європейської інтеграції	США	2,0	1,76	0,24
14	Підтримка неурядових організацій та незалежних ЗМІ	США	2,0	1,76	0,24
15	Активна участь у процесах приватизації	Росія	2,0	0,24	1,76
16	Підтримка програм безпеки (боротьба з нелегальною міграцією, тероризмом тощо)	ЄС	2,0	1,8	0,2
17	Розширення соціальної бази громадянського суспільства	Громадські організації	1,0	0,9	0,1
18	Контрольована інтеграція в міжнародні структури	США	1,0	0,33	0,67
19	Економічний та політичний тиск	Росія	1,0	0,1	0,9
20	Обмеження співробітництва політикою сусідства	ЄС	1,0	0,17	0,83
21	Заохочення до впровадження європейських стандартів ринкових відносин	ЄС	1,0	0,88	0,12
<b>Усього</b>			<b>100,0</b>	<b>75,93</b>	<b>24,07</b>

Олігархи цілеспрямовано формують у державних структурах різного рівня прошарок корумпованих чиновників, що відстоюватимуть їхні інтереси, надаючи перевагу такій політиці (6 %) над зусиллями щодо обмеження конкуренції (4 %) та формуванням позитивного іміджу (3 %). Олігархи небезпідставно вважають: вирішивши ключові проблеми влади, вони вирішать на свою користь й інші проблеми.

Впливовість політик інших гравців, що тією чи іншою мірою обумовлюють сучасні процеси розбудови українського суспільства, значно нижча. Тому доцільними є розрахунки їх більш узагальненого вектора з тим, щоб визначити домінанту сучасного етапу державотворення в Україні. Спробу такого узагальнення щодо політик гравців реалізовано аналогічно до розрахунків позитивної та негативної спрямованості їх цілей і наведено в таблиці 5.4.

Загальна домінанта сучасного етапу державотворення в Україні також має переконливу позитивну спрямованість (76 %), і тому є підстави сподіватися на подальше зміцнення української державності. Серед політик гравців превалюють вектори, спрямовані на стимулювання правового, демократичного, гуманітарного та соціально-економічного розвитку. Очевидно, що в обох цих напрямках слід очікувати істотних позитивних зрушень. Проте досить вагомими залишаються деструктивні чинники, причому негативний вектор вітчизняних гравців (16,6 %) за впливовістю переважає дестабілізуючі політики зовнішніх діючих сил (7,4 %). Тому саме його нейтралізація, а також пошук ефективних асиметричних відповідей на деструктивні щодо України прояви російської зовнішньої політики є пріоритетними завданнями конструктивних сил у владних структурах.

### Аналітичний прогноз людського розвитку в Україні

Синтез експертних суджень довів можливість людського розвитку в Україні за сценарієм “Занепад” з імовірністю 0,23, “Проекція” – 0,3 та “Розвиток” – 0,47. Це свідчить про те, що нині людський розвиток в Україні має відчутне позитивне спрямування. Тому першорядне завдання владних структур за сучасних умов полягає в тому, щоб не втратити зазначені тенденції досліджуваного процесу, запобігти конфліктному протистоянню різновекторних суспільно-політичних сил та активізувати позитивне спрямування людського розвитку в країні.

Переломлюючи ймовірність сценаріїв на інтенсивність відхилень по них визначених змінних стану порівняно із сучасною ситуацією (див. табл. 5.2), отримуємо узагальнений аналітичний прогноз гуманітарного розвитку в країні у балах (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

#### Оцінки змінних стану для прогнозування гуманітарного розвитку в Україні до 2007 р.

Змінні стану	Сценарії			Узагальнений сценарій
	Занепад	Проекція	Розвиток	
<i>Демографічні тенденції</i>				
Очікувана тривалість життя	0	0,3	0,94	1,24
Народжуваність	-0,23	0,3	0,94	1,01
Смертність	0,23	-0,3	-0,94	-1,01

## Продовження таблиці 5.5

Змінні стану	Сценарії			Узагальнений сценарій
	Занепад	Проекція	Розвиток	
<i>Освіта</i>				
Кількість осіб з вищою освітою	0	0,3	1,41	1,24
Вартість	0,69	0,6	0,47	1,76
Якість	-0,23	0,3	1,41	1,48
Доступність	-0,23	0,3	1,41	1,48
Тривалість	0,23	0	0,47	0,7
Інтелектуальний рівень суспільства	-0,46	0	0,94	0,48
<i>Ринок праці</i>				
Реальна зарплата	-0,23	0,3	1,41	1,48
Співвідношення середньої та мінімальної зарплати	0,46	0,3	-0,94	-0,18
Безробіття	0,23	-0,3	-0,94	-1,01
Можливість працевлаштування	-0,23	0,3	1,41	1,48
Еміграція	0,46	-0,3	-1,88	-1,72
Мобільність	-0,23	0,3	1,41	1,48
<i>Культурні заходи</i>				
Елітарність	-0,46	-0,3	0,94	0,18
Кількість	-0,23	0,3	1,41	1,48
Масовість	0	0,3	0,94	1,24
Доступність	-0,23	0,3	1,88	1,95
<i>Інформатизація</i>				
Книговидання	-0,23	0,3	1,41	1,48
Кількість періодичних видань	0,23	0,6	1,41	2,24
Якість періодичних видань	-0,46	-0,3	0,94	0,18
Свобода доступу до джерел інформації	-0,69	-0,3	1,41	0,42
Професійність теле- і радіомовлення	-0,46	0	0,94	0,48
Незалежність ЗМІ	-0,69	-0,3	1,41	0,42
Доступ до Інтернету	0,23	0,9	2,35	3,48
<i>Соціальний захист</i>				
Пенсійне забезпечення	0	0,3	1,41	1,71
Медичне забезпечення	-0,46	-0,3	1,41	0,65
Вартість лікування	0,46	0,9	1,88	3,24
Доступність відпочинку	-0,46	0	1,41	0,95
Диференціація населення за доходами	0,46	-0,3	-1,88	-1,72
Вартість життя	0,23	0,6	1,41	2,24
Злочинність	0,69	0	-0,47	0,22
Правоохоронний захист	-0,46	-0,3	0,94	0,18
<i>Побутові умови</i>				
Забезпеченість житлом	-0,46	0,3	1,41	1,25
Якість житлових умов	0	0,6	1,88	2,48
Якість товарів та послуг	-0,23	0,3	1,41	1,48
Кількість товарів та послуг	-0,46	0,3	2,35	2,19



Закінчення таблиці 5.5

Змінні стану	Сценарії			Узагальнений сценарій
	Запад	Проекція	Розвиток	
<b>Відповідність Копенгагенським критеріям</b>				
<i>Політичні</i>				
Забезпечення верховенства права	-0,69	-0,3	1,41	0,42
Захищеність прав і свобод людини судовою владою	-0,92	-0,3	1,41	0,19
Свобода слова	-0,69	0,3	1,88	1,49
Утвердження партійної системи європейського зразка	-0,69	-0,3	1,41	0,42
Забезпечення прав опозиції	-0,92	-0,3	1,41	0,19
Захист прав меншин	-0,23	0	0,47	0,24
Прозорість і демократичність виборчих кампаній	-0,69	-0,3	1,88	0,89
Дієвість громадянського суспільства	-1,15	0,3	1,88	1,03
Чисельність середнього класу	0,23	0,6	1,88	2,71
Розмежування влади і власності	-1,15	-0,6	1,41	-0,34
Корупція	1,15	0,6	-0,94	0,81
Адаптація українського законодавства до норм ЄС	-0,69	0,3	1,41	1,02
Співробітництво з європейськими інститутами	-0,69	0,3	1,41	1,02
Відповідність вимогам членства в НАТО	-1,15	0,3	1,88	1,03
<i>Економічні</i>				
Відповідність макроекономічних показників вимогам Маастрихтського договору	-0,46	0,3	1,88	1,72
Можливості вступу до СОТ	-0,46	0,3	1,41	1,25
Відповідність національної митної системи і правил сертифікації стандартам ЄС	-0,69	-0,3	1,41	0,42
Відповідність соціальним стандартам ЄС	-0,46	-0,3	0,94	0,18
Відповідність вимогам ринкової економіки	-0,69	0,3	1,88	1,49
Лібералізація торгівлі	-0,69	0,3	1,41	1,02
Прозорість приватизації, її відкритість для зовнішнього інвестора	-0,92	-0,6	1,41	-0,11
Захищеність права власності	-0,92	-0,6	2,35	0,83
Прямі іноземні інвестиції	0,23	0,6	2,35	3,18
Прикордонне співробітництво	-0,23	0,3	1,41	1,48

Узагальнений аналітичний прогноз гуманітарного розвитку в країні може бути інтерпретований таким чином.

Тривалість життя населення в Україні дещо зросте. Певною мірою підвищиться народжуваність і знизиться рівень смертності. Зменшаться масштаби еміграції населення та одночасно зросте його мобільність усередині країни.

Певні позитивні зрушення відбудуться на ринку праці. Не набагато збільшиться реальна заробітна плата та з'явиться тенденція до скорочення рівня безробіття. Співвідношення середньої та мінімальної заробітної плати практично не зміниться, а можливості працевлаштування зростуть.

Збільшиться також кількість осіб з вищою освітою та підвищиться її вартість. Якість навчальних програм та доступність освіти теж зростуть при

незначному продовженні тривалості навчання. Інтелектуальний рівень суспільства залишиться приблизно на сучасному рівні з незначною тенденцією до підвищення.

Порівняно із сучасним станом елітарність культурних заходів практично не зміниться. Їх кількість та масовість дещо зростуть, а доступність широким верствам населення відчутно покращиться.

Показники книговидавання в країні збільшаться. Тираж періодичних видань зросте ще відчутніше, проте їх якість практично не покращиться. Незначні зрушення відбудуться у напрямі відкритості доступу до джерел інформації. Майже не зросте рівень професійності теле- і радіомовлення та практично не зміниться рівень незалежності ЗМІ. Значно підвищиться доступ до Інтернету.

Загалом соціальний захист населення покращиться. Відчутно поліпшиться пенсійне забезпечення та стане доступнішим відпочинок. Дещо покращиться забезпеченість населення житлом, при цьому суттєво зросте його якість. Виявиться незначна позитивна тенденція до покращення медичного забезпечення, проте істотно підвищиться вартість лікування. Відчутно зменшиться диференціація населення за доходами та суттєво зросте вартість життя. Рівень злочинності й ефективність правоохоронної діяльності практично не зміняться.

Особливих зрушень на шляху виконання політичної складової частини Копенгагенських критеріїв досягти не вдасться, проте загалом ситуація покращиться. Насамперед значно зросте чисельність середнього класу, який, як відомо, є головним носієм демократичних цінностей та чинником стабільності в суспільстві. Відчутно покращиться ситуація зі свободою слова, зросте дієвість громадянського суспільства та прозорість і демократичність виборчих кампаній. Певних позитивних зрушень буде досягнуто також в адаптації українського законодавства до норм ЄС, співробітництві з європейськими інститутами та відповідності вимогам членства в НАТО. Намітяться позитивні тенденції до утвердження партійної системи європейського зразка. Практично не поліпшиться рівень захищеності прав і свобод людини судовою владою, на колишньому рівні залишаться забезпечення прав опозиції та вирішення питань захисту прав меншин. Не вдасться забезпечити розмежування влади і власності та не покращиться ситуація у сфері боротьби з корупцією.

Економічні зрушення в контексті забезпечення цієї складової частини Копенгагенських критеріїв стануть вагомішими. Значно збільшаться обсяги прямих іноземних інвестицій в Україну, буде забезпечено відповідність макроекономічних показників вимогам Маастрихтського договору, активізується прикордонне співробітництво з країнами нової хвилі розширення ЄС. Покращиться ситуація із забезпеченням лібералізації торгівлі та захищеністю в державі права власності. Це дасть змогу вирішити або впритул наблизитися до вирішення питання вступу до СОТ та отримати статус країни з ринковою економікою. Проте не буде досягнуто зрушень у забезпеченні відповідності національних митної системи і правил сертифікації стандартам ЄС. Збережеться відставання від соціальних стандартів ЄС та не буде вирішено питання щодо забезпечення прозорості приватизації і її відкритості для зовнішнього інвестора.

Описані перспективи людського розвитку в Україні є найбільш імовірними при фактичній динаміці економічних, політичних та соціальних процесів.

Очевидно, що такий перебіг ситуації не є бажаним. Керованість процесами гуманітарного розвитку не втрачена, а основні важелі впливу поки що залишаються в руках законодавчої та виконавчої влади. За експертними оцінками, на сучасному етапі державотворення їх сумарний вплив на людський розвиток у країні є визначальним (66 %). Тому зазначені гравці цілком можуть прискорити існуючі позитивні тенденції, зорієнтувавши свої цілі на забезпечення можливостей людини до вільного розвитку та формування за європейськими стандартами сучасного громадянського суспільства. Пріоритетами їх діяльності мають стати забезпечення демократичних свобод, розроблення та ефективне впровадження державної програми соціального забезпечення, створення нових робочих місць, покращення пенсійного забезпечення та медичного обслуговування. Лише на такому шляху можливий динамічний прогрес гуманітарного розвитку українського суспільства.

На сьогодні досить впливовими на всі сфери життя в Україні є олігархічні клани. Експерти оцінюють їхні можливості стосовно вирішення проблеми людського розвитку на рівні 13 %. Їх основні зусилля сконцентровані на забезпеченні контролю за політичними й економічними змінами, приховуванні доходів та спробах легітимації своїх капіталів і власності. Це має мало спільного з цивілізованим ринком та деструктивно впливає на процеси людського розвитку. Багато в чому завинила власне держава, не забезпечивши законодавчо нормальних умов для розвитку підприємництва та не забезпечивши розмежування влади і власності. Ліквідація зазначених аномалій, що перешкоджають суспільному розвитку, має стати першорядним завданням нової влади.

Очікувати підтримки процесів людського розвитку в країні з боку Росії, впливовість якої на їх перебіг становить 6 %, не доводиться, оскільки політика східного сусіда щодо України має деструктивний характер і орієнтована здебільшого на обмеження наших національних інтересів. Що ж стосується США та ЄС, експертна оцінка впливовості яких на розвиток українського суспільства оцінюється відповідно 5 і 4 %, то резерви у сприянні розбудові основних прав та свобод людини в Україні далеко не вичерпані. Це може бути й більш суттєве сприяння інтеграції України у міжнародні структури, підтримка демократичних свобод та становлення громадянського суспільства, стимулювання інвестицій в українську економіку. Нині намітилися тенденції до розуміння світовим співтовариством позиції українського народу на шляху розбудови власної державності та подальшої демократизації суспільного життя. Україна має стати повноправним членом євроатлантичного співтовариства та важливим суб'єктом забезпечення регіональної стабільності в Європі, і допомогти їй у цьому для Заходу – і посильне, і необхідне завдання.

### **Перспективи демократизації та суспільно-політичної консолідації**

**Демократизація суспільно-політичного життя і формування української політичної нації.** Особливості переходу українського суспільства до демократичних форм облаштування суспільно-політичного життя зумовлені тим, що такі перетворення вимушено спиралися на пострадянські соціальну структуру

та політичну культуру громадян. На сучасному етапі державотворення демократичним перетворенням перешкоджають проблеми, пов'язані з послабленням консолідації українського суспільства, посиленням розмежування суспільства за вектором Схід – Захід, конфронтацією бачення перспектив і оцінок поточних суспільно-політичних процесів. Особливого значення в цьому випадку набуває проблема дисбалансу між публічною та приватною активністю громадян: недостатня активність громадян у публічній сфері супроводжується використанням інституціолізованих зв'язків для досягнення приватних цілей. Усе це спричиняє зростання “тіньової сфери”, корумпованості і, як наслідок, брак довіри до влади. Необхідність вирішення цих проблем визначить на перспективу ключовим завданням державної політики у цьому напрямі створення умов для активності громадян у публічній сфері. Це дасть змогу широко репрезентувати актуальні суспільні проблеми та досягти компромісу в конфлікті інтересів різних соціальних верств.

Сьогодні більшість громадян України не має ані соціокультурного досвіду (знань, умінь та навичок), необхідного для участі в демократичному політичному житті, ані матеріального та часового надлишку, який міг би бути інвестованим у демократичні проекти. До того ж відмінні у представників різних генерацій очікування від поточних суспільних перетворень посилюють розбіжність поглядів на майбутнє та провокують до альтернативних громадянству форм консолідації (етнічна, регіональна, корпоративна тощо). Унаслідок цього демократизація українського суспільства потребуватиме не лише забезпечення економічного зростання, а й підкріплення заходами, спрямованими на становлення і розвиток демократичної культури на засадах спільного громадянства, що дасть змогу подолати альтернативні форми соціальної консолідації.

На шляху формування української політичної нації будуть створені відповідні демократичні механізми. Демократизація суспільно-політичного життя вимагатиме створення таких умов, за яких громадська ініціатива набуватиме дієвих форм, що стимулюватиме розроблення і запровадження таких заходів:

- формування демократичної культури громадян шляхом підтримки громадських ініціатив, спрямованих на вирішення неполітичних проблем (екологічних, соціальних, культурних тощо) та заснування мережі консультативно-освітнянських центрів і громадських приймалень;

- створення сприятливих умов для становлення громадянського суспільства. При цьому слід очікувати удосконалення процедур репрезентації інтересів громадян у публічній сфері, розроблення нормативно-правової бази регламентації діяльності громадських організацій та забезпечення їх представництва в ЗМІ;

- налагодження партнерських відносин між органами державної влади та громадськістю. Дієвим напрямом вирішення цього завдання з боку держави стануть законодавче врегулювання механізмів взаємодії державних інститутів з громадськими організаціями, чітка формалізація і дієвість процедури впливу громадян на обраних ними депутатів усіх рівнів, реальне забезпечення пріоритетності для держави, її органів та посадових осіб усіх рангів прав і свобод громадян.

Окрім того, утвердження в суспільно-політичному житті України принципів і норм, властивих політичній нації, має розглядатися в контексті євроінтеграційних процесів, до яких залучена наша держава. Слід виходити з того, що євроінтеграція передбачає не лише налагодження міцних, партнерських

відносин з європейськими країнами чи входження до європейських політичних та економічних структур, а й передусім поширення європейських політичних стандартів, європейських культурних норм і європейського способу життя. Тому політична та культурна модернізація українського суспільства є невідмінною умовою євроінтеграції. Тільки тоді, коли пересічний громадянин європейської країни зможе відчувати себе в Україні, як удома, а саме жити, працювати, відстоювати свої інтереси, враховуючи європейські цивілізаційні норми, можна сподіватися на те, що євроінтеграція не перетвориться на утопічний проект.

**Актуальні тенденції розвитку громадянського суспільства.** Проблема становлення громадянського суспільства в Україні безпосередньо пов'язана з проблемою розбудови демократичної і правової держави. Цей процес є складним, доволі суперечливим та тривалим і охоплює всі сфери життя суспільства й держави, інтереси кожної людини. У сучасній Україні побудова громадянського суспільства має стати водночас і метою суспільного розвитку, і засобом забезпечення прав та свобод людини і громадянина з боку держави.

В Україні держава не створює перешкод для розвитку громадянського суспільства, проте і не стимулює його розвиток. Як наслідок, громадянське суспільство перебуває в зародковому стані. Однак зрозуміло, що ефективною формою самоорганізації є саме об'єднання громадян, що утворюються людьми добровільно, з їхньої власної ініціативи, за неформальними ознаками – від осередків, спілок, асоціацій, товариств до фондів, партій, рухів тощо.

У практичній площині стоїть завдання поширення ідей одночасного розвитку та конструктивного співробітництва держави, суспільства і громадянина, а також функціонування держави на користь людини. При цьому саме громадянське суспільство має постійно опікуватися тим, аби держава не порушувала основоположні принципи Конституції. Проблема політичного реформування, з одного боку, має привернути увагу осередків громадянського суспільства, а з іншого – стимулювати його прискорене самоутворення як визначального недержавного інституту сучасної демократії.

Анонсована в Україні ширококомасштабна політична реформа передбачає покращення управління державними справами в контексті підвищення взаємозацікавленості держави та суспільства. В Україні існує достатня для становлення й розвитку громадянського суспільства законодавча база. Це підтверджується, зокрема, тим, що в державі прийняті закони про політичні партії, профспілки, звернення громадян, вибори Президента України, вибори народних депутатів України, соціальне партнерство, об'єднання громадян, благодійництво і благодійну діяльність, місцеве самоврядування тощо.

Але це не знімає питання про необхідність постійного вдосконалення національного законодавства, забезпечення його дієвості. Потребує відповіді також питання мети, цілей, основних принципів, пріоритетів, механізмів розбудови громадянського суспільства. Варто визнати, що держава міцна не силою створених нею державних органів, а силою соціальних відносин, що існують між людьми, силою духовної єдності членів суспільства, тобто силою народної довіри та підтримки перетворень.

Громадянське суспільство має бути спроможним визначатися з будь-яких питань суспільного розвитку. Водночас воно має сприяти усвідомленню своїми

членами того, що обговорюватися можуть проекти, а рішення, прийняті з урахуванням обговорення, повинні виконуватися. У цьому контексті громадянське суспільство може вимагати, щоб усі державні рішення, крім віднесених до державної таємниці, приймалися відкрито та з обов'язковим попереднім обговоренням. Законом має бути закріплений порядок, коли перед прийняттям важливого для суспільства державного рішення його проект оприлюднюється для обговорення. Слід домагатися формування такого громадянського суспільства, яке забезпечить пріоритетність держави, її органів та посадових осіб усіх рангів, прав і свобод громадян.

Очевидно, що розвиток громадянського суспільства та демократизація суспільно-політичного життя в Україні перебуватимуть у принциповій залежності від можливості адаптації напрямів суспільної реорганізації до наявних у країнах розвинутої демократії тенденцій. При цьому проблема формування розвинутого громадянського суспільства в Україні у найближчій перспективі не буде остаточно вирішена. Проте в суспільстві зміцніє розуміння того, що простого копіювання соціально-політичного устрою недостатньо для побудови демократичної системи відносин між суспільством і державою, а прорив до нових горизонтів відбувається через усвідомлення того, що громадянське суспільство потрібно систематично і послідовно стимулювати, реформуючи систему державного управління таким чином, щоб вона перетворювалася з перешкоди на потужний важіль цього процесу.

Будуть визначені умови становлення сучасного українського громадянського суспільства і розроблений проект стратегічного розвитку його інститутів. Процес становлення громадянського суспільства в Україні набуде ознак послідовності та систематичності. Триватимуть пошук і реалізація основних засад громадянського суспільства шляхом врахування національної специфіки, розкриття потенціалу власної системи управління та поєднання зусиль різних рівнів управління і самоуправління в Україні.

Однак дефіцит фундаментальних умов розвитку громадянського суспільства в Україні не буде подолано, хоча здебільшого вони закріплені конституційно. Існуватиме проблема узгодженості діяльності різних гілок влади та усвідомлення необхідності встановлення чітких стратегічних пріоритетів розвитку. Не будуть остаточно вирішені визначальні для забезпечення взаємодії громадянського суспільства і держави завдання, а саме:

- розроблення зрозумілої та прийнятної для більшої частини населення стратегії суспільного розвитку;
- забезпечення системності державного управління;
- подолання атрофованості та дезорганізованості “середнього класу”, його відсутності в реальних механізмах управління державою;
- подолання соціальної пасивності громадян, їх включення у діяльність інститутів громадянського суспільства.

Водночас процеси розбудови громадянського суспільства активізуються, головними при цьому будуть такі завдання:

- формування розвинутої соціальної структури з горизонтальними зв'язками, де мають відобразитися різноманітні форми власності, інтереси людей, груп і прошарків населення;

– стимулювання розвитку особистості в соціальному, інтелектуальному та психологічному аспектах, забезпечення умов розвитку її внутрішньої свободи і здатності активно включитися в різноманітні сфери діяльності;

– сприяння створенню підприємств недержавного сектору з приватними і колективними формами власності;

– усебічний розвиток недержавних засобів масової інформації, а також механізмів прояву, формування і вираження суспільної думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвиток форм самоврядування, суспільних організацій та рухів;

– стимулювання створення суспільно-політичних об'єднань, партій та рухів, орієнтованих на захист прав і свобод громадян, а також на збереження базових принципів демократії;

– забезпечення свободи думки, слова, совісті, створення механізмів для їх реалізації, надання можливостей самовираження особистості, її духовного розвитку з метою самостійного та самодіяльного об'єднання в інтересах розвитку науки, культури і творчості.

### **Міжнаціональні відносини**

Політизація міжнаціональних відносин є однією з найнебезпечніших загроз, здатних спричинити соціальну дезінтеграцію, оскільки за таких умов будь-які проблеми набувають етнополітичного забарвлення. Політизація етнічності перешкоджає утвердженню громадянської ідентичності, переходу до демократичних форм суспільно-політичного життя, загальнонаціональної консолідації. Тому провідними принципами державної політики у цій сфері стануть деполітизація міжнаціональних відносин і забезпечення права громадян на збереження та розвиток своєї етнокультурної самобутності. Основою державної політики щодо міжнаціональних відносин буде визнано пріоритет індивідуальних прав над колективними, тобто прав людини над правами спільнот. Як наслідок, державна політика у сфері міжнаціональних відносин передбачатиме такі заходи.

1. Вирішення соціальних, економічних і культурних проблем та інтеграція в українське суспільство осіб, депортованих за етнічною ознакою. Це вимагатиме надання державної адресної допомоги передусім постраждалим громадянам та їх нащадкам, а не спільнотам. Такий підхід перешкоджатиме політизації етнічності й набуттю політичними активістами національних меншин монопольного права виступати від імені всієї етнічної спільноти.

2. Розроблення і запровадження заходів, спрямованих на забезпечення гарантованого законодавством України права на національно-культурну автономію. Це передбачає удосконалення нормативно-правової бази функціонування національно-культурних товариств (регламентація напрямів, заходів і процедур діяльності, забезпечення доступу до регіональних і загальнонаціональних ЗМІ тощо), створення сприятливих умов для участі громадян у національно-культурних об'єднаннях. Враховуючи гарантоване законодавством України право самостійно визнавати чи не визнавати себе представником тієї чи іншої національної меншини, визначальними умовами

державної підтримки мають стати особиста участь і документально зафіксоване членство громадянина в національно-культурному об'єднанні певної національної меншини.

3. Прийняття Концепції державної етнонаціональної політики, яка має врегулювати міжнаціональні відносини та закласти нормативно-правовий фундамент для подальшого співробітництва між органами державної влади та національними меншинами України.

4. Розроблення ефективних заходів, зокрема удосконалення нормативно-правового механізму, протидії проявам розпалювання міжнаціональної ворожнечі.

Під час розроблення та впровадження заходів гуманітарної політики враховуватиметься соціокультурна специфіка представників різних регіонів та етнічних груп України, ціннісно-сміслові орієнтації громадян, їхні прагнення і можливості. Це дасть змогу посилити дієвість програм відродження культури та розвитку гуманітарної сфери, зокрема й завдяки адресності конкретних заходів.

### **Перспективи і проблеми розвитку гуманітарної сфери**

**Конфесійне середовище України.** В умовах пришвидшення темпів глобалізації роль релігійного чинника у житті українського соціуму зростатиме. Передбачається, що у середньостроковій перспективі він стане надійним підґрунтям загальнонаціональної консолідації (не лише духовної, а й політичної, економічної, територіальної тощо), важливою ланкою між Україною та Європейським Союзом, засобом збереження власної культурної ідентичності.

Ключовим завданням Української держави у цій сфері є формування повноцінного поліконфесійного суспільства, організованого за принципами толерантності, віротерпимості, взаємопорозуміння. Наразі його успішній реалізації перешкоджає низка причин, головними з яких є недостатнє розуміння значущості духовних чинників у цивілізаційному поступі (означені складники або ігноруються, або зводяться до рангу другорядних), а також правова невпорядкованість релігійного простору країни, оскільки в державі немає адекватного сьогоденню та дієвого законодавчого механізму регулювання державно-церковних, суспільно-релігійних і міжконфесійних відносин. Перед Україною назріла потреба втілення в життя зваженої державної політики щодо відродження релігійних духовно-моральних цінностей на європейських демократичних засадах. На вирішення зазначених проблем, що стримують гармонійний розвиток конфесійної сфери, і мають бути спрямовані зусилля владних структур.

**Перспективи розвитку мовної ситуації.** Контури мовної політики в Україні і формування ситуації у мовній сфері значною мірою визначатимуться пріоритетами зовнішньої політики. Зокрема, реальне входження України до ЄЄП зумовить посилення позицій російської мови. Проте мовна політика в Україні базуватиметься на демократичних засадах вільного розвитку мов усіх національних меншин, які проживають в Україні. Вірність таким принципам Україна продемонструвала, ратифікувавши Європейську хартію регіональних мов або



мов меншин 15 травня 2003 р. Водночас для України найважливішим завданням залишається зміцнення позицій і розвиток української мови. На цьому шляху протягом п'яти років мають бути вирішені такі проблеми:

- якісне покращення вивчення української мови в школах;
- дотримання на всіх рівнях статусу української мови як державної;
- виведення з кризи українського книговидання;
- розвиток україномовного інформаційного простору.

Затвердження у жовтні 2003 р. Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки, за умови її послідовного виконання, дає підстави для оптимістичного погляду на розвиток мовної ситуації в Україні на найближчі роки.

**Освіта і наука.** Стратегічною, креативною метою розвитку українського суспільства у найближчій перспективі стане розбудова “економіки знань”. Ця мета реалізовуватиметься за рахунок динамічного розвитку в державі освіти та науки. Поетапне нарощування видатків на освіту та науку до рівня не менше 12 % ВВП створить передумови до підвищення якісного рівня освіти всіх рівнів. Заробітну плату працівників освіти у найближчі 2–3 роки буде збільшено у 1,7–2 рази. До 2006 р. буде вирішено проблему забезпечення підручниками, до 2009 р. – комп'ютеризація охопить 90 % шкіл. Збільшення фінансування допоможе також спрямувати наукову діяльність на забезпечення потреб інноваційного розвитку національної економіки.

На сьогодні ключовими проблемами розвитку освітньої сфери є невідповідність кваліфікаційної структури підготовки фахівців кон'юнктурі ринку праці та недостатня якість освіти. З метою врівноваження попиту і пропозиції кваліфікованих фахівців, які готуються у ВНЗ I–IV рівнів акредитації слід очікувати створення системи маркетингових досліджень та прогнозування розвитку ринку праці; диверсифікацію та уніфікацію освітніх закладів; перенесення регулюючих функцій МОН України на регіональний рівень – створення системи муніципальної освіти; зміни парадигми функціонування МОН України як нормативно-законодавчого, наглядового органу державної влади у сфері освіти; запровадження процесу здобуття освіти протягом активного життя працівників. Водночас розвиток системи неперервного навчання передбачатиме підвищення якості освіти, спрямованості на розвиток системного творчого мислення, вироблення навичок пристосування до мінливого зовнішнього середовища та пошуку нетрадиційних рішень.

Окрім цього, входження України до Болонського процесу дасть змогу уніфікувати систему вищої освіти, створить умови для розбудови сучасної інфраструктури освітньої галузі. Упорядкування нормативно-законодавчої бази та необхідність розвитку освітніх послуг уможливить запровадження сучасних методів навчання, залучення відомих учених-практиків до викладання у ВНЗ та створення умов для переходу до муніципальної середньої освіти із зосередженням державних навчальних закладів на секторі вищої освіти та післядипломного навчання.

Сучасними проблемами наукової сфери в Україні є відсутність стратегії розвитку науки і технологій, домінування державного (відомчого) управління науки, непрозорість фінансування, низька “капіталізація” інтелектуальних

продуктів. Необхідним, а отже, й очікуваним є перехід до стратегічного планування науково-технологічного розвитку як основи суспільно-економічного прогресу держави, а також розбудова системи державного замовлення на науково-технічну продукцію з розподілом фінансування через мережу фондів; створення однакових умов для суб'єктів науково-технологічної діяльності всіх форм власності; законодавче закріплення функціонування окремих дослідницьких груп (відділів, лабораторій); виокремлення дослідника як основного суб'єкта наукової діяльності, носія та власника виробленого інтелектуального продукту; визначення об'єктів інтелектуальної власності як невід'ємного складника основного капіталу. Зазначені заходи будуть доповнені створенням системи визначення пріоритетів науково-технологічного розвитку та механізмів їх реалізації, розробленням програми приватизації об'єктів науково-технологічної діяльності, диверсифікацією джерел бюджетного фінансування й розвитком інституту інтелектуальної власності.

## 5.7. РЕГІОНАЛЬНА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ РІВНЯ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Публікується за: *Власюк О. С. Регіональна розбіжність рівня життя населення України в 2004 році / О. С. Власюк, А. Д. Яценко, Т. В. Цихан // Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: моногр. / О. С. Власюк, Т. В. Дерюгіна, І. В. Запатріна [та ін.]; за заг. ред. О. Ю. Кучеренка, І. В. Запатріної. – К.: ВІП, 2006. – С. 180–189.*

Зазвичай під терміном “рейтинг” розуміють певну інтегральну (узагальнену) оцінку. Завдання будь-якого рейтингового дослідження зводиться до визначення такої порівняльної оцінки на основі системи показників із застосуванням різних прийомів якісного і кількісного аналізу<sup>7</sup>. Необхідність порівнянь неоднакових об'єктів за різними критеріями виникає досить часто. Останнім часом набуло поширення міжнародне порівняння, що здійснюють загальновізнані світові рейтингові агентства та міжнародні організації<sup>8</sup>.

Такі світові рейтинги стимулювали використання наукового аналізу на національному рівні. Реакцією більшості держав стало бажання не тільки визначити своє місце в єдиній світовій шкалі, а й з'ясувати становище всередині країни щодо власних територій і регіонів. Такі регіональні рейтинги корисні, по-перше, для більш чіткого представлення загальних тенденцій економічного розвитку країни; по-друге, вони дають змогу окремим регіонам “побачити себе ззовні”, визначити своє місце в єдиній національній шкалі; по-третє, вони корисні для безпосереднього впливу на економічний розвиток регіону, адже можливість залучення інвестицій багато в чому визначає перспективи соціально-економічного розвитку регіону. Головна і найважливіша умова таких рейтингів – їх об'єктивність. Тому особлива увага приділяється питанню методики побудови рейтингу.

<sup>7</sup> *Замков О. О. Математические методы в экономике / О. О. Замков, А. В. Толстопятенко, Ю. И. Черемных. – М.: МГУ, ДИС, 1997. – 360 с.*

<sup>8</sup> *Цихан Т. В. Сравнение стран мира методами международного ранжирования / Т. В. Цихан // Теория и практика управления. – 2003. – № 4. – С. 23–31.*

Національний інститут стратегічних досліджень володіє унікальною методикою, яка була вперше застосована ще в 1995 р. для обчислення індексу людського розвитку регіонів України та вже довела свою ефективність і універсальність при побудові різних рейтингів<sup>9</sup>. Метод НІСД практично не обмежений кількістю вхідних показників, враховує вплив як позитивних, так і негативних чинників, дає змогу оцінювати як кількісні, так і якісні показники, встановлюючи їх пріоритети на основі застосування методу експертних оцінок.

До того ж універсальність розробленого підходу допомагає однаково успішно використовувати його для вирішення багатьох завдань, пов'язаних із ранжируванням. Так, ця методика застосовується для розрахунку індексу людського розвитку за регіонами України, під час побудови регіонального рейтингу інвестиційної привабливості, для порівняльної оцінки регіонів України за таким узагальненим показником, як якість життя.

Соціально пріоритетна ціль розвитку суспільства – підвищення рівня і якості життя, засобом досягнення якої є зростання ВВП та удосконалення механізмів його розподілу на макро- і мікрорівнях. Підвищення якості життя – це не тільки умова економічного зростання, а й умова зростання ВВП.

Попри те, що поняття “якість життя” останнім часом досить широко використовується для міжнародного та регіонального порівнянь, воно не має загально визнаної формалізованої структури і стандартного набору індикаторів. Пріоритети залежать від рівня розвитку країн та регіонів. Найбільш повний перелік компонентів якості життя, що застосовуються в міжнародних порівняннях і національних оцінках розвинених країн, містить такі блоки, як доходи населення, використання робочої сили, демографічні процеси, освіта й охорона здоров'я тощо.

Рейтинг якості життя регіонів України за 2004 р., побудований у НІСД, базується на використанні системи показників, що характеризують три основні блоки: рівень демографічного розвитку, використання робочої сили і рівень доходів населення.

Як показав аналіз отриманих результатів, у 2004 р. зберігається диференціація розвитку регіонів України, що охоплює практично всі сфери людської діяльності: економіку, політику, ідеологію, культуру, науку, інформаційний простір, спосіб життя, життєдіяльність тощо.

### **Рівень демографічного розвитку**

Зберігаються значні регіональні розбіжності показників відтворення населення. Проблема демографічного розвитку трудових ресурсів регіонів залишається однією з найважливіших щодо соціально-трудова відносин. Одним із ключових показників людського розвитку є довголіття, яке вимірюється очікуваною тривалістю життя. Цей показник інтегрально відображає безліч найрізноманітніших чинників, починаючи з ефективності системи охорони здоров'я, екологічних умов проживання і закінчуючи сформованими стереотипами

<sup>9</sup> Власюк О. С. Індекс людського розвитку : досвід України / О. С. Власюк, С. І. Пирожков. – К. : НІСД, 1995. – 83 с.

поведінки і рівнем психологічного стану населення. Незважаючи на те що в Україні останніми роками встановилася позитивна тенденція до збільшення очікуваної тривалості життя, спостерігається досить відчутна диференціація регіонів за цим показником, значення якого коливається від 71 року в західних регіонах України до 66,5 – у південних.

Лідерство за очікуваною тривалістю життя упевнено утримують Тернопільська, Львівська, Чернівецька та Івано-Франківська області, незважаючи на досить низькі показники валового регіонального продукту на одну особу. Як правило, в усьому світі очікувана тривалість життя вища в економічно розвиненіших регіонах. Ця закономірність чітко виявляється в м. Києві, де середньодушовий дохід найвищий в Україні і відносно добре розвинена система охорони здоров'я. За показником очікуваної тривалості життя м. Київ посідає перше місце.

Сформовані тенденції до зміни показників тривалості життя в регіонах є наслідком зміни показника смертності, на який істотно впливає загострення екологічних проблем в Україні. Це частково пояснює найвищий коефіцієнт смертності в Чернігівській, Житомирській, Полтавській і Сумській областях, де під радіаційне забруднення потрапили значні території, що негативно позначається на здоров'ї населення. Амплітуда коливання коефіцієнта смертності в регіонах України також досить висока: якщо в Чернігівській області він дорівнює 20,7 %, то в Тернопільській – 12,4 %. Як і за попереднім показником, найблагополучнішими є західні регіони, де показник смертності значно нижчий від середнього в Україні.

За коефіцієнтом народжуваності, який безпосередньо характеризує перебіг процесів відтворювання в регіоні, Україна значно відстає від свого доволі високого дореформеного рівня. Вищий рівень народжуваності спостерігається також у західних регіонах (Рівненська, Закарпатська, Волинська області), де його значення в півтора раза перевищує відповідний показник у Сумській, Луганській і Чернігівській областях.

Рейтинг регіонів України за рівнем демографічного розвитку ще раз підтверджує порушення пропорційності і структурної рівноваги демографічних процесів у регіонах. Очолюють рейтингову таблицю західні регіони (Закарпатська, Рівненська, Волинська області) і м. Київ. У найгіршому становищі перебувають Чернігівська, Сумська і Полтавська області (рис. 5.6).

### **Рівень доходів населення**

У регіонах зберігається високий рівень диференціації доходів населення. Різниця між максимальними і мінімальними доходами на одну особу в регіонах сягнула 54 %, тоді як за міжнародними стандартами цей показник не повинен перевищувати 20 %. Оскільки на частку заробітної плати в доходах українців припадає майже 43 %, то її нарахування і виплата значною мірою визначають життєвий рівень населення.

За останні дев'ять років сформувалася стійка тенденція до збільшення розриву між мінімальним і максимальним рівнем місячної заробітної плати в регіонах, яка зберігається й сьогодні. Середня місячна заробітна плата в Україні за минулий рік становила 589,63 грн, або 152,4 % від прожиткового мінімуму (386,73 грн). Лише в п'яти областях (Донецькій, Запорізькій, Дніпропетровській,

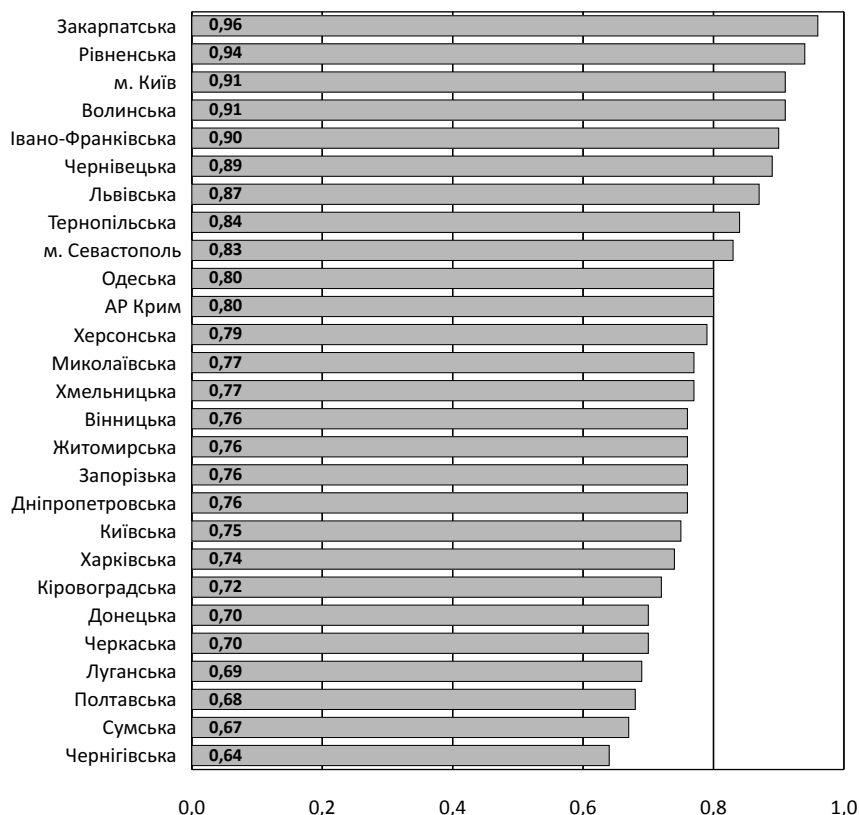


Рис. 5.6. Рейтинг регіонів України за рівнем демографічного розвитку

Луганській та Київській), містах Києві і Севастополі цей показник перевищує середнє значення по Україні. Співвідношення найвищого її рівня в м. Києві (967,43 грн) і найнижчого рівня в Тернопільській області (388,46 грн) становить 2,5 рази, що пояснюється насамперед значними розбіжностями в оплаті праці залежно від виду економічної діяльності та сформованим ще за радянських часів розміщенням продуктивних сил.

Темпи приросту номінальної заробітної плати у 2004 р. порівняно з 2003 р. коливалися від 20,1 % у Миколаївській області до 32,6 % – у Черкаській. Найбільш динамічно зростала номінальна заробітна плата в Черкаській (32,6 %), Вінницькій (30,4 %) і Житомирській (30,1 %) областях. Але реальна заробітна плата, що характеризує кількість товарів і послуг, які можна придбати на заробітну плату в цих регіонах, збільшилася лише на 26,7, 25,4 і 23,8 % відповідно.

Серед найважливіших причин, які уповільнюють зростання реальної заробітної плати, слід зазначити зростання цін на товари і послуги за відсутності механізмів захисту доходів від інфляції, різку трансформацію безкоштовних соціальних благ в оплаті праці, масові і тривалі затримки виплати зарплати, підвищення рівня реального безробіття. При цьому в усіх регіонах абсолютний показник рівня середньомісячної заробітної плати перевищував прожитковий мінімум для працездатних осіб, який діяв у травні – грудні 2004 р.

Сума несплаченої заробітної плати економічно активних підприємств у 2004 р. зменшилася на 54,5 % і становила на 1 січня 2005 р. 817,6 млн грн. Таке скорочення заборгованості по зарплаті спостерігалось в усіх регіонах країни, крім Тернопільської області, де заборгованість зростає на 400 тис. грн.

Найвищі темпи скорочення заборгованості порівняно з початком року зареєстровано в Чернівецькій (на 73,6 %), Рівненській (73,5), Луганській (70,6), Волинській (66,7) і Львівській (65,8) областях; найнижчі – в Миколаївській (11), Сумській (15) і Хмельницькій (на 17 %) областях. Незважаючи на досить високі темпи погашення заборгованості, Донецька і Луганська області лідирують за сумою несплачених зарплат: на початок 2005 р. цей показник становив відповідно 31,2 і 17,8 % загальної заборгованості по Україні.

Глибока регіональна асиметрія спостерігається в наданні соціальної допомоги, яка посідає друге місце в структурі доходів населення. Минулого року виплачено 13 % загальної суми допомоги в Донецькій області; в Дніпропетровській та Луганській областях – 8,2 і 6,4 % відповідно; у Чернівецькій, Закарпатській та Тернопільській областях – 1,5, 1,8 і 1,9 % відповідно. Регіональні співвідношення між максимальними та мінімальними виплатами соціальної допомоги в розрахунку на одну людину відрізняються в 1,94 раза.

За узагальненим показником рівня доходів населення лідирують східні промислові регіони, найнижчий рівень – у Хмельницькій, Тернопільській

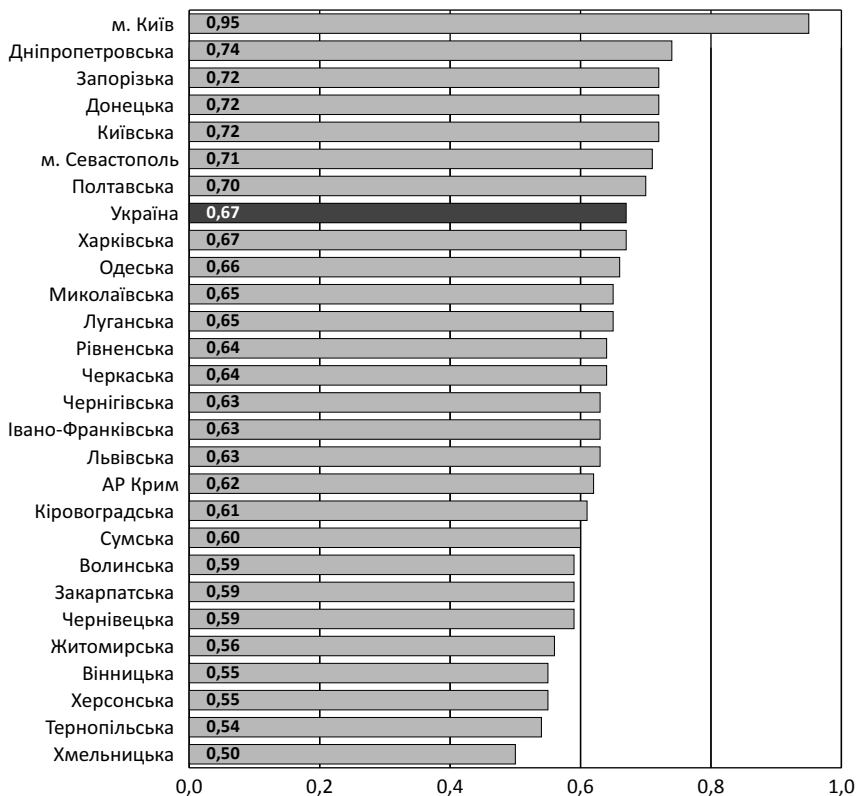


Рис. 5.7. Рейтинг регіонів України за рівнем доходів населення

і Херсонській областях (рис. 5.7). Значна диференціація регіонів за цим показником певною мірою пояснюється особливостями їх галузевої структури. Причому, як свідчить аналіз, розбіжності в заробітній платі по регіонах не пов'язані з різною продуктивністю праці або результатами виробничої діяльності.

### Стан ринку праці

Регіональна політика, поєднуючи різні за пріоритетами напрями, має ґрунтуватися на чіткому розподілі повноважень центральних та місцевих виконавчих органів влади, діяльність яких забезпечила б підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіону, ефективне використання його трудового потенціалу і збалансованість територіального ринку праці.

За даними підприємств, установ та організацій, кількість вільних робочих місць і вакантних посад на початок поточного року становила 166,5 тис., що на 20 % більше, ніж у 2003 р. Але ситуація на регіональних ринках праці залишається досить напруженою. У деяких регіонах вона наближається до кризового стану, для якого характерні відсутність механізму “саморегуляції”, поява тенденції до стихійного “самовідтворення”, низька сприйнятливість до зовнішніх впливів та антикризових заходів. Оздоровленню таких регіональних ринків праці перешкоджають інерційні процеси: повільна ротація безробітних; обмежена пропозиція робочих місць, зростання тривалості безробіття. Група регіонів з найвищим фіксованим рівнем безробіття залишається досить стабільною (Тернопільська, Чернівецька, Рівненська, Черкаська області). Так, у Тернопільській області ситуацію на ринку праці можна охарактеризувати як загрозливу: потреба підприємств у працівниках постійно знижується, кількість безробітних у відсотках до працездатного населення найбільша в Україні – 7,9 %, а рівень працевлаштування один із найнижчих в Україні – 2,3 %. Не набагато кращою є ситуація в Чернівецькій і Рівненській областях. Близький до середнього по країні рівень безробіття в Київській, Дніпропетровській, Хмельницькій, Миколаївській областях. Найнижчий рівень – в Одеській, Донецькій і Луганській областях.

Про посилення регіональної диференціації на ринку праці свідчать коливання кількості безробітних на 1000 осіб населення: від 12,96 в Одеській області до 42,86 – у Тернопільській. Навантаження на одне вільне робоче місце в Тернопільській області в 15,5 рази перевищує цей показник по Донецькій області. У 2004 р. частка працюючого населення віком від 15 до 70 років щодо населення відповідного віку в середньому по Україні становила 56,9 %. У регіональному розрізі цей показник змінюється від 47,98 % у Тернопільській області до 60,44 % – у Полтавській.

Таким чином, на загальному тлі поліпшення ситуації на ринку праці в цілому по Україні зберігаються негативні тенденції до посилення диференціації за регіонами. За узагальненим показником найкращий стан на ринку праці після міст Києва і Севастополя спостерігається в таких промислових областях, як Донецька і Луганська. На останніх місцях з величезним відривом від лідерів перебувають Тернопільська, Сумська та Івано-Франківська області (рис. 5.8).

Одним із можливих шляхів подолання цієї тенденції є об'єднання зусиль регіональних органів влади з профспілками і працедавцями для створення

властивої розвиненим країнам так званої системи трипартизму, тобто системи взаємодії працедавців, профспілок і держави для узгодження інтересів цих сторін. Проте в Україні більшість профспілкових об'єднань не оцінює важливість своїх функцій як соціальних партнерів. Тому система колективних переговорів як спосіб вирішення нагальних проблем у сфері трудових відносин усе ще не знаходить адекватної реалізації. Профспілки не виконують своєї головної функції – запобігання страйкам шляхом проведення переговорів на належному професійному рівні з метою врегулювання конфліктних ситуацій між працедавцями і працівниками. Профспілковий рух як учасник колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин має активізуватися.

У розвинених країнах соціальне партнерство є необхідним елементом колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин, при цьому держава відіграє активну роль у створенні сприятливих умов для соціальної співпраці і представляє інтереси всіх членів суспільства. Власне цим пояснюється ефективне функціонування і подальше вдосконалення механізму регулювання соціально-трудових відносин у розвинених країнах світу.

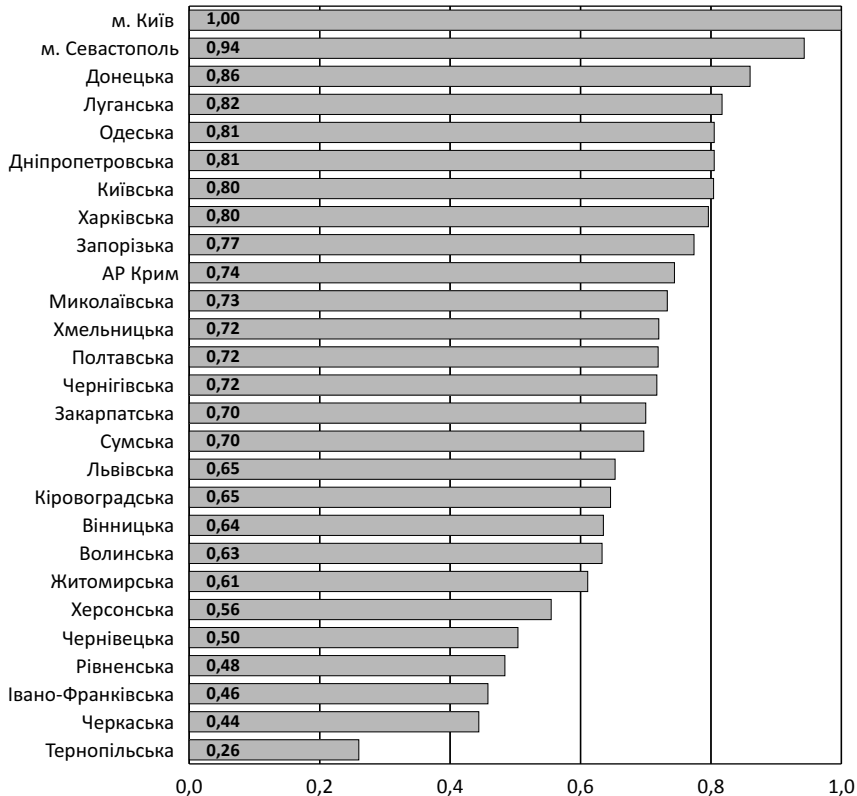


Рис. 5.8. Рейтинг регіонів України за станом на ринку праці

У таблиці 5.6 наведено загальні результати оцінки регіонів України за рівнем життя. Відповідно до загальної інтегральної оцінки якості життя, яка враховує показники демографічного розвитку, рівня доходів і стану ринку праці, регіони



Таблиця 5.6

## Рейтинг регіонів України за якістю життя

Місце	Загальний рейтинг регіонів за якістю життя	Рейтинг за рівнем демографічного розвитку	Рейтинг за ситуацією на ринку праці	Рейтинг за рівнем доходів населення
1	м. Київ	Закарпатська	м. Київ	м. Київ
2	м. Севастополь	Рівненська	м. Севастополь	Дніпропетровська
3	Дніпропетровська	м. Київ	Донецька	Запорізька
4	Донецька	Івано-Франківська	Луганська	Донецька
5	Київська	Волинська	Дніпропетровська	Київська
6	Запорізька	Чернівецька	Одеська	м. Севастополь
7	Одеська	Львівська	Київська	Полтавська
8	Закарпатська	Тернопільська	Харківська	Харківська
9	Харківська	м. Севастополь	Запорізька	Одеська
10	Луганська	АР Крим	АР Крим	Миколаївська
11	АР Крим	Одеська	Миколаївська	Луганська
12	Миколаївська	Херсонська	Хмельницька	Рівненська
13	Львівська	Хмельницька	Полтавська	Черкаська
14	Полтавська	Вінницька	Чернігівська	Чернігівська
15	Волинська	Миколаївська	Закарпатська	Івано-Франківська
16	Рівненська	Житомирська	Сумська	Львівська
17	Чернігівська	Запорізька	Львівська	АР Крим
18	Хмельницька	Дніпропетровська	Кіровоградська	Кіровоградська
19	Кіровоградська	Київська	Вінницька	Сумська
20	Сумська	Харківська	Волинська	Волинська
21	Чернівецька	Кіровоградська	Житомирська	Закарпатська
22	Івано-Франківська	Черкаська	Херсонська	Чернівецька
23	Вінницька	Донецька	Чернівецька	Житомирська
24	Житомирська	Полтавська	Рівненська	Вінницька
25	Херсонська	Луганська	Івано-Франківська	Херсонська
26	Черкаська	Сумська	Черкаська	Тернопільська
27	Тернопільська	Чернігівська	Тернопільська	Хмельницька

України можна поділити на три групи (рис. 5.9). До групи з найвищим рівнем увійшли міста Київ і Севастополь, Дніпропетровська, Донецька, Київська, Запорізька й Одеська області. У найгіршому становищі опинилися Тернопільська, Черкаська, Херсонська та Житомирська області.

Проведений аналіз свідчить, що в Україні існують істотні розбіжності в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів і процес диференціації неухильно поглиблюється. Інакше кажучи, в країні немає механізмів підтримки соціальних стандартів життя для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. Центральні органи влади часто переоцінюють власну роль у відродженні регіонів, прагнучи впливати на процеси в усіх без винятку соціально-економічних сферах. При цьому ігнорується світовий досвід, який підтверджує, що державна (як правило, пільгово-дотаційна) підтримка не є достатньою умовою для реалізації потенціалу території.



Рис. 5.9. Розподіл регіонів України за рейтингом якості життя

Головне завдання регулювання розвитку регіонів не обмежується забезпеченням умов для орієнтації економіки на структурну перебудову та поступове зростання виробництва, досягнення соціального й екологічного благополуччя і прогресу. Глибинне значення такого поширеного погляду полягає в максимальному обмеженні ролі держави в економіці формування правил гри для бізнесу. Насправді створення умов для розвитку економіки насамперед асоціюється з таким регулюючим впливом, як формування ефективних державних інститутів, включаючи розробку якісного законодавства і боротьбу з корупцією, створення сучасної регіональної виробничої та ринкової інфраструктури. Тим часом роль держави у забезпеченні ефективного регіонального розвитку значно ширша, особливо щодо депресивних регіонів. Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що мета державного регулювання регіонального розвитку – це забезпечення зниження регіональних розбіжностей у розвитку людського потенціалу на тлі формування тенденцій до зростання цього показника для країни загалом. Важливою є також готовність місцевого самоврядування мобілізувати власні, насамперед людські ресурси заради майбутнього розвитку.

Подолати відставання слабких регіонів можна лише завдяки прискоренню їх розвитку порівняно з більш розвиненими. Для цього необхідно реалізувати цілеспрямовану державну політику, що передбачає забезпечення випереджаючого зростання інвестиційної активності в тих регіонах, можливості самостійного розвитку яких обмежені з певних причин. Потрібен диференційований, а не універсальний підхід до регулювання регіонального розвитку. Помилково було б застосовувати єдиний критерій депресивності до всіх регіонів, адже вони різні, і ступінь пріоритетності вирішення проблем у будь-якому регіоні має визначати місцева влада.

Можливо, корисним було б використання досвіду регіонального розвитку Європейського Союзу, зокрема принципу програмності, коли центр не просто фінансує регіон, а виділяє кошти на спеціально підготовлені програми, що впливають на розвиток усього регіону. Адаже виділення коштів під загальне формулювання “поліпшення-удосконалення-підвищення” не дасть конкретних результатів. Модель регіонального розвитку Європейського Союзу базується на стратегічному партнерстві між центральним урядом і місцевими органами влади, сферою бізнесу та громадськими організаціями.

## 5.8. ВПЛИВ МІЖНАРОДНОЇ МІГРАЦІЇ НА СУСПІЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ

Публікується за: *Власюк О. С.* Вплив міжнародної міграції на сучасний розвиток України /*О. С. Власюк // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції: зб. матер. Міжнар. наук. конф.; м. Київ, 16 жовтня 2007 р. / За заг. ред. О. С. Власюка. – К.: Фоліант, 2008. – С. 5–9*

Час, у який ми живемо, іноді називають “ерою міграцій”. І це є цілком умотиваним судженням, оскільки економічна глобалізація з її вільним рухом товарів і капіталу потребує так само вільного переміщення людських ресурсів. У свою чергу інтенсивні міграційні процеси виступають чинником подальшої інтеграції та глобалізації, сприяють формуванню нових і розширенню існуючих торговельних, економічних, політичних, культурних зв'язків між країнами.

За оцінками ООН, на сьогодні понад 190 млн, або приблизно 3 % земель, проживають не в тих країнах, де вони народилися, тобто є мігрантами. Проте, враховуючи революційні зміни в засобах пересування, комунікаційних технологіях, а також очевидні диспропорції у розміщенні світового населення та розподілі багатств, у найближчому майбутньому міграційні потоки лише збільшуватимуться.

Водночас Україна вийшла непідготовленою на арену різноспрямованих та різнохарактерних міграційних процесів. І те, що сьогодні її громадяни набули можливості вільного пересування через державні кордони та включилися в міжнародні, передусім європейські міграції, не має адекватного супроводу з боку держави.

Упродовж першої половини 1990-х років Україна була центром тяжіння для численних репатріантів. На історичну батьківщину повернулися сотні тисяч мігрантів, які з різних причин добровільно чи вимушено виїхали за кордон у радянські часи. Серед них були і репресовані та депортовані. Але цей процес тривав недовго. Структурна трансформація економіки держави супроводжувалася падінням рівня життя населення, зростанням безробіття, неповною зайнятістю. Деградувала система безкоштовної освіти та медицини, а оплата цих послуг лягла на населення. Ринку капіталів і споживчих кредитів майже не було. Як наслідок, у країні стало практично неможливо отримати стартовий капітал. Водночас за наявності коштів доступними стали товари високої вартості, такі як житло, автомобілі, побутова техніка тощо. Це стимулювало трудову міграцію, яка наприкінці 1990-х років перетворилася на масове явище.

В Україні відчутно збільшилася кількість іноземців, які прибували для навчання та бізнесової діяльності, а також зросли транзитні потоки нелегальної міграції через територію країни.

Таким чином, Україна стала і залишається на сьогодні одночасно країною походження, призначення та транзиту мігрантів. Звичайно, найбільш масштабним та суспільно значущим міграційним потоком є тимчасова трудова міграція за кордон. Проте за умов успішного розвитку економіки, наближення стандартів життя до європейських, складної демографічної ситуації слід очікувати зростання кількості іммігрантів, насамперед з країн, що розвиваються.

У контексті стимулювання чи стримування суспільного розвитку процес міграції зазвичай оцінюється досить неоднозначно. Для багатьох країн, що приваблюють іммігрантів, їх прибуття відкриває додаткові можливості розвитку. Так, лише прямий прибуток, який щорічно отримує США від імміграції за рахунок приросту людського капіталу, оцінюється в 10 млрд дол. Разом з тим в Україні прибуття іммігрантів частіше асоціюється з додатковим навантаженням на державу, витратами на їх облаштування тощо. Чи дійсно це так? Чи, можливо, в умовах демографічної кризи нашої державі потрібно прихильніше ставитися до іммігрантів, заохочувати їх до прибуття в Україну? Сьогодні це відкриті питання, які варто досліджувати.

Ще негативніше, як правило, трактується виїзд громадян за кордон. Унаслідок еміграції Україна віддає частину свого населення, втрачає молодих, підприємливих, освічених людей, а це найцінніший національний ресурс. Міграція призводить до декваліфікації спеціалістів, спричиняє проблеми зі здоров'ям, страждають сім'ї та діти, поширюються утриманські настрої серед молоді, яка залишилася вдома тощо.

Серед позитивних сторін міграції необхідно враховувати і так звані соціальні трансфери, тобто набуті й передані мігрантами на батьківщину ідеї, міжлюдські зв'язки, здатні використовуватися як соціальний капітал. Вони не піддаються кількісним вимірюванням, проте впливають на сімейні відносини, гендерні стосунки, етнічну самоідентифікацію, змінюючи суспільну активність, ціннісні орієнтації, формуючи нові потреби, впливаючи таким чином на використання грошових переказів.

Окрім того, набуті під час перебування в розвинених країнах погляди сприяють прогресивним політичним змінам, демократизації в країнах походження. Отримані за кордоном науково-технічні знання у разі їх впровадження на батьківщині можуть прискорювати інноваційний розвиток.

Отже, негативні наслідки міграції для розвитку країн походження переплітаються з новими можливостями, насамперед за рахунок грошових та соціальних трансферів на батьківщину. Водночас країни-донори, зокрема Україна, можуть розраховувати на позитивні результати міграції, якщо зуміють продуктивно використати накопичений мігрантами досвід та ефективно спрямувати зароблені ними кошти. Позитивні результати міграції можуть бути забезпечені також у випадку, коли вигоди, отримані від повернення мігрантів додому, будуть більшими, ніж витрати на виховання й освіту емігрантів та надходження в країну суспільного багатства внаслідок їх виробничої діяльності за кордоном.

Тож запорукою ефективного використання позитивного потенціалу міграції є адекватна міграційна політика держави та цілеспрямована управлінська діяльність. Вони мають бути орієнтовані на мінімізацію негативних результатів міжнародних переміщень населення та використання пов'язаних з цим вигод. На часі – розробка та запровадження такої політики в Україні.

Навіть якщо участь нашої держави в Євросоюзі ще не відбулася, то присутність українців в Європі вже стала фактом. Проте відкритим залишається питання, яке значення мають для нашої держави ці процеси, якими є їх результати для її розвитку. Так само необхідно проаналізувати, які наслідки для України має прибуття на її територію іммігрантів. Від правильної відповіді на ці питання залежать політичні рішення, які впливатимуть не лише на міграційні процеси, а й на розвиток країни загалом.

Доцільно було б сконцентрувати увагу саме на поєднанні міграції з демографічним, економічним та етнокультурним розвитком, а також політичними засобами його забезпечення.

## **5.9. ДЕМОГРАФІЧНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРУДОРЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ**

Власюк О. С., Яценк Л. Д. Аналітична довідка (Київ, червень 2009 р.).  
*Публікується вперше.*

Сучасний стан і тенденції розвитку трудового потенціалу країни зумовлюють необхідність вжиття державою системних заходів для його відновлення та якісного зростання. Головною ознакою трудоресурсного потенціалу, яка вирізняє його з-поміж інших видів, є необхідність забезпечення безперервного процесу його відтворення у багаторівневій динамічній системі накопичення та трансформації якісних характеристик трудових ресурсів.

Формування, розвиток і відтворення трудоресурсного потенціалу країни залежать від демографічних чинників: зміни чисельності, статеві-вікової структури, показників здоров'я, природного й механічного переміщення працездатного населення тощо. Вони безпосередньо впливають на формування кількісних ознак трудоресурсного потенціалу та опосередковано закладають підґрунтя для розвитку його якісних характеристик.

Демографічна ситуація, що склалася в Україні, а також у її регіонах, є критичною, тобто такою, що може загрожувати національній безпеці, соціально-економічній та суспільній стабільності країни. Кризові демографічні процеси призводять до реальних та потенційних масштабних втрат трудоресурсного потенціалу і, як наслідок, деформації його структури, що зумовлює ймовірність виникнення дефіциту працездатного населення в майбутньому, суттєвого погіршення його якісних характеристик.

З кінця 1993 р. в Україні спостерігається депопуляція, тобто перевищення числа померлих над кількістю народжених. Її темпи з 2001 р. сповільнюються, проте про злам тенденції говорити передчасно. Про масштаб демографічних втрат свідчить той факт, що за період 1992–2008 рр. чисельність населення

скоротилася з 51,9 до 46,1 млн осіб, або на 11 %. Щорічно кількість населення зменшується приблизно на 366 тис. осіб. Причиною цього є і природний, і міграційний убуток. Найінтенсивніше скорочення зафіксовано у 2000 р., коли чисельність жителів України зменшилася на 1,02 % (рис. 5.10).

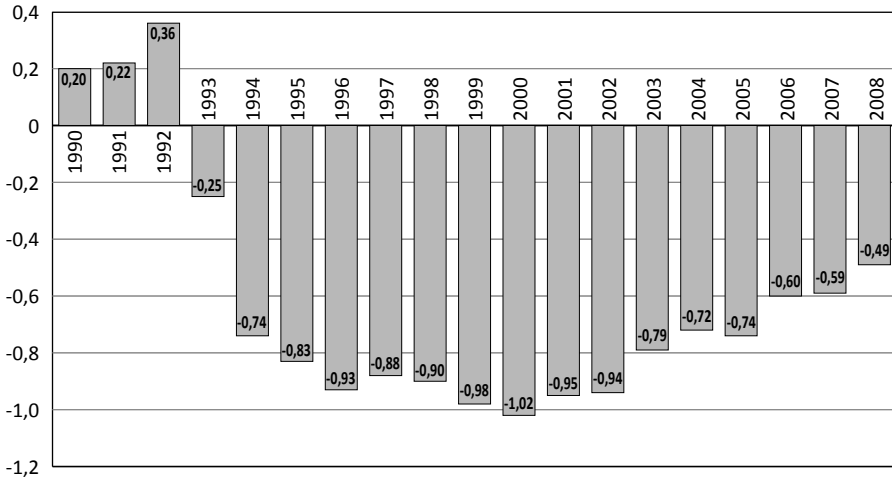


Рис. 5.10. Середньорічні темпи скорочення чисельності населення України, %

Розраховано за: Населення України – 2007. Демографічний щорічник. – К. : Держкомстат України, 2008. – 570 с.

Основними чинниками депопуляції залишаються надзвичайно високий рівень смертності зі збереженням тенденції до його зростання, відносно невисокий рівень народжуваності. Серед країн Європи та СНД Україна має найвищий рівень смертності – 16,4 ‰ та один із найнижчих у Європі показників очікуваної тривалості життя при народженні – 68,25 року (для чоловіків – 62,51 року, для жінок – 74,22 року). Відставання України від країн ЄС за показником очікуваної тривалості життя становить 10–15 років. Така ситуація не дає змоги підвищувати рівень ефективності використання власної робочої сили за рахунок суттєвого збільшення працездатного віку, що створює додаткову перешкоду майбутньому розвитку трудових ресурсів країни.

Сучасна ситуація є результатом довготермінової дії комплексу чинників, серед яких вагому роль відіграють соціально-економічні. Труднощі перехідного періоду трансформувались у глибоку демографічну кризу, проявами якої стали різке зростання смертності, особливо населення працездатного віку, та зниження тривалості життя.

Надзвичайно високою, порівняно з країнами ЄС, є дитяча смертність. Серед країн СНД Україна за рівнем смертності та рівнем народжуваності посідає останнє місце (рис. 5.11). Таким чином, висока смертність при низькій народжуваності зумовлює загострення демографічної кризи. Водночас зниження смертності може розглядатися як потенційний резерв для поліпшення ситуації.

Стрімке падіння народжуваності тривало до 2001 р. Глобальна тенденція до зниження народжуваності посилилася в Україні у зв'язку з економічними негараздами, низьким рівнем доходів широких верств населення, недосконалою системою

охорони здоров'я тощо. Останніми роками намітилася позитивна тенденція до зростання цього показника. Зокрема, він підвищився з 9 % у 2005 р., коли відбувся злам цієї негативної тенденції, до 11 % у 2008 р. Однак рівень народжуваності залишається недостатнім для забезпечення природного відтворення населення і в найближчій перспективі не зможе суттєво впливати на процеси його природного зменшення. Разом з тим збереження цієї позитивної тенденції створюватиме передумови для поліпшення демографічних перспектив у майбутньому.

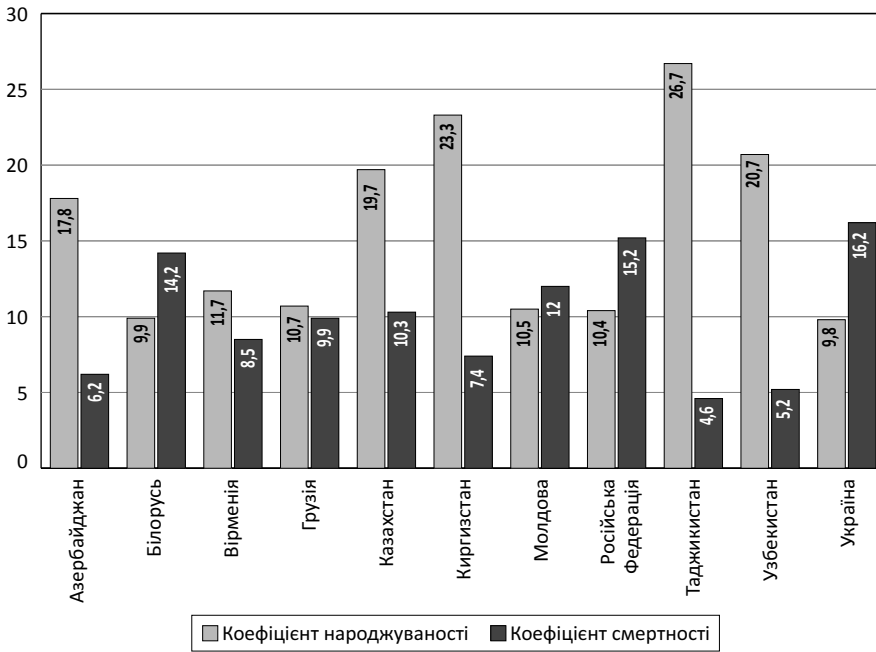


Рис. 5.11. Рівень народжуваності та рівень смертності населення країн СІД у 2007 р., %

Розраховано за: Населення України – 2007. Демографічний щорічник. – К.: Держкомстат України, 2008. – 570 с.

За рівнем відтворення населення регіони країни протягом тривалого часу суттєво відрізнялися один від одного. Причому найменш вразливими внутрішні резерви залишалися в західних областях. У зв'язку з поступовим вирівнюванням демографічної ситуації ці відмінності значною мірою нівелюються. На сьогодні в усіх областях України (крім Закарпатської, яка з 2006 р. відновила позитивне значення природного приросту населення) кількість померлих перевищує кількість народжених. Але якщо чисельність населення України протягом 2008 р. зменшилася на 0,6 %, то населення західних регіонів – на 0,1–0,4 %, центральних – на 0,6–1,2 %, південних – на 0,1–0,7 %, східних – на 0,7–1,1 %. Центр депопуляції поступово зміщується з аграрних областей до індустріально розвинених, що в найближчому майбутньому матиме негативний вплив на кількісні показники трудових ресурсів потенціалу країни.

Звуження бази відтворення трудових ресурсів потенціалу в Україні упродовж тривалого часу відбувалося також через значні обсяги зовнішньої трудової

міграції працездатного населення, унаслідок чого країна втратила вагому частку висококваліфікованих трудових ресурсів. За даними вибіркового обстеження, проведеного Державним комітетом статистики України та Українським центром соціальних реформ у червні 2008 р.<sup>10</sup>, з початку 2005 р. до 1 червня 2008 р. здійснювали виїзди на роботу за кордон 1,5 млн жителів України, з яких майже 1,3 млн – з початку 2007 р. до 1 червня 2008 р. Особи, які брали участь у трудових міграціях протягом досліджуваних 3,5 року, становлять близько 5,1 % населення України працездатного віку.

Великі масштаби зовнішньої трудової міграції протягом тривалого часу, участь у ній дедалі більшої кількості сільського населення, жителів малих міст, поширення цього явища на всі регіони, зростання кількості молоді, жінок серед трудових мігрантів призвели до суттєвих втрат населення працездатного віку. Особливе занепокоєння викликає той факт, що серед мігрантів майже 30 % становлять кваліфіковані фахівці з вищою, базовою та неповною вищою освітою, які користуються найбільшим попитом у розвинених країнах. Як правило, таких спеціалістів запрошують на роботу на довгостроковий період або ж пропонують постійне проживання. Тобто спеціалісти високого рівня кваліфікації залишають Україну з великою ймовірністю неповернення. Причому професійний досвід, знання, які були здобуті в нашій державі та за її рахунок, починають примножувати суспільний інтелект та інтелектуальний потенціал інших держав, що негативно позначається не лише на кількісному, а й на якісному потенціалі трудових ресурсів України.

Варто також зазначити, що трудові мігранти часто залишають терени нашої держави неофіційно, не реєструючись у відповідних державних органах ані України, ані країн призначення. Вагомий сегмент нелегальної міграції з України, крім погіршення трудових ресурсів нашої держави, призводить до додаткового навантаження на систему соціального забезпечення населення, оскільки мігранти не здійснюють платежів до соціальних страхових фондів.

Незважаючи на те що, починаючи з 2004 р., Україна має незначне позитивне сальдо стаціонарної (тобто переселенської) міждержавної міграції, для таких областей, як Закарпатська, Луганська, Львівська, Рівненська, Чернігівська, це сальдо залишається від'ємним (рис. 5.12). Особлива міграційна ситуація сформувалася в Одеській області, яка має найбільший в Україні обсяг міждержавного міграційного приросту.

Таким чином, негативним результатом зовнішньої трудової міграції є незворотна втрата значної частини найактивніших трудових ресурсів, унаслідок чого трудовий потенціал скорочується, особливо зазнають втрат такі його складники, як науковий та інтелектуальний потенціал.

Результатом депопуляції й міграції є формування в Україні від'ємного показника приросту працездатного населення, коли чисельність осіб, які виходять з працездатного віку, є більшою, ніж чисельність вікової групи, що поповнює його склад. Так, протягом 18 років незалежності України кількість працездатного населення скоротилася на 783,1 тис. осіб (рис. 5.13).

<sup>10</sup> *Зовнішня трудова міграція населення України / Державний Комітет статистики України ; Український центр соціальних реформ. – К. : ДП "Інформаційно-аналітичне агентство", 2009. – 118 с.*



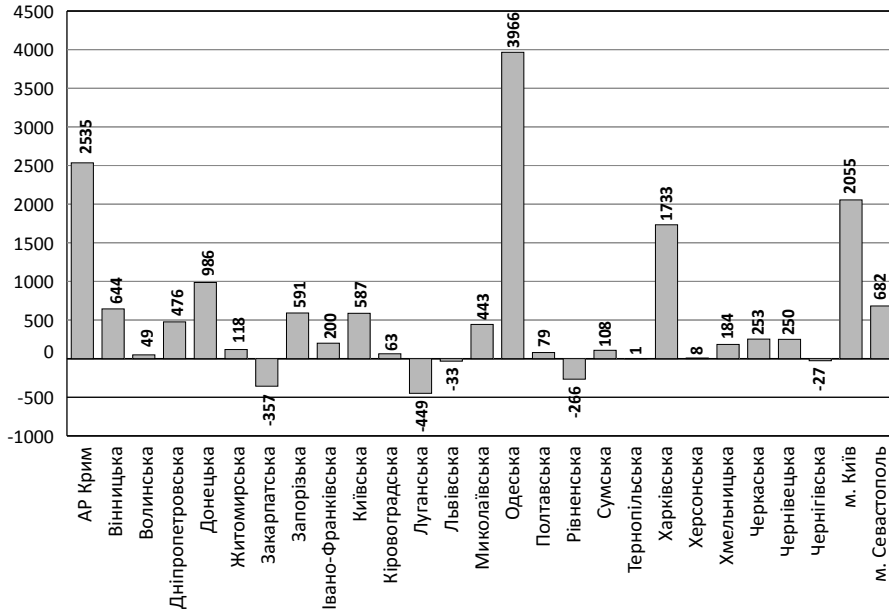


Рис. 5.12. Міждержавна міграція населення за регіонами у 2008 р., осіб  
Джерело: за даними Державного комітету статистики України.

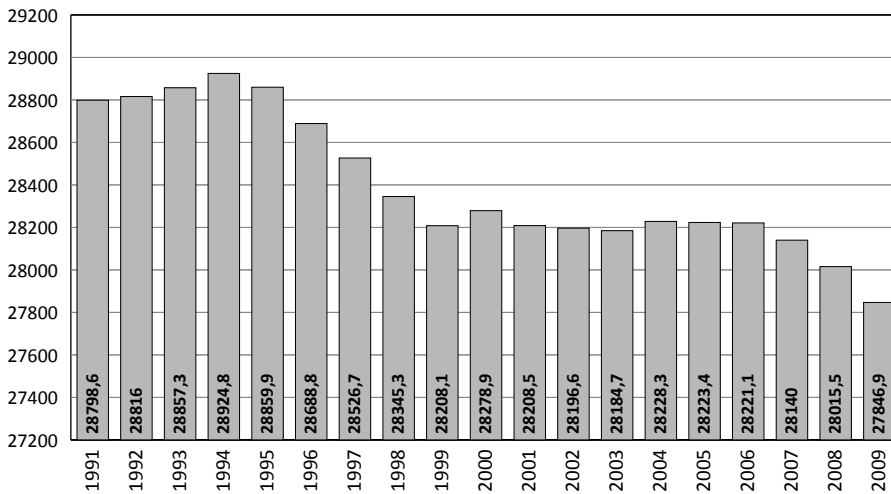


Рис. 5.13. Динаміка чисельності працездатного населення,  
тис. осіб на початок року

Джерело: за даними Державного комітету статистики України.

При цьому найоптимальніший розподіл населення за віком зберігається в західних регіонах. У Закарпатській, Рівненській та Волинській областях частка населення, молодшого за працездатний вік, становить 20 % і більше, а частка осіб працездатного віку перевищує 60 % (рис. 5.14).

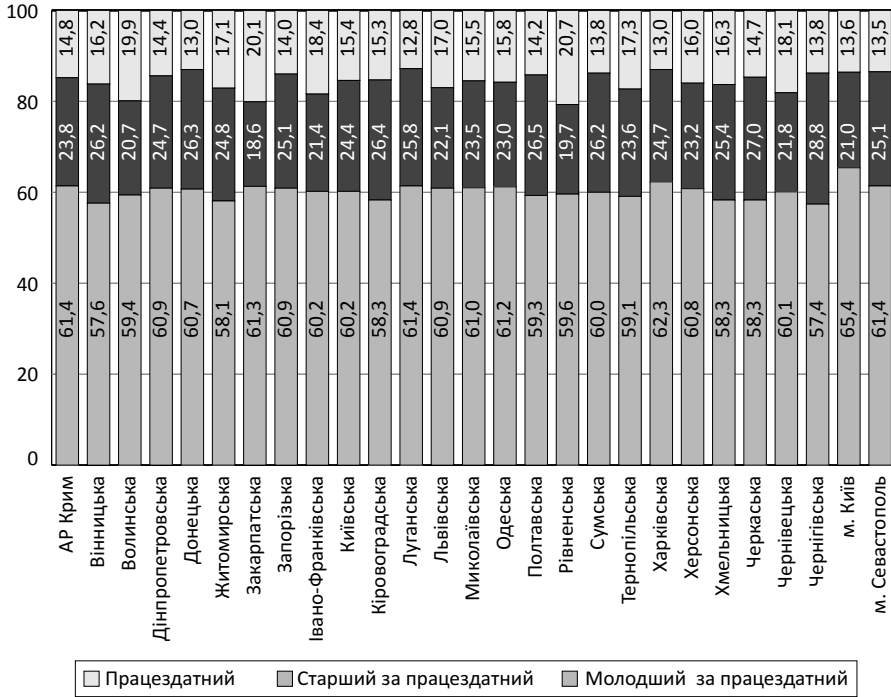


Рис. 5.14. Розподіл населення регіонів України за віком на 1 січня 2009 р., %  
Джерело: за даними Державного комітету статистики України.

Найбільшою загрозою для трудових ресурсів є зростання рівня смертності працездатного населення за рахунок погіршення стану здоров'я, поширення алкоголізму, наркоманії, паління, від нещасних випадків, травматизму (і виробничого, і побутового), самогубств та інших чинників. Головними причинами передчасної смертності є масове поширення нездорового способу життя, нераціональне харчування, стреси, екологічні негаразди, погіршення умов праці. Рівень смертності від нещасних випадків в Україні перевищує відповідний показник у європейських країнах у 2–4 рази. З 1991 р. через смертність від нещасних випадків чисельність населення країни зменшилася на 1,1 млн осіб, що становить понад 20 % загальних втрат. Прямі щорічні економічні втрати внаслідок зростання рівня передчасної смертності, інвалідності, погіршення стану здоров'я оцінюються експертами у 8 млрд грн<sup>11</sup>.

Надвисока смертність чоловіків працездатного віку, викликана зовнішніми чинниками, загрожує деформацією статеві-вікової структури трудових ресурсів потенціалу (кількість померлих чоловіків віком 30–44 роки у 2007 р. в 3,2 рази перевищувала відповідний показник стосовно жінок)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Смертність населення України у трудоактивному віці*: кол. моногр. / Відп. ред. Е. М. Лібанова. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – С. 141.

<sup>12</sup> *Населення України – 2007. Демографічний щорічник*. – К.: Держкомстат України, 2008. – С. 427.

Особливо гостро на сьогодні постає така проблема українського суспільства, як демографічне старіння з небажаними соціально-економічними наслідками для формування та розвитку трудових ресурсів.

Відповідно до перепису населення 1959 р. Україна ще тоді була на порозі демографічного старіння, оскільки 10,5 % загальної чисельності населення становили особи, старші 60 років. У 1970 р. цей показник збільшився до 13,9 %. У подальші 20 років питома вага населення віком понад 60 років зростала і в 1981 р. сягнула ще вищого рівня – 18 %. На початок 2008 р. цей показник зріс до 20,3 %, що за шкалою Е. Росseta<sup>13</sup> оцінюється як дуже високий рівень демографічної старості. На європейському терені колишнього СРСР разом з Латвією та Естонією Україна належить до групи країн з найвищим рівнем демографічної старості. Вона випереджає за цим показником колишні соціалістичні країни Центральної і Східної Європи, але все ще відстає від Євросоюзу та країн Північної Європи, які є лідерами цього процесу. Водночас у розвинених країнах старіння населення відбувається і за рахунок зниження народжуваності, і внаслідок збільшення тривалості життя. В Україні ж демографічна старість є результатом переважно зниження темпів народжуваності. Це означає, що відбувається скорочення можливостей оновлення трудоворесурсного потенціалу, про що свідчить помітне зменшення протягом 1990–2008 рр. частки осіб, молодших за працездатний вік, – з 22,9 до 15,2 %. При цьому частка населення, старшого за працездатний вік, зросла на 3 %, а питома вага осіб віком понад 40 років сягнула 58,9 % (рис. 5.15).

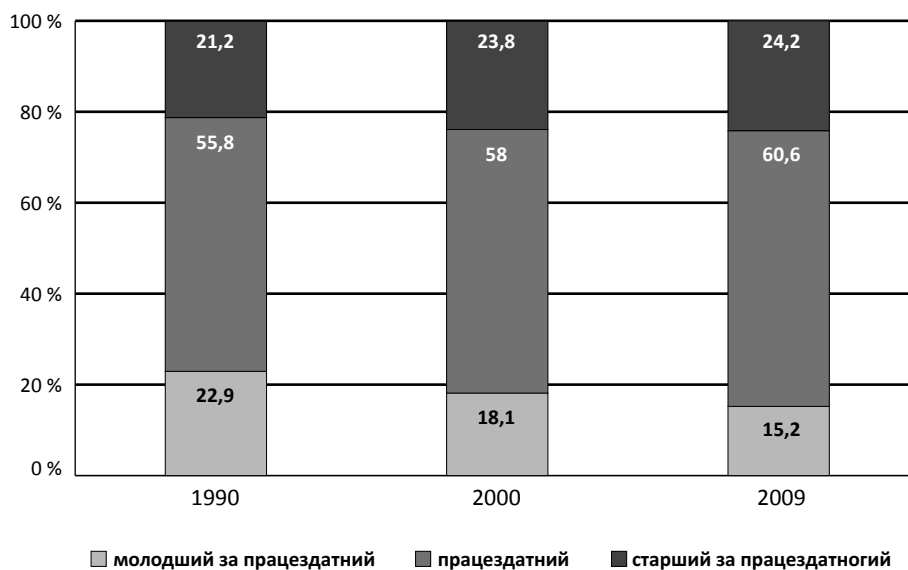


Рис. 5.15. Розподіл населення України за віком станом на 1 січня 1990, 2000 та 2009 рр., %

Джерело: Державний комітет статистики України.

<sup>13</sup> Россет Э. Процесс старения населения : демогр. исслед. / Э. Россет ; пер. с польск. Н. Н. Малутиной, Э. Н. Фарберовой ; под ред. А. Г. Волкова. – М. : Статистика, 1968. – 509 с.

Аналіз демографічних чинників впливу на стан трудоворесурсної ситуації в Україні засвідчує, що деформація структури трудових ресурсів поглиблювалася внаслідок відсутності дієвої державної політики у цій сфері. Для врегулювання кризи у сфері трудових ресурсів у найближчій перспективі доцільно вжити такі заходи:

- провести експертизу та інвентаризацію наявних проектів програм соціально-демографічного розвитку держави, орієнтованих на забезпечення повного відтворення трудових ресурсів, поліпшення стану здоров'я і збільшення тривалості життя з метою забезпечення належного фінансування та ефективного витрачання бюджетних коштів;
- розробити програму збереження й розвитку трудоворесурсного потенціалу в Україні;
- розширити та збільшити види державного кредитування, спрямованого на досягнення медико-демографічних цілей, зокрема пільгових кредитів молодим сім'ям з дітьми, кредитування молодіжного житлового будівництва тощо;
- розробити й реалізувати заходи для приєднання України до багатосторонніх та укладання двосторонніх міжнародних угод з питань трудової міграції, налагодити постійний моніторинг міграційних процесів;
- переглянути вікові межі працездатності шляхом створення умов для добровільного збільшення пенсійного віку;
- прискорити процес реформування чинної системи охорони здоров'я та запровадження страхової медицини, що розширить джерела фінансування сфери охорони здоров'я.

## 5.10. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАУКОВОЇ СФЕРИ

*Власюк О. С. Виступ на III Міжнародній науково-практичній конференції  
“Роль науки у формуванні сучасної моделі державного регулювання економіки”  
(Київ, червень 2015 р.). Публікується вперше.*

Наша стратегія реформ передбачає інноваційний розвиток. Інновації – це перш за все підґрунтя для зростання продуктивності праці, а інвестиції дають вищі результати за наявності висококваліфікованих працівників і сучасної технологічної бази. Очевидно, що це можливо лише за умови максимального використання й оновлення науково-технологічного та освітнього потенціалу.

У сфері розвитку науки ми сьогодні маємо системне протиріччя. З одного боку, Україна має потужний науковий комплекс, здатний продукувати результати світового рівня, а з іншого – з боку національної економіки відсутній адекватний попит на розробки українських науковців. Якщо ми не подолаємо це протиріччя, то з неминучістю втратимо потенціал національної наукової сфери. Наслідки ми вже тривалий час бачимо: протягом останніх двох десятиліть в Україні окреслилися ознаки стагнації, а часом і руйнування наукового потенціалу.

Сучасна наука повноцінно функціонує там, де працює і розвивається виробництво. Тому радикальне вирішення питань розвитку вітчизняної науки

потребує перетворень, що виходять за межі наукової сфери. Передусім ідеться про необхідність розвитку сучасних наукомістких виробництв, стимулювання конкуренції та підприємницької активності, що в результаті зумовить необхідну модернізацію структури економіки.

У свою чергу модернізація наукової сфери здатна виступити потужним чинником перетворень в економіці. Це насамперед перехід до прогресивних технологічних укладів, розвиток нових наукомістких виробництв, підготовка високоосвічених фахівців. Тому оптимізація державного управління науковою сферою є актуальною і необхідною.

Очевидно, що на це спрямований проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”<sup>14</sup>. Необхідність його ухвалення не викликає сумніву. У цьому одностайні всі зацікавлені сторони – і науковці, і представники сфери державного управління, і організації громадянського суспільства.

Проект має багато позитивних положень. Це, зокрема, заходи щодо стимулювання економічної діяльності наукових установ, а також можливості для комерціалізації результатів досліджень. Ідеться про можливість виступати засновником юридичних осіб, що займаються науковою та науково-технічною діяльністю, використовують у господарській діяльності об’єкти права інтелектуальної власності, виключні майнові права на які належать державним науковим установам (ст. 57).

Слід також наголосити на істотних податкових пільгах для державних наукових установ (ст. 8) та підтримці наукового й науково-технічного співробітництва із зарубіжними партнерами, а також участі у міжнародних наукових та науково-технічних проєктах (ст. 63).

Проте деякі концептуально важливі моменти законопроекту потребують доопрацювання в контексті загальних тенденцій інтеграції вітчизняної наукової сфери в європейське наукове співтовариство. Останнє, як відомо, має високий рівень самоорганізації, розвинене партнерство з державним та приватним секторами економіки, реалізоване на рівні прямих горизонтальних зв’язків.

Насамперед це стосується положень законопроекту, що регламентують створення і діяльність органів, відповідальних за формування та реалізацію науково-технологічної політики держави. Це статті 20, 21, 38, 39 і низка інших. У них ідеться про Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності, Національну раду України з питань науки і технологій та її Науковий комітет. Навіть побіжний розгляд цих статей дає підстави стверджувати, що законопроект недостатньо враховує потенціал участі наукової громадськості у формуванні та реалізації науково-технологічної політики держави. Більшість ключових повноважень зосереджується в Кабінеті Міністрів.

Так, згідно зі ст. 38 законопроекту “Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади: визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері

<sup>14</sup>Щодо проєкту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2015/04/29/shhodo-proektu-zakonu-ukrayini-pro-naukovu-i-naukovo-texnichnu-diyalnist/>

наукової і науково-технічної діяльності та затверджує положення про нього; затверджує персональний склад та положення про Національну раду України з питань науки і технологій; подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та їх матеріально-технічного забезпечення”.

Аналогічне зауваження певною мірою стосується і ст. 20 “Національна рада України з питань науки і технологій”. Згідно з цією статтею всі керівні посади Національної ради (Голови, двох його заступників, Секретаря) віддані виконавчій владі. Так само положення про Національну раду та її персональний склад затверджується Кабінетом Міністрів. Це стосується й Наукового комітету Національної ради України з питань науки і технологій (ст. 21), персональний склад якого також затверджується Кабміном.

Загалом у законопроекті практично не передбачена участь наукової громадськості в управлінні науково-технічною діяльністю в Україні. Водночас законопроект повинен передбачати широке залучення представників науки до формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Окрім цього, під час доопрацювання законопроекту слід враховувати реалії зовнішньої агресії щодо України. Сучасна наука має відігравати важливу роль у забезпеченні обороноздатності держави. Тому більшу увагу варто приділити оборонним складникам розвитку наукової сфери. Зокрема, слід передбачити участь Ради національної безпеки і оборони України у формуванні державної наукової політики.

Враховуючи зазначене, варто погодитися з думкою Ради президентів академій наук України<sup>15</sup>, що законопроект потребує доопрацювання за результатами обговорення фаховою спільнотою.

## **5.11. ЛЮДСЬКИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ: ЧИННИКИ ТА ПРОБЛЕМИ**

Публікується за: *Власюк О. С. Людський розвиток в Україні: чинники та проблеми / О. С. Власюк, Л. Д. Яценко // Стратегічні пріоритети, Серія “Політика”. – 2016. – № 1 (38) – С. 43–54.*

Концепція людського розвитку є вирішальною в сучасній парадигмі суспільного прогресу. Людський розвиток, під яким слід розуміти безперервний процес нарощування можливостей людини через підвищення її потенціалу та розширення функцій, має забезпечити кожному члену суспільства максимальну реалізацію можливостей в усіх сферах життєдіяльності. При цьому ключовими умовами залишаються: довге та здорове життя, доступ до необхідних для забезпечення гідного рівня життя ресурсів, участь у житті суспільства. Забезпечення цих умов визначає і спосіб життя, і можливості вирішення інших життєвих питань. Політична, економічна та соціальна воля, воля зміни і вибору місця проживання, створення родини, реалізація творчих здібностей, гарантії прав

<sup>15</sup> *Засідання Ради президентів академій наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/Rada\\_prezidentiv\\_Zakon.pdf](http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/Rada_prezidentiv_Zakon.pdf)*

людини, повага оточуючих і самоповага – це неповний перелік тих прав, що високо цінуються людьми в усьому світі. Їх забезпечення часом неможливе, якщо не буде реалізоване право на охорону здоров'я, отримання відповідної освіти, безпечне довкілля, доступ до засобів існування. Без цього більшість життєвих перспектив залишаються недосяжними і можливості вибору є недоступними.

Людина є носієм людського потенціалу, вирішальною компонентою національного багатства, найважливішим стратегічним ресурсом кожної держави. Тому створення людям сприятливих можливостей для максимальної реалізації існуючого потенціалу в межах своїх потреб та інтересів визнається сьогодні світовою спільнотою пріоритетною ціллю.

Людський розвиток формує зміст сучасних підходів до проблем забезпечення сталого розвитку. У різні періоди наукова думка поверталася до цього поняття, воно було ключовим у філософії, економіці та соціології.

Перші прояви реалізації концепції людського розвитку простежуються ще на ранніх періодах історії людства в багатьох культурах та релігіях. Протягом віків філософи, економісти політичні лідери акцентували увагу на тому, що кінцевою метою розвитку є благо людини. Арістотель зазначав, що “достаток не є тим добром, яке ми шукаємо, він всього лише корисний для пошуків чогось іншого”. Пошуки цього “іншого” і формують основу теорії людського розвитку.

Розвиток цієї концепції знайшов своє відображення в роботах засновників кількісної економіки та політичної економії. У ХХ ст. провідним став підхід до людського розвитку як до досягнення економічних цілей. Людина в економічних теоріях стала трактуватися лише як засіб виробництва, набуло популярності поняття “людський чинник”. Наступним кроком у розвитку теорії людського розвитку стало введення поняття людського капіталу як міри втілення в людині здатності приносити дохід<sup>16</sup>. У 60-х роках минулого століття проблеми якості і розвитку людини привертають увагу різних шкіл світової науки. Проте лише в останнє десятиліття ХХ ст. в економічній теорії намітився суттєвий прогрес у вивченні цієї проблеми. Концепція людського розвитку, розроблена та введена в широке користування експертами ПРООН у 1990 р., нині визнається найбільш цілісною моделлю розвитку суспільства. Сьогодні питання людського розвитку та його окремі аспекти посідають чільне місце в сучасних дослідженнях зарубіжних і вітчизняних наукових установ та міжнародних організацій.

В Україні дослідження у сфері людського розвитку здійснюють фахівці інституцій НАН України, зокрема Інституту економіки та прогнозування, Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи, Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього, Інститут економіки природокористування та сталого розвитку та ін. В останні роки концепція людського розвитку значно збагатилася змістовно та трансформувалася в реальну основу довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку більшості країн. Проте науковий пошук у рамках багатогранних проблем людського розвитку та його компонент з урахуванням проблем сучасних тенденцій у суспільному розвитку залишається необхідним. В Україні його актуальність зростає в умовах складних системних трансформацій, що супроводжуються загостренням суперечностей

<sup>16</sup> *Фишер С. Экономическая теория / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М. : Юнити, 2002.*

у суспільстві. Це й визначає мету статті, якою є дослідження середовища, основних тенденцій та чинників впливу на систему забезпечення людського розвитку.

Концепція людського розвитку охоплює найважливіші проблеми суспільного розвитку, такі як економічне зростання, зайнятість, розподіл матеріальних і духовних благ, соціальний захист, надання соціальних послуг, рівноправність. Вона розглядає їх з точки зору інтересів людини, розширення індивідуальних можливостей вибору у всіх сферах діяльності. Концептуальна схема людського розвитку, запропонована фахівцями ООН, сформована на чотирьох основних елементах – продуктивність, рівність, стійкість, розширення можливостей, сутність яких полягає в такому<sup>17</sup>.

**Продуктивність.** Люди повинні мати можливість підвищувати продуктивність своєї діяльності, повноцінно брати участь у процесі формування доходу і трудитися за справедливу грошову винагороду. Тому економічне зростання, динаміка зайнятості і заробітної плати є складовою частиною моделей людського розвитку.

**Рівність.** Усі люди споконвічно повинні мати рівні можливості. Будь-які бар'єри, пов'язані зі статтю, расою, національністю, класовою приналежністю, походженням, місцем проживання, рівнем добробуту тощо, які можуть стати перешкодою при досягненні якихось можливостей в економічному і політичному житті, повинні бути ліквідовані. При цьому справедливість, забезпечуючи рівність можливостей, не обов'язково припускає рівність кінцевих результатів.

**Стійкість.** Стійкий людський розвиток – це такий розвиток, що призводить не лише до економічного зростання, а й до справедливого розподілу його результатів; який відновлює навколишнє середовище, а не знищує його; який підвищує відповідальність людей, а не перетворює їх на бездушних виконавців. Доступ до можливостей має бути забезпечений не тільки нинішнім, а й майбутнім поколінням. Слід забезпечити заповнення всіх форм фізичного, людського, природного капіталу, не залишаючи в спадщину майбутнім поколінням надмірних боргів. Стійкість передбачає справедливий розподіл можливостей розвитку між нинішніми і майбутніми поколіннями, а також усередині кожного покоління.

**Розширення можливостей.** Розвиток має здійснюватися зусиллями людей, а не лише в інтересах людей. Люди повинні всіляко брати участь у процесі ухвалення рішень та інших процесів, що визначають їхнє життя. Саме в цих питаннях надзвичайно велику роль відіграє соціальна політика держави, громадських організацій, цивільного суспільства, демократії, що передбачає відповідальність влади перед виборцями. Розширення можливостей означає підвищення відповідальності людей за долю своєї родини, країни і людства загалом.

У площині цієї концепції ПРООН, починаючи з 1990 р., щорічно розраховує індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП), що враховує три аспекти життя: довголіття, освіченість, рівень життя. Рейтинги України за індексом людського розвитку та його зміни в контексті загальних тенденцій рейтингів країн

<sup>17</sup> *The Human Development Index and Other Social Indicators // Measuring the Well-Being of Aboriginal People : An Application of the United Nations' Human Development Index to Registered Indians in Canada, 1981–2001.* – Toronto : Indian and North Affairs Canada, 2004. – С. 34–39.



протягом 1992–2014 рр. мали складну динаміку (табл. 5.7). У зазначений період Україна переміщалася у межах 45–102 місць, періодично змінюючи напрям тенденції. Згідно зі Звітом ООН про людський розвиток – 2014, наша країна перебуває на 83-му місці у світовому рейтингу (серед 187 країн); найближчими “сусідами” у цьому році є Перу та Бразилія.

Таблиця 5.7

### Позиція України в рейтингу ІРАП за період 1993–2014 рр.

Звіт, рік	Дані, рік	Місце України в рейтингу	Значення ІРАП України	Країна перед Україною в рейтингу	Країна після України в рейтингу
1993	1990	45	0,844	Бруней	Аргентина
1994	1992	45	0,740	Бруней	Венесуела
1995	1993	54	0,725	Мексика	Антигуа і Барбуда
1996	1994	80	0,719	Куба	Литва
1997	1995	95	0,708	Парагвай	Самоа
1998	1996	102	0,702	Монголія	Туркменістан
1999	1997	91	0,701	Шрі-Ланка	Узбекистан
2000	1998	78	0,729	Філіппіни	Сент-Вінсент
2001	1999	74	0,738	Перу	Казахстан
2002	2000	80	0,744	Казахстан	Грузія
2003	2001	75	0,756	Таїланд	Казахстан
2004	2002	70	0,763	Румунія	Сент-Лусія
2005	2003	78	0,769	Саудівська Аравія	Перу
2006	2004	77	0,778	Саудівська Аравія	Ліван
2007/ 2008	2005	76	0,778	Колумбія	Самоа
2009	2007	85	0,796	Грузія	Маврикій
2010	2010	69	0,710	Боснія та Герцеговина	Іран
2011	2011	76	0,729	Грузія	Маврикій
2013	2012	78	0,740	Македонія	Маврикій
2014	2013	83	0,734	Перу	Бразилія

Джерело: складено за даними Звітів про людський розвиток<sup>18</sup>.

Найкращі за цим рейтингом пострадянські країни – Естонія, Литва та Латвія – посідають відповідно 33-тє, 35-тє та 48-ме місця у світі та входять до групи країн-лідерів. Країни Балтії, подолавши значні труднощі перехідного періоду, наполегливо тримаючи курс на європейську інтеграцію, здійснили постсоціалістичну трансформацію з меншими для себе втратами, ніж інші пострадянські республіки<sup>19</sup>. Україна, Білорусь, Російська Федерація, Казахстан та країни кавказького регіону посідають позиції в другій групі країн, значно поступаючись у цьому вимірі високорозвиненим країнам. Найгірші показники індексу людського розвитку серед країн колишнього СРСР мають середньоазійські країни та Молдова, вони входять до групи країн із середнім рівнем розвитку (табл. 5.8).

Проблематика, пов'язана з визначенням рівня суспільного розвитку та якості життя, наразі є об'єктом досліджень й інших міжнародних організацій,

<sup>18</sup> UNDP Human. Development Reports 1990–2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hdr.undp.org/en/global-reports/>

<sup>19</sup> З 2004 року держави Балтії стали повноправними членами НАТО та Європейського Союзу.

науково-дослідних інституцій, якими розроблені композитні індикатори, що застосовуються для міжнародних порівнянь, такі як індекс благополуччя країн світу (*Legatum Institute – Legatum Prosperity Index*)<sup>20</sup>, індекс якості життя (*OECD*)<sup>21</sup>, індекс якості життя (*Economist Intelligence Unit*)<sup>22</sup>, індекс щастя (*New Economics Foundation*)<sup>23</sup>, індекс сталості суспільства (*Sustainable Society Foundation*)<sup>24</sup> та ін. У більшості міжнародних рейтингів, як і у вищезгаданому, наша країна зі значним відривом програє високорозвиненим країнам європейського простору, демонструючи невтішні тенденції практично в усіх сферах суспільного розвитку та високий рівень вразливості до дії внутрішніх і зовнішніх чинників.

Таблиця 5.8

**Показники людського розвитку країн колишнього СРСР  
(звіт ПРООН 2014 р., дані 2013 р.)**

Країна	Рейтинг ІАР	ІАР	Очікувана тривалість життя при народженні, років	Середній термін навчання, років*	Очікуваний термін навчання, років*	ВВП на душу населення, ПКС в дол. США
Дуже високий рівень людського розвитку						
Естонія	33	0,840	74,4	12,0	16,5	23,4
Литва	35	0,834	72,1	12,4	16,7	23,7
Латвія	48	0,810	72,2	11,5	15,5	22,1
Високий рівень людського розвитку						
Білорусь	53	0,796	69,9	11,5	15,7	16,4
Російська Федерація	57	0,778	68,0	11,7	14,0	22,6
Казахстан	70	0,757	66,5	10,4	15,0	19,4
Азербайджан	76	0,747	70,8	11,2	11,8	15,7
Грузія	79	0,744	74,3	12,1	13,2	6,9
<b>Україна</b>	<b>83</b>	<b>0,734</b>	<b>68,5</b>	<b>11,3</b>	<b>15,1</b>	<b>8,2</b>
Вірменія	87	0,730	74,6	10,8	12,3	7,9
Середній рівень людського розвитку						
Туркменістан	103	0,698	65,5	9,9	12,6	11,5
Молдова	114	0,663	68,9	9,8	11,8	5,0
Узбекистан	116	0,661	68,2	10,0	11,5	5,2
Киргизстан	125	0,628	67,5	9,3	12,5	3,0
Таджикистан	133	0,607	67,2	9,9	11,2	2,4

\*Складники індексу освіченості.

В Україні створено власні методики, що дають змогу дослідити стан людського розвитку на регіональному рівні. Серед них обґрунтованістю та комплексністю розгляду зазначеної проблеми вирізняються методики оцінки рівня

<sup>20</sup> 2013 *Legatum Prosperity Index*<sup>™</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://li.com/activities/publications/2013-legatum-prosperity-index>

<sup>21</sup> *Organisation for Economic Co-operation and Development* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/newsroom/BLI2013-Country-Notes.pdf>

<sup>22</sup> *Economist Intelligence Unit* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY\\_OF\\_LIFE.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/QUALITY_OF_LIFE.pdf)

<sup>23</sup> *New Economics Foundation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.happyplanetindex.org/data/>

<sup>24</sup> *Sustainable Society Foundation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ssindex.com>

регіонального людського розвитку<sup>25</sup> й кількісного оцінювання сталого розвитку регіонів України<sup>26</sup>. Дослідження на їх основі здійснюються щорічно, що дозволяє порівнювати регіони України як за інтегральним показником, так і за окремими аспектами людського розвитку за конкретні роки та в динаміці. Вони слугують базою для оцінювання стану та тенденцій регіонального розвитку з метою формування управлінських рішень щодо розподілу і перерозподілу суспільних ресурсів, вирівнювання можливостей для розвитку всіх територій.

Щорічні міжнародні та вітчизняні дослідження людського розвитку свідчать про накопичення в Україні серйозних проблем у різних сферах суспільного життя, негативними проявами яких є: низькі показники якості життя, поширення асоціальних явищ, несприятлива медико-демографічна ситуація, несприятливий соціально-психологічний клімат у суспільстві тощо. Така складна ситуація спричинена дією численних чинників соціально-економічного характеру, що виступають гальмом на шляху втілення визнаних світовою спільнотою принципів людського розвитку. Насамперед це стосується чинників, що безпосередньо впливають на рівень та якість життя населення. Зупинимось детальніше на деяких з них.

Так, потенційні можливості придбання товарів та послуг, необхідних для задоволення життєвих потреб населення, визначаються купівельною спроможністю, що передусім залежить від рівня доходів. Водночас сьогодні в Україні значна частина населення (3,2 млн осіб, або 8,6 %) має середньодушові доходи на місяць нижче прожиткового мінімуму, необхідного для забезпечення нормального функціонування організму людини. В окремих областях, таких як Рівненська, Тернопільська, частка такого населення сягає 30 %. Це свідчить про бідність великої кількості людей та значну просторову нерівність за доходами населення в Україні.

Зазначена ситуація склалася переважно внаслідок низького рівня доходів від зайнятості. Розмір заробітної плати, що є індикатором загального життєвого рівня працівників у минулому році, в середньому по країні лише у 2,9 раза перевищував розмір мінімальної. У 20 областях України спостерігається менший розрив між цими показниками, і тільки в Дніпропетровській, Донецькій, Київській областях та м. Києві розмір середньомісячної заробітної плати був вищим за середній по Україні. Найнижчі показники середньомісячної заробітної плати зареєстровано в Чернівецькій, Херсонській і Тернопільській областях, тут вона не перевищує 75 % від середнього рівня по країні. Коефіцієнт диференціації регіонів за розміром середньомісячної заробітної плати в останні роки коливається в межах 1,5–1,6. Варто зазначити, що значна регіональна диференціація найчастіше зумовлена галузевою спеціалізацією регіону: промисловою чи аграрною спрямованістю його економіки. Як правило, у промислових регіонах рівень доходів значно вищий, ніж в аграрних. При цьому серйозною проблемою є порушення міжгалузевих пропорцій оплати праці, що свідчить про наявність системних вад у цій сфері.

<sup>25</sup> *Людський розвиток в Україні : 2003 рік (колектив авторів) : Щорічна науково-аналітична доповідь / За ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2004. – 194 с.*

<sup>26</sup> *Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку (СЦД-Україна) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wdc.org.ua/uk>*

Заробітна плата за соціально-економічною сутністю є головним рушієм суспільного розвитку, первинним і основним джерелом доходів працюючого населення. В Україні частка заробітної плати в загальних обсягах доходу населення загалом по країні перебуває на рівні 40 %, у західних же областях ледь сягає 30 %-ї позначки. Таким чином, значущим джерелом доходів населення залишаються державні соціальні трансферти, найбільш суспільно витратним видом з яких є пенсійні виплати. Незважаючи на намагання держави забезпечити всім особам, старшим працездатного віку, мінімально необхідний рівень захисту, в країні сума місячних пенсійних виплат понад 5 % пенсіонерів не перевищує розмір встановленого прожиткового мінімуму. За цим показником також спостерігаються регіональні розбіжності: на початок 2015 р. у Закарпатській та Тернопільській областях частка пенсіонерів, що перебувають “за межею виживання”, становила понад 7 %, у 9 регіонах була на рівні 6–7 %, мінімальну (менше 4 %) було зафіксовано у Дніпропетровській, Донецькій, Київській і Луганській областях. При цьому споживчі витрати домогосподарств становлять у середньому 92 %, а витрати на продукти харчування, що є також важливим мірилом матеріальної забезпеченості, у 2014 р. в Україні сягнули 52 % від обсягу сукупних витрат (в економічно розвинених країнах на продовольчі цілі населення витрачає 8–20 %). Максимальне значення цього показника серед регіонів України спостерігається в Херсонській та Одеській (близько 60 %) областях, мінімальне – в Чернівецькій і Чернігівській (менше 50 %). Низький рівень матеріальної забезпеченості значної частини населення України та поглиблення просторової диференціації негативно позначаються на рівні споживання, якості життя, можливостях людського розвитку, гальмують процеси формування середнього класу й подолання бідності.

Негативні прояви у сфері добробуту населення зумовлені насамперед довготривалими негативними процесами, що спостерігаються у трудовій сфері. Згідно з офіційними даними Державної служби статистики України кон'юнктура ринку праці в країні останнім часом характеризується значним перевищенням пропозиції робочої сили над її попитом. Рівень безробіття (за методологією МОП) у середньому по Україні за останні п'ять років перебував на рівні 7,3–9,3 %, у першому півріччі 2015 р. цей показник сягнув позначки 9,6 %. За результатами 2014 р. в окремих регіонах країни, де ситуація на ринку праці характеризується найгіршими в країні показниками (Чернігівській, Полтавській та Кіровоградській областях), рівень безробіття становив 12 %. Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду) в середньому по Україні становить 14 осіб. Критичний дефіцит робочих місць у 2014 р. зареєстровано в Луганській, Запорізькій, Вінницькій, Хмельницькій та Черкаській областях. Дніпропетровська, Одеська і Київська області в останні роки демонструють найбільш сприятливу ситуацію на ринку праці порівняно з іншими регіонами країни. Загалом загрозна ситуація щодо невідповідності попиту та пропозиції робочої сили (навантаження на вільне робоче місце понад 20 осіб) спостерігалася у 2014 р. у 15 регіонах країни. Надлишок пропозиції робочої сили “прихований” також у поширенні практики вимушеної неповної зайнятості. Щороку частка штатних працівників, які перебувають в умовах вимушеної неповної зайнятості, становить в останні роки в середньому близько 10 %. Загрозливіх масштабів

у 2014 р. набула неповна зайнятість у регіонах із значним спадом промислового виробництва: Запорізькій, Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Львівській, Полтавській, Кіровоградській, Харківській областях.

Щодо інших негативних тенденцій розвитку ринку праці, то найбільш загрозливою з них є збільшення тривалості безробіття. Перебування значної частини населення у стані безробіття протягом тривалого часу не тільки знижує шанси безробітних осіб на працевлаштування, а й погіршує якість трудового потенціалу країни. Довгострокові безробітні становлять групу високого ризику за різними ознаками. Фахівці вважають, що упродовж 12 місяців у осіб, не зайнятих трудовою діяльністю, втрачається здатність до самоорганізації (у минулому році в Україні питома вага безробітних, термін пошуку роботи яких становив 12 місяців і більше, сягнула 12,8 %). Після двох-трьох років їх бездіяльності держава практично втрачає цих людей як робочу силу. Для повноцінної реінтеграції до ринку праці їм необхідна довготривала реабілітація, що потребує додаткових витрат. В Україні середня тривалість пошуку роботи становить п'ять місяців, у 8 областях країни (Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Кіровоградській, Львівській, Полтавській та Чернівецькій) цей показник перевищує п'ятимісячний термін.

Серйозною проблемою суспільства є високий рівень безробіття серед молоді. Матеріальні проблеми, психологічний дискомфорт через відсутність роботи й неможливість налагодити стабільний спосіб життя змушують молодь займатися нерегламентованими видами діяльності, які часто є небажаними та небезпечними як для самої особи, так і для держави. Повернення молоді особи, яка протягом тривалого часу була безробітною, у поле зайнятості є практично неможливим, особливо враховуючи невисокий рівень оплати праці на першому робочому місці.

Водночас на вітчизняному ринку праці гостро стоїть проблема структурної диспропорції між попитом на робочу силу та її пропозицією за професіями, що обмежує можливості працевлаштування безробітних і задоволення потреб роботодавців у працівниках. На початок 2015 р. найбільшою була потреба у кваліфікованих робітниках з інструментом (6,4 % від загальної кількості вільних робочих місць), найменшою – кваліфікованих робітників сільського, лісового господарства, рибальства та технічних службовців (0,4 % від загальної кількості вільних робочих місць). Відбувається скорочення потреби у робітниках з обслуговування, експлуатації та контролю роботи технологічного устаткування, складання устаткування і машин, технічних фахівців у галузі прикладних наук та техніки тощо. Це свідчить, з одного боку, про поглиблення проблеми створення нових робочих місць для економіки інноваційного типу, оскільки остання потребує насамперед фахівців інженерного профілю, ІТ і сфери обслуговування, з іншого – про те, що структура підготовки кадрів є деформованою.

Невідповідність змісту освітніх послуг потребам ринку праці демонструє офіційна статистика працевлаштування випускників ВНЗ. Серед випускників вищих навчальних закладів щороку менше третини отримують направлення на роботу, серед яких лівову частку становлять випускники, які навчалися за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів.

Серйозною проблемою у сфері зайнятості в Україні залишаються незадовільні умови праці, що призводять до погіршення якості та втрати трудоресурсного

потенціалу, збільшення навантаження на системи соціального захисту, охорони здоров'я, пенсійний фонд тощо. Нині в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, у країні працює третина робітників, а в промислових областях (Луганській, Дніпропетровській, Донецькій) частка таких працівників сягає 40–50 %.

Комплексна негативна дія чинників економічного та соціально-трудового характеру негативно відображається на умовах життя населення, рівень і якість яких безпосередньо визначають добробут людей, динаміку розвитку та їх самореалізації. Так, одним із найважливіших соціальних благ і складників якостей життя населення є забезпеченість житлом. Реалізація права на житло, задекларованого Конституцією України (ст. 47)<sup>27</sup> і міжнародними правозахисними документами (такими як Загальна декларація прав людини (ст. 25)<sup>28</sup> та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (ст. 11)<sup>29</sup> є одним із головних завдань державної соціальної політики. На сучасному етапі виконання цього завдання забезпеченість населення житлом на території окремих регіонів суттєво відрізняється: якщо у 2014 р. середній показник по Україні становив 22,1 м<sup>2</sup> на одну особу, то в Київській, Івано-Франківській, Луганській, Херсонській, Донецькій та Кіровоградській областях, де спостерігаються найбільш задовільні житлові умови, його значення перевищує 23 м<sup>2</sup>. Найнижчий середній показник зафіксовано у Волинській та Рівненській областях – менше 19 м<sup>2</sup>. При цьому нагальним залишається питання розвитку соціальної інфраструктури в усіх регіонах України. Зокрема, це стосується забезпеченості медичними та дошкільними закладами. Незважаючи на той факт, що останнім часом у країні призупинено процес закриття дошкільних навчальних закладів та активізовано дії щодо відновлення й розширення їх мережі, забезпеченість такими закладами в середньому по країні становить трохи більше 60 %. Слід зазначити, що на такі заклади покладено надзвичайно важливі функції: освіта, навчання, виховання, усебічний розвиток, оздоровлення дітей дошкільного віку, а також надання можливості їхнім батькам поєднувати професійну зайнятість із виконанням батьківських обов'язків. Але, на жаль, нині в окремих регіонах України дефіцит місць у дошкільних закладах сягає понад 50 %.

Про складність умов життя свідчить ситуація у криміногенній сфері: річна кількість виявлених злочинів у країні сягає 500–560 тис. (унаслідок злочинних діянь у 2014 р. загинуло 12,2 тис. осіб). В окремих областях, таких як Луганська та Запорізька, коефіцієнт злочинності становить понад 17 випадків злочинів на 100 тис. населення (середній показник по Україні – 12,4). У найбільш благополучних з цього погляду західних областях показники злочинності не перевищують позначки 8. Загалом рівень регіональної диференціації за цим показником є високим і становить 3,5.

<sup>27</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Офіц. текст із змін. станом на 11 грудня 2007 р. / Законодавча база Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

<sup>28</sup> Загальна декларація прав людини. Прийнята и проголошена в резолюції 217 А (III) Генеральною Асамблеєю від 10 грудня 1948 року / Законодавча база Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

<sup>29</sup> Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Прийнято Генеральною Асамблеєю ООН від 16 грудня 1966 року / Законодавча база Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042)

Умови життя населення великою мірою визначаються станом природного навколишнього середовища, що є вагомим чинником якості життя населення – його погіршення створює значні ризики й загрози його здоров'ю та життю. Згідно з дослідженнями фахівців у структурі чинників, що формують ризик здоров'ю людей, перше місце посідає якість повітряного середовища (66,7 %), друге – якість харчових продуктів (13,5 %) і третє – шумове навантаження (12,6 %) <sup>30</sup>. Проте нині екологічно чистою в Україні вважається лише 6 % її території. За даними міжнародного рейтингу екологічних досягнень (*Environmental performance Index*), що розраховується фахівцями Єльського університету (США) за 25 характеристиками екосистем, Україна серед 178 країн світу у 2014 р. посіла 95-те місце <sup>31</sup>.

Антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинених країнах світу <sup>32</sup>. Щорічно в повітряний басейн на території України потрапляє близько 7 млн т різноманітних речовин, кожна з яких небезпечна й негативно впливає на якість повітря, ґрунтів, водних ресурсів, рослинного покриву, зміну клімату та створює загрози для здоров'я населення. Середня щільність таких викидів на території України становить близько 11 т/км<sup>2</sup>, в окремих регіонах значення цього показника в десятки разів перевищує його середнє значення по країні. Зокрема, це стосується промислових регіонів, де щільність річних викидів у повітряний басейн становить від 20 до 60 т/км<sup>2</sup>.

Недбале ставлення до природних водних об'єктів та нерациональне використання водних ресурсів, що відіграють вагому роль у розвитку економіки й життєдіяльності населення, призвели до значного погіршення їх якості <sup>33</sup>. Для України питання збереження водних ресурсів є надзвичайно актуальним з огляду на недостатній рівень їх забезпеченості та загострення проблем водокористування, пов'язаних із надмірним забрудненням промислового й комунально-побутового характеру водних об'єктів, високим рівнем зношеності основних фондів водозабезпечувального та водоохоронного призначення, низькою продуктивністю очисних споруд, порушенням самовідновлюваної й самоочисної здатності водних систем.

Загострення проблем в екологічній сфері зумовлено утворенням та накопиченням значних обсягів відходів побутового й виробничого походження, що суперечить принципам екологічно збалансованого природокористування. Щорічні обсяги утворення відходів перевищують 400 млн т на рік (близько 10 т на душу населення).

<sup>30</sup> Боев В. М. Гигиеническая оценка формирования суммарного риска популяционному здоровью на урбанизированных территориях / В. М. Боев, В. И. Дунаев, Р. М. Шагеев // Гигиена и санитария. – 2007. – № 5. – С. 12–42.

<sup>31</sup> *Environmental performance Index 2014* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epi.yale.edu/Countries/>

<sup>32</sup> Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

<sup>33</sup> За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), щороку у світі близько 25 % населення піддається ризику споживання неякісної питної води, а більше як 80 % усіх захворювань людини безпосередньо пов'язані із вживанням неякісної води, до складу якої входять токсичні речовини, у т.ч. з мутагенними та канцерогенними ефектами.

Складна ситуація у сфері поводження з відходами спричинена комплексом проблем, до яких належать: недосконалість організаційно-управлінської системи регулювання у сфері поводження з відходами; низькі темпи впровадження маловідходних технологій, створення інфраструктури у сфері поводження з відходами, у тому числі з небезпечними; недосконалість механізму поводження з відходами та відсутність єдиного органу, на який покладено функції у сфері поводження з відходами.

За екологічними показниками у найгіршому стані перебувають промислові Донецька, Дніпропетровська та Луганська області, де щорічно в атмосферне повітря потрапляють значні обсяги шкідливих речовин, утворюються й накопичуються відходи промислового та побутового характеру, під впливом високого антропогенного навантаження й нераціонального господарювання погіршується якість води, ґрунтів, лісів. Найбільш сприятливий екологічний стан зберігається в західних регіонах країни. Проте і їх значні території, як і в країні загалом, характеризуються високим рівнем негативних екологічних наслідків господарської діяльності, що призводить до руйнування традиційної системи життєзабезпечення з вкрай негативними соціальними наслідками та проявляється насамперед у погіршенні медико-демографічної ситуації і порушенні процесів розширеного відтворення людського потенціалу.

Негативний розвиток кожної з означених сфер призвів до подальшого погіршення медико-демографічної ситуації в країні. На жаль, в Україні нині стан у цій сфері визначається як критичний та характеризується масштабною депопуляцією у поєднанні з погіршенням якісних характеристик населення (насамперед здоров'я). Процес депопуляції (тобто перевищення кількості померлих над кількістю народжених) в Україні спостерігається протягом досить тривалого періоду. Однак темпи і масштаби цього явища суттєво різняться залежно від регіону країни. Так, у 2014 р. при середньому показнику природного приросту по країні 0,74, в окремих областях (Сумській, Полтавській, Донецькій, Луганській та Черкаській) він ледь наближається до 0,60, а в Чернігівській становить лише 0,47. Загальними ж чинниками депопуляції залишаються надзвичайно високий рівень смертності, у тому числі передчасної, та відносно невисокий рівень народжуваності.

Високий рівень смертності, зокрема передчасної, зумовлений погіршенням стану здоров'я, поширенням нездорового способу життя і соціально детермінованих захворювань, нераціональним харчуванням, стресами, екологічними умовами, погіршенням умов праці, високим рівнем смертності від зовнішніх причин, підвищенням рівня травматизму (і виробничого, і побутового характеру) тощо. За показниками очікуваної тривалості життя при народженні, що є інтегральним критерієм медико-демографічної ситуації та враховує основні чинники здоров'я населення (соціально-економічні, біологічні, екологічні, дієвість системи охорони здоров'я тощо), Україна традиційно для періоду незалежності значно поступається країнам Європи. Нині в нашій країні цей показник зафіксовано на рівні 71,4 року, в західних регіонах його значення дещо вищі, а в Житомирській та Кіровоградській областях – нижчі за 70 років.

Негативні тенденції у перебігу основних демографічних процесів призводять до погіршення ситуації на ринку праці, збільшення навантаження на системи



соціального захисту та охорони здоров'я, загострення проблем щодо наповнення фондів соціального призначення тощо.

За таких невтішних тенденцій в Україні, що склалися в тривалий період не досить ефективних та результативних суспільних трансформацій, найбільш очевидними і небезпечними з погляду людського розвитку на сучасному етапі в Україні є загрози ускладнення проблем унаслідок воєнних дій на сході країни. Тривалість і характер перебігу воєнного конфлікту зумовлюють збільшення кількості насильницьких смертей та підвищують ризики для здоров'я, головним чином серед його учасників та мирного населення в зоні проведення АТО. За даними ООН, загальна кількість загиблих у цьому регіоні з квітня 2014 р. по серпень 2015 р. сягає 8 тис., поранених – 17,8 тис.<sup>34</sup>. Окрім того, розвиток конфлікту на сході України супроводжується пошкодженням та руйнуванням системи життєзабезпечення населення на цих територіях, що є обтяжуючим чинником прогресивного суспільного розвитку.

### **Висновки.**

Підсумовуючи, слід наголосити на тому, що людський розвиток є одночасно і головною метою, і критерієм розвитку суспільства. Зростання значущості його забезпечення в Україні зумовлено насамперед тим, що на тлі посилення соціальної орієнтації передових економік і суттєвого підвищення ролі соціальних чинників у глобалізованому просторі в нашій країні прогресивна концепція людського розвитку недостатньо усвідомлена та не реалізується на практиці. Про це свідчать серйозні проблеми, накопичені в основних сферах суспільного розвитку: виробничій, соціальній, трудовій, медико-демографічній тощо. Їх подолання потребує формування й реалізації соціально спрямованої моделі сталого розвитку на засадах соціального благополуччя, економічного зростання та екологічної безпеки.

У забезпеченні умов для розширеного людського розвитку вирішальна роль сьогодні належить державі, політика якої має бути спрямована на реалізацію пакета першочергових реформ, орієнтованих на підвищення добробуту населення, стимулювання його активності та прагнення до соціального прогресу; покращення життєвих умов; реформування соціальної інфраструктури, сфери соціального захисту населення та системи доходів; створення сприятливого клімату для розвитку суб'єктів економічної діяльності та формування стабільного і конкурентоспроможного ринку праці України, адаптованого до сучасних реалій. Враховуючи євроінтеграційні прагнення нашої держави, варто звернути увагу на позитивний досвід реформування сфери людського розвитку у країнах Балтії та Вишеградської четвірки, які здійснили низку успішних економічних, соціальних і політичних перетворень, та стати лідерами розвитку у своїх регіонах. Дії щодо формування ефективної системи стимулювання людського розвитку повинні мати комплексний характер і виходити з ідеології її цілісності.

<sup>34</sup> Із заяви Управління Верховного комісара ООН з прав людини / Моніторингова місія ООН з вивчення ситуації з прав людини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/information-centre/news/1870>

## 5.12. ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Публікується за: *Власюк А.* Гуманитарные аспекты модернизации Украины // В кн.: Построение демократий: Украина и Япония. Помощь Украине в деле демократизации со стороны Японии в 2015 году / Под ред. Р. Сиратори, К. Хасимото, М. Розумного. – К.: Феникс, НИСИ, 2016. – С. 502–512.

### Гуманітарна політика як стратегічний пріоритет держави

Сьогодні Українська Держава перебуває на шляху переосмислення місця гуманітарних чинників у суспільному поступі. Проблем, м'яко кажучи, вистачає. Насамперед важливо відмовитися від однієї точки зору, що успіх реформ лежить тільки в економічній та соціальній площині. Ефективною суспільна трансформація може бути лише тоді, коли супроводжується збалансованою політикою держави в усіх сферах суспільного розвитку. Як слушно зауважує історик В. Деревінський, “кризові явища в державі не подолати лише шляхом соціально-економічних перетворень чи політичних трансформацій. Будь-які зміни та реформи в суспільстві можуть бути успішними лише за умови їх відповідності світоглядіві й ціннісним орієнтаціям більшості громадян”<sup>35</sup>. Усвідомлення цього бракувало та й бракує українським реформам, автори яких традиційно пов'язують мету модернізації зі збільшенням матеріального споживання та удосконаленням демократичних, у тому числі ринкових інститутів. При цьому досить часто питання розвитку освіти, науки, культури, світоглядно-патріотичного виховання не артикулювалися як ключові в рамках реалізації державної політики.

Неуважність до гуманітарного складника заклала підґрунтя для потужної гуманітарної експансії з боку РФ. Остання задля реалізації власних геополітичних інтересів активно використовує інструменти “м'якої сили”. Серед них – проект “русский мир”, організаційний та ідеологічний потенціал православної церкви, російська мова, російська книжка, російський кінематограф тощо. До прикладу, на 24-му році державності духовною опікою православних українців масово займається Українська православна церква Московського патріархату, яка є невід'ємною частиною Російської православної церкви. Це та церква, що причетна до поширення ідеологічних проектів Кремля в Україні, підтримки бойовиків і терористів на українському Сході, спротиву процесам євроінтеграції, виробленню негативного іміджу України тощо.

Військовій агресії Кремля прямо сприяла тривала деградація української ідентичності під впливом промосковської пропаганди на територіях, нині тимчасово окупованих ворогом. Повноцінне повернення останніх до складу Української Держави безпосередньо залежатиме не тільки від розвитку воєнно-промислового комплексу, а й значною мірою від того, наскільки місцеві жителі усвідомлюватимуть себе українцями. Забезпечити подібну самоідентифікацію

<sup>35</sup> *Деревінський В.* Гуманітарні виклики для освіти й міністерства / Василь Деревінський // Український тиждень. – 2015. – № 5 (377). – 5 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Society/129181>

не в змозі жоден силовий сценарій розвитку подій. Це пріоритет власне комплексної і глибоко продуманої гуманітарної політики в умовах агресії Росії.

Просування в Україні російської ідеології відбувається в тому числі шляхом поширення російської мови і культури. Це дозволяє робити інерція національного культурного розвитку, зумовлена багаторічною пасивністю та непослідовністю державної політики у цій сфері. Лише останнім часом, зокрема після Революції Гідності, ситуація почала потроху змінюватись на краще. Проте й нині російський культурний продукт домінує на українському книжковому ринку і посідає сильні позиції на телебаченні.

Одним із напрямів неоголошеної війни Росії проти нашої країни є також сфера історичної пам'яті. Особливо це стосується трактування трагічних подій минулого століття. Тому важливим завданням для відповідних державних органів і наукових установ є формування правдивого об'єктивного погляду на новітню історію Східної Європи. Ми маємо послідовно спростовувати її пострадянські та неоімперські інтерпретації.

Сьогодні актуалізується поняття культурної дипломатії, яке досі або замовчувалося, або працювало фіктивно. Культурна дипломатія залишалася поза увагою державної культурної політики. Нині існує консенсус наукового експертного середовища та представників влади щодо необхідності створення закордонних українських культурних інституцій. Вони мають працювати як на імідж нашої держави, так і на підвищення її інвестиційної привабливості, зміцнювати та розширювати зв'язки між українською і світовою арт-спільнотами, що у свою чергу дасть змогу зблизити національний бізнес із світовою економікою.

Маємо розвивати потенціал культури як чинника економічного та соціального розвитку, наближаючи її до європейського рівня. Звичайно, інституалізація культурної дипломатії є масштабним міжсекторальним завданням. Його успішне вирішення потребує синергії культури, дипломатії, інформаційної політики та економічних чинників. Зрозуміло, що така синергія можлива лише за умови консолідованої роботи влади і всього українського суспільства. Але іншого виходу у нас немає, якщо ми хочемо долучитися до цивілізованого демократичного світу.

Отже, можна без перебільшення стверджувати, що майбутні звершення України насамперед визначатимуться цариною освіти, науки, культури та партнерською моделлю державно-конфесійних відносин, вибудованих на демократичних і патріотичних засадах.

### **Реформування освіти – важливий ресурс модернізації України в сучасних умовах**

Необхідність усебічного оновлення українського суспільства, повноправного входження до європейської спільноти, модернізації вітчизняної економіки визначає потребу у випереджальному розвитку української системи освіти. Належний розвиток освіти, яка навчає й виховує високопрофесійних, відповідальних і патріотичних громадян, є запорукою незворотності демократичних перетворень, як і необхідною умовою подолання зовнішніх загроз.

Тенденції соціально-економічного розвитку нашої країни разом із європейськими та загальносвітовими зумовлюють низку пріоритетних напрямів

модернізації національної освітньої системи. У середній школі це, зокрема, реальне оновлення змісту освіти з посиленням ролі патріотично-виховного компонента, поступовий перехід до профільного навчання у старших класах, підвищення уваги до охорони здоров'я школярів, удосконалення ЗНО, яке, довівши свою дієвість, має бути єдиним критерієм вступу до ВНЗ.

На всіх освітніх рівнях необхідно підвищувати обсяги і якість вивчення англійської та інших іноземних мов, а також упроваджувати елементи сучасної медіаосвіти, потрібної як для ефективного вирішення різноманітних життєвих завдань, так і у протистоянні зовнішній інформаційній агресії. Успіх реформування освіти безпосередньо залежить від педагогічних працівників, тому навіть у найскладніших економічних умовах не можна допускати зниження заробітної плати вчителів. Сама система оплати праці педагогів має змінитися таким чином, щоб стимулювати постійне професійне зростання.

Основою оновлення вітчизняної освіти може і повинно стати ухвалення нового Закону України “Про освіту” та належна імплементація й удосконалення чинного Закону України “Про вищу освіту”<sup>36</sup>. У галузі вищої освіти ключовим реформаторським принципом є розширення академічної і господарської автономії ВНЗ при одночасному зростанні ступеня їх відповідальності за професійний рівень своїх випускників. Автономія фінансово-економічної діяльності університетів, академій та інститутів відкриває шляхи для ефективної комерціалізації результатів наукових досліджень, створення інноваційних виробництв, налагодження взаємовигідної співпраці з вітчизняними та зарубіжними підприємствами.

Ще один важливий компонент розвитку системи освіти, що набуває дедалі більшої актуальності для нашого суспільства, – розвиток освіти протягом життя, яка дає змогу людям різного віку швидко змінювати траєкторію свого професійного і життєвого шляху відповідно до вимог часу та нових можливостей. Як свідчить європейський і світовий досвід, безперервна та дистанційна освіта, у якій широко використовуються новітні інформаційні технології і яка відзначається високою адаптивністю до потреб ринку праці, здатна виступити потужним чинником забезпечення економічного зростання й оновлення самої системи освіти<sup>37</sup>.

Поза сумнівом, українська освіта сьогодні змушена працювати й у надзвичайно непростих умовах, пов'язаних із низкою застарілих проблем, які ще більше загострюються іноземною агресією. Хронічне недофінансування, зумовлене реаліями неререформованої економіки, скорочення кількості учнів і студентів, розбалансованість освітньої інфраструктури закономірно спонукають до пошуків можливостей оптимізації витрачання бюджетних коштів. Однак при вирішенні цього завдання не можна допускати ослаблення чи руйнування життєво важливих складників вітчизняної освітньої системи. Навіть у найскладніших умовах потрібно пам'ятати, що мета полягає у збереженні наявного

<sup>36</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 37–38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1412519059169157>

<sup>37</sup> *Making a European area of lifelong learning a reality* / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/education/>

і творенні нового людського капіталу, а аж ніяк не в безвідповідальній архаїзації української освіти. Проте, на жаль, саме такою архаїзацією загрожують деякі непродумані ініціативи, які насправді можуть призвести до зниження якості і доступності вітчизняної освіти, що є неприпустимим для європейської держави ХХІ століття.

Сам факт іноземної агресії ставить нові нагальні вимоги до вітчизняної освітньо-наукової системи, пов'язані з необхідністю зміцнення гуманітарної безпеки Української держави. Нинішню кризу на Донбасі значною мірою уможливили відсутність поступального розвитку в контексті єдиного загальноукраїнського освітнього, інформаційного й культурного поля, переважна орієнтація на відповідні радянсько-російські зразки. Тому одне з найбільш нагальних завдань для системи освіти сьогодні – активізація виховної роботи серед підростаючого покоління, одночасно спрямованої на зміцнення патріотизму і на прищеплення європейських орієнтирів розвитку Української держави. Права та свободи людини, європейські цінності, громадянська активність, відкритість до позитивних змін, подолання корупції, готовність відстоювати власні переконання і боронити Українську державу повинні стати невід'ємною частиною оновленого змісту виховної та навчальної роботи в системі освіти на всіх її рівнях.

### **Модернізація української наукової системи як запорука інноваційного розвитку країни**

Розбудова інноваційної економіки ставить на порядок денний потребу реформування наукової системи, яка створює умови для ефективного розвитку всіх сфер суспільства. Невипадково Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, ініційована Президентом України П. Порошенком, декларує реалізацію реформи державної політики у сфері науки та досліджень<sup>38</sup>. Реформа передбачає модернізацію Національної академії наук України (НАНУ) та забезпечення ефективного функціонування наукової сфери країни.

Реформування сфери науки України має здійснюватися еволюційним шляхом і базуватися на принципах публічності та прозорості. Метою реформи є підвищення ефективності діяльності НАНУ, поліпшення системи управління науковою сферою. З огляду на обмеженість коштів ставку варто зробити на розвиток пріоритетних наукових досліджень на основі проектного підходу, який довів свою дієвість у багатьох країнах<sup>39</sup>. Для акумулювання коштів на базі Державного фонду фундаментальних досліджень необхідно створити Національний науковий фонд для грантового фінансування фундаментальних та прикладних наукових досліджень і розробок. Особливо важливим є першочергове забезпечення коштами та ресурсами прикладних досліджень і розробок, орієнтованих на підвищення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України.

<sup>38</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

<sup>39</sup> Інформаційні матеріали для слухання з питання “Про стан та законодавче забезпечення фінансування наукової і науково-технічної діяльності” : додаток До листа Держінформнауки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?id=54892>

Важливим складником реформи є підтримка ефективно працюючих наукових колективів та формування незалежного висококваліфікованого експертного середовища, яке такі колективи визначатиме. Водночас НАНУ має стати експертним центром і забезпечувати супровід діяльності органів влади з розробки науково-технічних та соціально-економічних програм і проєктів.

Створення сучасної інноваційної системи неможливе без тісної взаємодії науки з наукоємним бізнесом і вищою освітою. Це забезпечить неперервний зв'язок у ланцюжку від підготовки висококваліфікованого фахівця до дослідної установи та виробництва, що включатиме технологічні й наукові парки, венчурні фонди, мережі трансферу технологій тощо. В інноваційній сфері широкого запровадження мають набути механізми державно-приватного партнерства.

Розвитку інновацій потужний імпульс надасть інтеграція науки та освіти. На часі – створення освітньо-наукових центрів високого рівня, які забезпечили б реалізацію державних пріоритетів інноваційного розвитку, сформували засади трансформації науки та освіти в експортно-орієнтовану галузь. Для цього держава має проводити політику фінансового та податкового стимулювання ВНЗ і наукових шкіл, які розвивають науку, спеціалізуються на створенні інноваційних знань.

Вітчизняна наука та освіта мають продовжити інтеграцію у європейське і світове наукові співтовариства. Уряд повинен заохочувати участь українських наукових колективів у міжнародних дослідницьких програмах та створювати умови для довгострокового (понад рік) стажування українських учених за кордоном. Отже, важливим є набуття Україною статусу асоційованого члена Рамкової програми ЄС “Горизонт 2020”<sup>40</sup>. Отримання доступу до європейських ресурсів працюватиме на збереження і розвиток науково-освітнього потенціалу України.

Також реформа науки має створити умови для подолання негативних тенденцій у віковій структурі наукових кадрів країни, припинення еміграції науковців, забезпечення соціального захисту співробітників НАНУ та науковців ВНЗ.

Для формування наукової політики та визначення пріоритетних напрямів розвитку науки (зокрема, визначення засад і поетапних кроків реформування наукової сфери) необхідно створити при Президентові України координуючий дорадчий орган – Раду з проблем розвитку науки та освіти.

Тільки комплексний і глибоко продуманий підхід до реформування вітчизняної наукової системи спроможний оздоровити ситуацію, сприяти побудові суверенної Української держави.

### **Суспільно-релігійні відносини в контексті національної безпеки**

Події кінця 2013 – початку 2015 років засвідчили про глибокі та якісні зрушення в системі суспільно-конфесійних відносин. Переважна більшість церков і деномінацій сконсолідованим фронтом підтримала європейський вибір

<sup>40</sup> “Horizon 2020”. The EU Framework Programme for Research and Innovation / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/>

українців, виявила готовність долучитися до реалізації структурних реформ, анонсованих новою владою, стала на захист територіальної цілісності та державного суверенітету України. Релігійні організації не словом, а ділом довели, що є значущою потугою громадянського суспільства. Водночас це лише одна з інтенцій розвитку національного конфесійного середовища. Інша його особливість відтворює непросту ситуацію у релігійному просторі країни та наявність у ньому низки безпекових викликів.

Ми є свідками того, як право на свободу совісті та свободу релігії, зафіксоване в Конституції України, підтверджене членством Української Держави в Раді Європи, обстоює в горнілі Революції гідності, цинічно порушується на тимчасово окупованих територіях. В анексованому Криму, контрольованих бойовиками регіонах Донеччини і Луганщини свобода релігії зведена насправді до свободи однієї промосковської церкви. Усі інші віросповідання зазнають тотальної дискримінації, гонінь і насильства.

Серйозну загрозу суверенному поступові Української нації становить юрисдикційна підпорядкованість Української православної церкви (УПЦ) Московській патріархії. Останнім часом ця залежність тільки посилилася. Хоча у статуті УПЦ й зазначено, що церква “є самостійною і незалежною у своєму управлінні та устрої”<sup>41</sup>, однак подібне формулювання залишається паперовою фікцією. Фактично УПЦ виступає потужним рупором російської пропаганди, ретранслятором ключових постулатів політпроекту “русский мир” у координатах українського суспільства.

Аномальність цієї ситуації полягає в тому, що найбільша православна інституція країни, яка йменується українською, насправді такою не є. Священноначалля УПЦ не спромоглося засудити анексію АРК Російською Федерацією, збройну агресію Росії в Донецькій та Луганській областях, сепаратистські рухи, інститутовані у вигляді терористичних організацій ДНР і ЛНР. Натомість архіереї та духовенство УПЦ причетні до співпраці з бойовиками, нагнітання суспільного напруження, зриву мобілізаційних планів, “очорнення” української влади. Навіть жахливі терористичні акти під Волновахою та в Маріуполі не стали переконливими аргументами для проводу УПЦ. Жодна участь останньої в гуманітарних акціях на підтримку жителів зони АТО не спроможна прикрити її проросійську орієнтацію.

Тривале перебування УПЦ у статусі привілейованої церкви конвертувалося помітними майновими активами. Сьогодні досить багато патріотично налаштованих і свідомих українців хвилює відповідь на сакраментальне питання: “До якого часу найвидатніші національні святині належатимуть ворожій церкві”? І вони мають рацію. Адже йдеться про загрозу втрати (причому втрати назавжди) культурних пам’яток світової величини, які є “візитівкою” України на міжнародній арені. Серед них – і Києво-Печерська Лавра, і Почаївська Лавра, і Святогірська Лавра.

В умовах реальної війни вкрай важливо обмежити вплив на українське суспільство УПЦ як прокремлівського агента. У Верховній Раді України зареєстровано законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про свободу

<sup>41</sup> Статут УПЦ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://orthodox.org.ua/page/statut-upts>

совісті та релігійні організації” щодо назв релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться за межами України”. Його ухвалення зобов’яже УПЦ здійснити перереєстрацію та відобразити у своїй назві власну залежність від РПЦ, що покладе край введенню в оману мільйонів віруючих громадян. Сподіваємося, в очільників Української Держави вистачить політичної волі та рішучості діяти послідовно в означеному напрямі.

Зовнішня російська агресія, як ніколи раніше, актуалізувала питання щодо утвердження Української Помісної Православної Церкви. Відповідна проблема переведена нині з рівня церковно-теоретичних розмірковувань на рівень національної безпеки України. “Якщо Україна терміново не закриє духовний канал московського впливу і виховання віруючих у душі “русского міра” та меншовартості, то її може очікувати затяжна громадянська війна”<sup>42</sup>. Такого сценарію допустити не можна в жодному разі.

### **Державна культурна політика в умовах безпекових викликів**

У багатьох розвинених країнах світу культурна сфера та культурна політика пережили фундаментальні зміни ще на початку 1980-х років. Культура стала активним учасником не лише символічних обмінів, а й соціально-економічних процесів, зокрема суб’єктом інноваційної та модернізаційної діяльності. Саме завдяки культурі виникли такі вже сталі поняття, як креативна економіка, креативні індустрії, креативний клас. На тлі цього Україна й досі перебуває в минулому часі, експлуатуючи недієві та радянські за духом управлінські механізми і методологічні підходи, згідно з якими культуру розглядають як “дотаційний сектор”, а не як інструмент та навігатор докорінних змін.

Свого часу колишній прем’єр-міністр Естонії Март Лаар у розпал російської агресії проти Грузії своїм грузинським колегам-реформаторам говорив, що в них украй мало часу на здійснення реформ: “зручний момент для здійснення надзвичайних кроків триватиме декілька місяців, можливо – рік. Якщо Грузія не використає цей шанс у власних цілях, то програємо всі ми”<sup>43</sup>. Ці слова можна сміливо сказати й українській владі, аби вона не зволікала з реформами, особливо в умовах російсько-терористичного вторгнення. Адже відлік пішов навіть не на місяці, а на тижні. Найменші зволікання та невпевненість можуть мати катастрофічні наслідки.

Реалізація стратегії реформ зумовлює необхідність піднесення культурного потенціалу України, який є ціннісно-смісловим підґрунтям на шляху модернізації суспільства. Завдяки зміцненню культурного потенціалу та інтеграції в глобальні світові процеси Україна здатна позбутися пострадянських стереотипів, які здебільшого панують в українському соціумі та гальмують його розвиток.

<sup>42</sup> Саган О. Православ’я в Україні у 2014 році : на переломі помістності і “русского міра” / Олександр Саган [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://risu.org.ua/ua/index/expert\\_thought/analytic/58893/](http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/58893/)

<sup>43</sup> Лаар М. Грузія не должна упустить шанс для радикальных реформ [Електронний ресурс]. – 2004. – 21 січня – Режим доступу : <http://inosmi.ru/world/20040121/205129.html>



Культурологічний вимір підписання Угоди про асоціацію з ЄС полягає в тому, що Україна стає повноцінним учасником загальноєвропейського гуманітарного процесу. Перед Україною стоїть завдання адаптації до європейських соціокультурних практик. Досягнення позитивних результатів на цьому шляху можливе за умови реформування культурної сфери. Зокрема, необхідним є опанування нових форм управління. Це потребує суттєвих змін у функціонуванні центральних і місцевих органів влади. Їх робота має відповідати прийнятим в ЄС нормам проектування та реалізації культурної політики.

Головні пріоритети державної політики мають полягати, по-перше, у формуванні креативних можливостей українського суспільства, здатності до збереження та передачі національних традицій майбутнім поколінням. По-друге – у забезпеченні економічної самодостатності культурної сфери. Третій важливий напрям – відновлення культурної сфери на територіях, які постраждали від бойових дій. Слабка присутність на Донеччині та Луганщині української культури (подекуди повна її відсутність) стала однією з причин зміцнення сепаратистських процесів. Упродовж десятиріч у зазначеному регіоні фактично не проводилася системна культурна робота. І навпаки, російський культурний продукт сумнівної якості (шансон, попса, різні телевізійні серіали і тому подібне) набув домінуючого впливу на свідомість місцевих жителів.

Окрему увагу необхідно приділити проблемі вразливості певних соціальних груп перед загрозою зовнішньої гуманітарної агресії, яка націлена на знецінення наших культурних традицій. Як показав досвід гібридної війни, агресор прагне легітимізувати свої дії, використовуючи гуманітарні чинники, зокрема під ширмою “необхідності” захисту прав російськомовного населення.

Зусилля державних органів влади і мистецької громадськості мають бути зосереджені на зміцненні гуманітарної безпеки держави в сучасних умовах. Ключовим питанням цієї роботи має стати формування стійкої національної ідентичності, подолання культурної неконсолідованості та зміцнення цінностей, що об'єднують громадян різних регіонів. Без цього Україна не зможе відбутися як успішна держава.

### **Українська культура і світ**

Важливим безпековим елементом політики нашої держави є представлення України як суб'єкта міжнародних відносин. Досягти адекватної інформаційної присутності України у світі можливо за допомогою культурної дипломатії, орієнтованої на створення привабливого культурного іміджу, сприяння участі українських культурних агентів у міжнародних проектах, підтримку українсько-європейської культурної співпраці, просування якісного українського культурного продукту за кордоном.

Важливим прикладом таких процесів може слугувати польський досвід культурної дипломатії, що попервах базувався на пошуку спільних цінностей із сусідами, у яких була зацікавлена польська держава. У “Пріоритетах польської закордонної політики 2012–2016” підкреслюється, що “в цивілізаційному розумінні варто мати партнерів, які визначають ті ж самі цінності по обидва боки

польського кордону<sup>44</sup>. Цим та низкою інших документів Польща окреслює й ідеологічну рамку своєї культурної дипломатії: окрім розвитку та популяризації своєї культури, це також зміцнення інтеграційних зв'язків із демократичним світом.

Без участі громадськості неможливі жодні реформи, не є винятком і реформи у сфері культури. Специфіка культурної галузі полягає в тому, що конфронтація між виконавчою владою і суспільством видається неунікною, оскільки культурними активістами найчастіше є самі митці, які мислять на кілька десятиліть уперед, здатні прогнозувати майбутнє, гостро відчувають нинішні потреби суспільства. Натомість влада досі залишається споживачем, а не творцем благ, і не сприймає критики з боку ідейного авангарду. Тільки забезпечивши прозорість діяльності державних інституцій, налагодивши механізми співпраці з громадськими активістами, можна почати розбудовувати адекватну культурну політику.

На часі – важливий іміджевий крок України, а саме відкриття культурних інституцій за кордоном, у найбільших європейських містах. Але чим буде наповнена їх діяльність? Продажем сувенірів, карт, однотипними виставками і концертами? Чи буде присутнє на них сучасне мистецтво, існування якого держава ігнорує, шукаючи у справді актуальних творах “заборонені” теми? Чи працюватимуть перекладацькі проекти, які забезпечать крос-культурні зв'язки? Чи будуть відвідуваними курси української мови? Продукт якої якості просуватиметься цими інституціями?

Насправді українська культура вже давно “мандрує” Європою в особі цікавих європейцям музикантів, письменників, художників. І відбувається це завдяки приватним зв'язкам, знайомствам, особистим зацікавленням. Зробити культурну присутність України в Європі постійною можливо лише зусиллями держави. І це не обов'язково мають бути матеріальні зусилля. Важливо забезпечити інституції професійними фахівцями з культурного менеджменту, розробити альтернативні до бюджетного механізми фінансування, координувати, підтримувати інформаційно.

Громадські ініціативи в культурі підказують правильний шлях виходу зі стагнації. І це знаково, коли суспільство не лише робить запит, а й пропонує, тоді виконавчій владі залишається лише виконати, а законодавчій – легітимізувати. Інтерес міжнародної спільноти до України збільшується, і це вже не лише порожня цікавість, пошук гострих відчуттів та екзотики.

### **Історична пам'ять як основа національної ідентичності**

Не секрет, що культура суспільства, яке переживає активне становлення, потребує ціннісно-смыслового зміцнення свого символічного поля. Нехтування меморіальним аспектом державної гуманітарної політики в Україні вже призвело до трагічних наслідків. Потрібно визнати, що анексія Криму не в останню

<sup>44</sup> *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*. // Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP. – Warszawa. – :marzec 2012. – S. 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e> ;JCR

чергу стала можливою через моральну підтримку значної частини населення автономії, яке і в умовах перебування АР Крим у складі України місцеві освітні та культурні інституції виховували на ідеях історично зумовленої духовної єдності півострова з Росією, ігноруючи або спотворюючи український і кримсько-татарський складники його історичної панорами та культурного ландшафту.

Нині ці ідеї отримали нові імпульси для свого розвитку. Зокрема, у посланні В. Путіна Федеральним зборам РФ 4 грудня 2014 р. було заявлено, що саме у Криму “знаходиться духовний виток формування багатоликої, але монолітної російської нації і централізованої Російської держави”, оскільки “саме тут, у Криму, в давньому Херсонесі... прийняв хрещення князь Володимир, а потім хрестив усю Русь”, і тому “Крим, давня Корсунь, Херсонес, Севастополь мають величезне цивілізаційне і сакральне значення”<sup>45</sup>. Як завжди, політичне мародерство супроводжується привласненням культурної спадщини та історичної пам’яті.

Ідеологічним підґрунтям сепаратистських проектів на Донбасі також значною мірою стали викривлені уявлення про історію України та регіону, українську культуру і духовність, характер українсько-російських відносин. Препарована пам’ять стала зброєю, про що свідчить активне використання сепаратистами та їхніми спонсорами образів, понять і символів часів Другої світової війни.

Масштаб української політики пам’яті за сучасних умов повинен бути значно ширшим за регіональний та національний, оскільки те, що ми досі називаємо антитерористичною операцією, давно стало подією міжнародного масштабу і “камнем спотикання” для багатьох європейських політиків, які забули або намагаються не згадувати криваві уроки ХХ ст., зокрема фатальні наслідки політики “умиротворення” агресора.

<sup>45</sup> Послание президента Федеральному собранию РФ. 4 декабря 2014 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kremlin.ru/transcripts/47173/work>

### 6.1. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Публікується за: *Прозорова Н. М.* Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи / Н. М. Прозорова, О. С. Власюк, В. Ф. Кузнецов // Наше право. – 2003. – № 2. – С. 12–14.

Політичний проект конституційного реформування системи владних відносин, ініційований Президентом України, значно модернізує не тільки структуру, повноваження та функції органів державної влади – у разі його реалізації суттєвих змін може зазнати й інститут місцевого самоврядування в Україні.

Незважаючи на всі спроби реформування економічних, адміністративно-територіальних, організаційних, політичних та правових засад, проблеми у функціонуванні місцевого самоврядування виникають багато в чому через те, що сучасна модель взаємовідносин “регіон – центр” була не досить вдало узгоджена із загальною концепцією організації державної влади, закріпленою Конституцією України 1996 року. Цей факт знайшов свій коментар і в рекомендаціях 102 (2201) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ) щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні: “За умов централізованої системи державного управління деякі українські політичні сили все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності” (п. 6а); і також: “Положення законів та Конституції щодо місцевого та регіонального самоврядування є нечіткими і погано імplementуються” (п. 6в).

Зараз, коли на порядку денному стає питання проведення конституційної реформи в державі, ця проблема має шанси успішного вирішення.

Запропоновані Президентом зміни на користь парламентсько-президентської республіки, як свідчить світова практика, забезпечують більш сприятливі умови для інституційного розвитку місцевого самоврядування в державі. Стають більш обґрунтованими перспективи вирішення урядом, відповідальним перед парламентською більшістю, і таких важливих для місцевого самоврядування проблем, як:

- забезпечення більш прозорого і передбачуваного бюджетного процесу та розподілу бюджетних коштів між місцевими бюджетами;
- підвищення ефективності взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування;
- сприяння політичній структуризації місцевої влади.

Ідея конституційної реформи може стати близькою та зрозумілою для широкого загалу населення лише шляхом усвідомлення її необхідності та корисності не тільки задля перерозподілу владних повноважень між центральними органами влади, а й з метою покращення діяльності органів місцевого самоврядування, для яких уможлиблюється доступ до вирішення місцевих проблем на вищому законодавчому рівні.

У цьому сенсі запровадження двопалатного парламенту з верхньою палатою – Палатою Регіонів може стати вагомим аргументом у кампанії щодо забезпечення всенародної підтримки конституційної реформи. Саме Палата Регіонів мусить бути вирішальною ланкою у вирішенні проблеми децентралізації в унітарній Україні та відповіддю на вимоги ЄС щодо стану місцевої і регіональної демократії в країні: “має бути створена визначена Конституцією демократична система регіонального самоврядування, яка прямо представляє інтереси громадян на проміжному рівні між місцевими та державними органами влади” (КМРВЕ “Рекомендації” 102 (2001) 12А) а).

Мета створення Палати Регіонів є логічною і в контексті неklasичної моделі унітарності України, а також відповідає загальноєвропейським тенденціям асоціативної регіоналізації та зміцнення місцевої демократії. Політичним брэндом модернізації українського парламенту може бути гасло: “Регіонам – повноцінну державну владу”. Безумовно, створення парламентської структури із серйозними розпорядчими та контролюючими повноваженнями значно посилить регіональний чинник у функціонуванні держави. Цілком очікуваними є реалії виникнення ще одної гілки влади – регіональної у форматі регіональної політичної еліти. У зв’язку з цим зрозумілим є застереження щодо відсторонення місцевого самоврядування, особливо його базового компонента – територіальної громади, від участі у формуванні регіонального представництва в центральних органах влади. Тому дуже важливими є розробка і пропагандистська підтримка прозорого та ефективного механізму взаємозв’язку влади: центральної, регіональної, місцевої.

З точки зору врахування інтересів місцевого самоврядування під час проведення конституційної реформи вкрай необхідною є подальша конкретизація її положень у чинних законодавчих актах, які регламентують вибори представників до Палати Регіонів Верховної Ради України.

Оскільки ст. 71 Конституції України із запропонованими змінами закріплює загальний принцип виборів на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, дискусію про можливість формування верхньої палати парламенту шляхом делегування представників від АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад, розпочату на етапі підготовки до Всеукраїнського референдуму 2000 року, можна вважати неактуальною. Виходячи з цього, для органів місцевого самоврядування важливим є законодавче закріплення за представницькими органами місцевого самоврядування права висувати кандидатів у народні депутати до Палати Регіонів, що зможе значно підвищити роль органів місцевого самоврядування у структурі державної влади на сучасному етапі.

З іншого боку, принцип рівного представництва від регіонів, запропонований для Палати Регіонів, уже друге скликання працює на рівні обласних

та районних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад, й засвідчує свою недостатню ефективність з погляду захисту інтересів окремих територіальних громад. Як правило, на практиці принцип рівного представництва дає можливість виконавчим структурам на місцях простіше контролювати процес волевиявлення слабко згуртованих народних обранців. До того ж, норма ст. 78 Конституції України із запропонованими змінами відкриває можливість балотуватися до Палати особам, які проживають не тільки на території цього регіону, а саме – представникам центру, які у своїй політичній діяльності не завжди опікуються місцевими інтересами.

Суттєво зміниться політична ситуація на рівні місцевого самоврядування із запровадженням виборів до Державних Зборів на пропорційній основі. Досвід багатьох країн із парламентсько-президентською моделлю державного устрою свідчить, що партії або партійні блоки, які здобули перемогу на парламентських виборах, завжди дбають про закріплення своїх позицій в органах місцевого самоврядування. Зрозуміло, що зробити це набагато простіше не за умови існуючої мажоритарної системи місцевих виборів, а через запровадження пропорційної системи виборів до місцевих рад.

Але з урахуванням недостатньої політичної структурованості українського суспільства доцільно було б на першому етапі реалізації конституційної реформи запровадити змішану систему місцевих виборів, яка допоможе поступово змінити політичний клімат на рівні місцевого самоврядування та виконає навчальну роль у формуванні політичної самосвідомості пересічного українця. Наступним логічним кроком з метою уніфікації, спрощення, здешевлення та політичної доцільності виборчого процесу є впровадження пропорційної системи виборів до місцевих органів влади.

Вибори за партійними списками на місцевому рівні автоматично, навіть за умови розведення у часі парламентських (у березні) й місцевих (у вересні) виборів, сприятимуть перенесенню політичної ситуації з центру на місця. Неважко спрогнозувати, що політичні сили, які сформуєть парламентську більшість та утворять відповідальний уряд, одним із найбільш пріоритетних завдань на перші півроку діяльності будуть вважати зміцнення своїх партійних структур на місцях з метою забезпечення перемоги своїх кандидатів на виборах до місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Саме така перемога зможе забезпечити цим політичним силам відповідну соціально-політичну базу на місцях.

З огляду на те, що відповідно до запропонованих змін до ст. 106, п. 9–10 Конституції право призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій Президент залишає за собою, завдання здобуття більшості в органах місцевого самоврядування для парламентського політикуму стане стратегічним. Пов'язані партійною дисципліною представники відповідних політичних сил в органах місцевого самоврядування стануть реальною підтримкою для модернізованого уряду та одним з важливих елементів реалізації програми своєї діяльності, що неминуче призведе до суттєвих змін у традиційному “залишковому” погляді на місцеві потреби. Але слід пам'ятати, що це може призвести до надмірної політизації на місцях. У цьому контексті необхідно підкреслити, що саме місцева влада, місцеве самоврядування повинні бути елементом стабільності в політичній системі держави.

Коли уряд більшості буде спиратися на сформовану більшість в органах місцевого самоврядування, це зможе стати серйозною протиположністю будь-яким проявам сепаратизму, що, як правило, виникає на регіональному рівні. Стабільна політична більшість в органах місцевого самоврядування, яка обрана на єдиний з парламентом термін – 5 років та зайнята місцевими соціально-економічними справами, буде надійною перешкодою для будь-яких регіональних політиків, схильних розіграти сепаратистську “карту”.

Такий розвиток політичної ситуації в державі підштовхне до вирішення проблеми з районними та обласними радами, які згідно з чинним Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” є органами місцевого самоврядування, що обираються за принципом рівного представництва від кожної територіальної громади. Багато дослідників висловлюють думку, що за своїми ознаками обласні та районні ради не є органами місцевого самоврядування, а є органами регіонального представництва. Після активного залучення органів місцевого самоврядування до розподілу владних повноважень у системі парламентсько-президентської республіки доля цих структур має остаточно вирішуватися.

Слід зазначити, що вдале проведення конституційної реформи в Україні важко уявити без підтримки органів місцевого самоврядування. Організація процесу всенародного обговорення проекту глобальних політико-адміністративних перетворень багато в чому залежить від ефективної організаційної та роз’яснювальної роботи, яку мають вести серед населення виконавчі органи місцевого самоврядування. Радам як представницьким органам також доцільно висловити свою думку щодо запропонованої реформи, тому що місцеві інтереси повинні мати конституційне оформлення, прогнозне забезпечення, правову варіативність з метою пролонгованої політичної стабільності.

В інтересах подальшого розвитку системи місцевого самоврядування разом із проведенням конституційної реформи було б доцільно розпочати проведення реформи адміністративно-територіальної. У продовження ідей конституційної реформи слушною видається також ідея прийняття Муніципального кодексу з метою правового регулювання всього комплексу явищ, пов’язаних із місцевим самоврядуванням.

## **6.2. УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Публікується за: *Власюк О. С. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи / О. С. Власюк, Н. М. Прозорова; за ред. А. С. Гальчинського // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – К. : НІСД, 2003. – С. 295–307.*

Логічним кроком на шляху України до ЄС має стати комплексна реформа місцевого самоврядування та регіонального управління в річці конституційних перетворень, запропонованих Президентом України. Ефективність модернізації місцевого самоврядування визначатиметься ступенем відповідності його норм Європейській хартії місцевого самоврядування. Досвід подібних

реформ у країнах ЄС свідчить, що на сучасному етапі реформування політичної системи держави набуває значення удосконалення правових, політичних та організаційних засад цього інституту публічної влади. Прикладом може стати досвід Іспанії, де конституційна реформа поєднувалася з глобальними змінами на регіональному рівні та у сфері місцевого самоврядування.

### Удосконалення правових засад місцевого самоврядування

До пріоритетних завдань удосконалення правових засад місцевого самоврядування належать такі.

1. Уточнення поняття та статусу територіальної громади, оптимізація розмірів і кількості територіальних громад.

*Європейський досвід свідчить, що за різних підходів до визначення територіальної громади її дієздатність визначається такими характеристиками:*

- наявністю території як просторової основи для консолідації, інтеграції соціальних суб'єктів, де поєднуються територіальні та загальнодержавні інтереси;
- ступенем автономії, затвердженим конституційним текстом (визнання існування особливих місцевих інтересів);
- принципом виборності органів місцевого самоврядування на підставі загального голосування;
- ступенем юридичного захисту.

Норми чинного українського законодавства щодо визначення розмірів територіальної громади дещо відрізняються від положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Крім того, в країнах ЄС та в Україні наявні значні відмінності й у практичному розумінні поняття “територіальна громада”.

Розміри територіальних громад деяких країн ЄС подано в таблиці 6.1.

В Україні, яку за кількістю населення можна порівняти з поданими у таблиці 6.1 країнами, налічується понад 20 тис. малочисельних територіальних громад.

Таблиця 6.1

#### Орієнтовні розміри територіальних громад у великих країнах ЄС (за чисельністю населення)

Країна	Загальна кількість населення, округлена, млн	Громади з кількістю населення понад 10 000 осіб, %	Громади з кількістю населення від 1000 до 10 000 осіб, %	Громади з кількістю населення менше ніж 1000 осіб, %
Німеччина	80	13,1	50	38,9
Іспанія	38	6,7	33	60,3
Франція	57	2,3	19,3	78,4
Італія	56	16	62	22
Велика Британія	56	100	-	-



З понад 30 тис. населених пунктів, які формально є територіальними громадами, майже 60 % не наділені всіма відповідними повноваженнями та не мають власних органів місцевого самоврядування, що не відповідає європейським стандартам.

Така ситуація склалася механічно, через формальне затвердження де-юре радянського адміністративно-територіального поділу на сільську, селищну, міську ради, які вважалися базовими та зазвичай об'єднували кілька населених пунктів різних типів. Цей поділ де-факто, майже без змін закріплено й місцевими виборами 1998 та 2002 років, проведеними в округах, сформованих виходячи з тих самих старих радянських меж.

Таким чином, твердження ст. 6.3 Закону України “Про місцеве самоврядування” про те, що “добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів”, так і лишилося на папері. І це стосовно територіальних громад майже 18 тис. переважно сільських поселень України, що були включені до складу рад, на територіях яких розташовано кілька населених пунктів.

У європейській практиці адміністративно-територіальна реформа зазвичай починалася саме з референдумів з визначення конфігурацій добровільних об'єднань територіальних громад, що утворюють спільні органи місцевого самоврядування, формують загальний бюджет та об'єднують комунальне майно. Для оптимізації цього процесу в Україні необхідне термінове ухвалення Державної програми стимулювання добровільних об'єднань територіальних громад з метою утворення дієздатних органів місцевого самоврядування, спроможних у повному обсязі забезпечувати виконання визначених законом повноважень.

***Приклад Франції.** Закон від 12.07.1999 р. Стратегія: фінансово-економічне стимулювання об'єднання малих територіальних громад. Заходи: малі громади, що зливаються з іншими, отримують від держави фінансову підтримку. Органи управління об'єднаних громад обираються уповноваженими радами громад (можливо – безпосередньо жителями). Результати: кількість громад – 36 600, середня чисельність населення громади – 1580 осіб, 61 % громад мають населення менше ніж 500 осіб. Процес злиття відбувається вкрай повільно.*

***Приклад Німеччини.** Комунально-територіальна реформа 1970-х років у Західній Німеччині. Мета: досягнення оптимального розміру громад, реструктуризація комунального рівня. Заходи: адміністративний примус, спрямований на об'єднання малих територіальних громад. Результати (дані щодо Західної Німеччини): кількість громад – 8592, середня чисельність населення громади – 7050 осіб.*

***Приклад Греції.** Конституцією Греції передбачається примусове чи добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування з метою виконання робіт чи надання послуг.*

Ефективність адміністративно-територіального реформування може бути оцінена за таким результатом: до складу об'єднаної територіальної громади входять численні малі громади, що на договірних засадах передають частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування об'єднаної громади,

але отримують гарантії збереження свого правового статусу як територіальної громади. Такі утворення мають існувати на поєднанні принципів унітарності (єдина політика у виконанні завдань, спільних для всіх громад, що входять до об'єднання) та федералізму (певна самостійність кожної громади у виконанні власних повноважень).

*Досвід Португалії.* Ст. 238 конституції Португальської республіки закріплює статус місцевих самоврядних одиниць за приходом, муніципалією та адміністративною областю.

Отже, тільки за результатами добровільного об'єднання територіальних громад можливе здійснення адміністративно-територіальної реформи, яка закріпить за укрупненими територіальними громадами статус первинних (базових) адміністративно-територіальних одиниць.

*Досвід Австрії.* Ст. 116 конституції Австрії передбачає, що громада є територіальною одиницею з правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею.

Для забезпечення права на добровільне об'єднання й водночас для досягнення оптимальних розмірів територіальних громад законодавчі зміни мають відбуватися в такій послідовності:

- розробка та ухвалення Державної програми сприяння об'єднанню територіальних громад;
- ухвалення Закону “Про місцевий референдум”;
- внесення змін до ст. 6.3 Закону України “Про місцеве самоврядування”; визначення переліку повноважень, що їх малі територіальні громади можуть передавати органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, або ухвалення Закону “Про територіальні громади та їх об'єднання”;
- затвердження типового Договору про об'єднання територіальних громад та типового Статуту територіальних громад;
- ухвалення Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”.

2. Законодавче визначення органу місцевого самоврядування базового рівня. Визначення базового рівня за органом місцевого самоврядування, з одного боку, формальна декларація, з іншого – концентрація більшості самоврядних повноважень, що характеризують місцеве самоврядування як суспільно-правовий інститут (на відміну від органів, які представляють спільні інтереси територіальних громад та задовольняють потреби жителів усіх територіальних громад на певній території).

Під час проведення адміністративно-територіальної реформи обов'язково постане питання про доцільність віднесення міст до різних категорій (те, що в радянській практиці визначалося як міста республіканського, обласного та районного підпорядкування). Стосовно визначення статусу міст республіканського значення (насамперед ідеться про Київ, оскільки особливий статус Севастополя – це питання радше політичне і має вирішуватися після розв'язання саме політичних проблем) слід звернути увагу на європейську практику.

*Столиці Італії і Франції не мають особливого статусу та є суб'єктами права місцевого самоврядування.*

*У ФРН Берлін, Гамбург та Бремен є суб'єктами як федерації (мають права земель), так і місцевого самоврядування.*

З одного боку, закріплення за Києвом статусу регіону певною мірою нівелює самоврядний потенціал територіальної громади Києва, з іншого – зрівняння його з будь-якою іншою територіальною громадою не має ані логіки, ані практичного сенсу. Тому майбутнє – за законодавчим визначенням особливого статусу столиці України м. Києва з повним набором самоврядних повноважень.

У разі збереження за районними радами статусу органів місцевого самоврядування визнання територіальних громад районів суб'єктами місцевого самоврядування та визнання обласних рад органами регіонального представництва принцип поділу міст на міста районного та обласного значення слід зберегти. Це не має жодним чином обмежувати права як територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування на здійснення їхніх самоврядних та делегованих повноважень. Також слід враховувати те, в якому органі ліпше й ефективніше територіальна громада міста зможе вирішувати питання, що неможливо розв'язати в межах власної території: у районній раді як органі, що представляє спільні інтереси територіальних громад, або в обласній раді, що за своєю суттю є органом регіонального представництва. Для врегулювання цього питання мають існувати правові критерії віднесення певного міста до тієї чи іншої категорії. Тоді під час здійснення адміністративно-територіальної реформи стане можливим уникнення багатьох конфліктних ситуацій.

*В Іспанії та Португалії розрізняють міські та сільські комуни (муніципалітети). У Греції громадою базового рівня є або комуна, кенотит, у селах із населенням менше ніж 10 тис. жителів, або муніципалітет, чи дем, режим яких поширюється зазвичай на центри номів і міста з населенням понад 10 тис. жителів.*

*Тобто на критерії поділу територіальних громад на різні типи у європейській правовій практиці передусім впливають характер поселення та чисельність населення.*

Враховуючи українську специфіку, доцільно визначити такі типи населених пунктів (які є суб'єктами місцевого самоврядування базового рівня і водночас можуть бути адміністративно-територіальними одиницями): село, селище, місто районного значення (зазвичай до 50 тис. осіб населення), місто обласного значення (зазвичай понад 50 тис. осіб населення), Київ – столиця України.

Уточнення правового статусу обласних та районних рад.

З метою дотримання принципів місцевої демократії на рівні об'єднаних територій (область, район) необхідно вирішити такі проблеми.

За районною радою доцільно закріпити статус органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад, включених

до його складу (подібний до існуючого). Районну раду можна обирати за змішаною системою: половина складу – у спосіб загальних виборів на пропорційній основі, половина – представники від кожної територіальної громади залежно від чисельності населення. Рада повинна мати повноцінний виконавчий орган з необхідними підрозділами, очолюваний головою (обирається радою), підзвітний та підконтрольний раді.

*Наприклад, обласні асамблеї в Португалії частково обираються громадянами за пропорційною системою, частково – формуються з членів муніципальних асамблей відповідних територіальних громад.*

За обласною радою варто закріпити статус повноцінного органу регіонального представництва та обирати її за пропорційною системою. Рада повинна мати виконавчий орган, очолюваний губернатором.

У такій спосіб враховуватиметься вимога Рекомендацій щодо розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні, схвалених 28.05.1998 р. на п'ятій сесії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи: "проведення найважливіших демократичних реформ у країні для того, щоб обрані обласні, районні ради мали свої власні адміністрації (виконавчі органи), підпорядковані та підзвітні перед ними".

3. Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, усунення дублювання їхніх функцій.

4. Перегляд співвідношення власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування (на користь власних із забезпеченням відповідної матеріально-технічної бази для їх здійснення). До компетенції місцевих органів виконавчої влади мають належати ті питання, які не віднесені Конституцією України і законами України до компетенції органів місцевого самоврядування, передусім:

- загальний нагляд за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України і місцевих органів виконавчої влади;
- функції управління об'єктами державної власності;
- координування діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством;
- контроль у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування.

### **Удосконалення політичних засад місцевого самоврядування**

Система виборів органів місцевого самоврядування має кореспондувати із зміною системи виборів до парламенту зі змішаної на пропорційну, передбаченою політичним проектом конституційних перетворень.

Ця закономірність простежується і у виборчих процесах європейських країн.

Співвідношення системи виборів національних парламентів та системи місцевих виборів у країнах ЄС подано в таблиці 6.2.

Таблиця 6.2

**Співвідношення системи виборів національних парламентів  
та системи місцевих виборів у країнах ЄС**

Країна ЄС	Система виборів до національного парламенту або до його нижньої палати (для двопалатних парламентів)	Система виборів до представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня	Порядок обрання мера (голови ради) територіальної громади базового рівня
Франція	Мажоритарна	Комуни з населенням до 3500 осіб – мажоритарна; комуни з населенням понад 3500 осіб – пропорційна	Радою
Данія	Пропорційна	Пропорційна	Радою
Велика Британія	Мажоритарна	Мажоритарна	Радою
Португалія	Пропорційна	Пропорційна	Радою
Іспанія	Пропорційна	Пропорційна	Радою або населенням
Нідерланди	Пропорційна	Пропорційна	Призначається урядом
Бельгія	Пропорційна	Пропорційна	Призначається Короною з членів ради
Люксембург	Пропорційна	Комуни з населенням до 3000 осіб – мажоритарна; комуни з населенням понад 3000 осіб – пропорційна	Призначається Великим герцогом
Греція	Змішана	Пропорційна	Радою
Італія	Пропорційна	Комуни з населенням до 5000 осіб – змішана; комуни з населенням понад 5000 осіб – пропорційна	Населенням
Німеччина	Змішана	Пропорційна	Радою або населенням
Ірландія	Мажоритарна	Мажоритарна	Радою
Австрія	Пропорційна	Пропорційна	Радою
Швеція	Пропорційна	Пропорційна	Радою або населенням
Фінляндія	Пропорційна	Пропорційна	Радою

Наведені дані ілюструють різноманітність виборчих норм, що застосовуються в європейських країнах, але все ж таки пропорційна система має перевагу як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Враховуючи особливості перехідного періоду у формуванні політичної свідомості українського суспільства, на сучасному етапі доцільно використати пропорційну, змішану та мажоритарну системи виборів до органів місцевого самоврядування залежно від ієрархії адміністративно-територіальної одиниці.

*Європейські приклади: Франція, Італія, Люксембург.*

На перспективу може бути запропонована така схема проведення місцевих виборів:

- Київська, Севастопольська міські ради, обласні ради – пропорційна система;
- районні ради: 50 % – пропорційна; 50 % – територіальне представництво від громад сіл, селищ, міст, які входять до складу району;
- ради міст обласного значення: 50 % – пропорційна, 50 % – мажоритарна;
- ради міст районного значення, сільські, селищні ради – мажоритарна система.

Після реалізації пропозицій Президента щодо проведення виборів до Верховної Ради та органів місцевого самоврядування в один рік часткове перенесення пропорційної системи на рівень місцевих рад видається логічним.

Слід вважати, що саме місцевий рівень, місцеве самоврядування є базою стабільності в політичній системі держави, противагою сепаратистським виявам регіоналізму, тому збереження мажоритарної системи для більшості територіальних громад базового рівня є цілком виправданим.

### **Удосконалення організаційних засад місцевого самоврядування**

Виходячи із сучасних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевої демократії, доцільними є такі перетворення організаційних засад.

1. Закріплення за територіальними громадами (представницькими органами місцевого самоврядування, міськими головами) права здійснювати в межах законодавства перерозподіл повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, міським головою.

*Приклад Австрії. Ст. 117 конституції Австрії передбачає, що бургомістр може, не складаючи із себе відповідальності, передоручати здійснення своїх повноважень від свого імені іншим органам місцевої влади.*

2. Впровадження дієвого механізму забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами для виконання обов'язків щодо задоволення потреб жителів відповідних громад.

3. Надання радам права самостійно вирішувати питання граничної чисельності й структури відповідних місцевих виконавчих органів з урахуванням можливостей бюджету, обсягів їхніх власних та делегованих повноважень.

*Досвід Великої Британії. Місцеві влади традиційно вільні організовувати власні виконавчі органи й адміністрацію так, як вони вважають за потрібне, і саме це є реальним змістом поняття local government.*

4. Впровадження системи підготовки та забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями.

5. Розширення повноважень органів самоорганізації населення (квартальних, вуличних, домових комітетів) з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

\* \* \*

Європейський вибір України стає реальністю та зобов'язує до необхідності дотримання демократичних стандартів у системі місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона є одним із наріжних елементів загальнодемократичних та інтеграційних процесів у новій Європі, проте до цього часу її правовий потенціал не використовується в повному обсязі ані в українському

законотворенні, ані в практичній діяльності місцевої влади. У державі постала гостра необхідність кардинальних змін в облаштуванні внутрішніх відносин у суспільстві. Тому в контексті політичного проекту Президента України актуальним стає розширення поля конституційної реформи нормотворчим процесом, що регулює невирішені проблеми місцевого самоврядування та регіональної політики. Конституційні перетворення мають окреслити основні межі та принципи, за якими здійснюватиметься вдосконалення системи місцевого самоврядування, регіонального управління, адміністративна та адміністративно-територіальна реформи, з тим, щоб у подальшому відповідні зміни в чинному законодавстві ґрунтувалися вже на конституційних нормах. Така реформа зможе вивести місцеве самоврядування в Україні на рівень відповідності вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, створити підвалини для його успішного функціонування в майбутньому.

### **6.3. ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ ДІЄЗДАТНИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ ПРОПОРЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ВИБОРІВ**

Публікується за: *Власюк О. С. Пропорційна система. Готуй сани влітку... / О. С. Власюк, Н. М. Прозорова // Віче. – 2003. – № 12 (141). – С. 67–68.*

У контексті майбутнього конституційного реформування держави стає особливо важливим політично обґрунтований та законодавчо оформлений вибір принципів формування дієздатної представницької влади. Сучасні тенденції політичної структуризації суспільства диктують необхідність пошуку нових підходів до організації найдоступнішої для громадянина влади – місцевої. Численні дослідження, програми, дискусії на вищому рівні щодо проблем ефективності сучасного місцевого самоврядування не враховують суттєвого моменту: наскільки відповідають вимогам суспільства самі критерії відбору тих, хто забезпечуватиме наші нагальні потреби.

Досвід функціонування органів місцевого самоврядування, сформованих за мажоритарною системою, цілком усвідомлено як суспільством, так і владою, тому не потребує додаткового аналізу. У цьому контексті і в руслі тенденцій законотворачого процесу важливо розглянути перспективи створення дієздатних органів місцевого самоврядування при впровадженні пропорційної системи виборів.

На нашу думку, для успішного реформування системи виборів до органів місцевого самоврядування потрібні принаймні чотири умови:

- сприйняття населенням пропорційної системи виборів;
- здатність місцевих політичних еліт формувати повноцінні виборчі списки кандидатів;
- здатність рад, сформованих за новим принципом, ефективно і плідно працювати;
- готовність парламенту підтримати проект закону про пропорційні вибори до місцевих рад.

Спробуємо проаналізувати можливість виконання цих умов на сучасному етапі політичної свідомості українського соціуму.

## Сприйняття суспільством

Насамперед треба звернути увагу на досить пасивне ставлення громадян до виборів депутатів місцевих рад. Своє рішення пересічний український громадянин приймає часто вже у виборчій кабінці, про що свідчать опитування, згідно з якими більшість населення не знає, хто обраний депутатом “свого” виборчого округу. Винятком із цього правила є невелика кількість депутатів, які постійно ведуть інтенсивну роботу у своєму окрузі. Для популяризації депутатської діяльності деякі ради засновують “депутатські фонди”, з яких кожен депутат може витратити певну суму бюджетних коштів на потреби свого округу, але і в цьому разі про діяльність депутата знає лише обмежене коло виборців – та частина населення, на яку депутат робить ставку як на свій електорат, наприклад, пенсіонери або батьки неповнолітніх дітей тощо.

Водночас населення достатньо ознайомлене з принципами пропорційної системи завдяки двом виборчим кампаніям до Верховної Ради. І тут існують дві тенденції: перша – це голосування за список, очолюваний певною харизматичною особою, коли існування самого списку фактично не усвідомлюється і часто виборці не можуть назвати жодного кандидата списку, крім прізвища лідера, друга – свідоме голосування за певні партійні принципи і пріоритети.

Очевидно: сьогодні друга тенденція починає домінувати. Як доказ можна навести результати останніх виборів до Верховної Ради за пропорційною системою, коли розрив між партіями-переможцями і тими, хто не подолав 4-відсотковий бар’єр, був вражаючим. Голоси здебільшого віддавалися самодостатнім партіям і блокам з чітко окресленими програмами, хоча у партій, що програли, були свої добре відомі лідери, наприклад, Наталія Вітренко, яка по мажоритарних округах набрала більше чотирьох відсотків.

Ще одним доказом “партійного” підходу до виборів з боку виборця є те, що близько третини нинішніх міських голів (за даними Фондації США – Україна “Програма розвитку територіальних громад”) є членами певних партій, що було рідкістю ще п’ять-шість років тому. Показовими стали результати виборів у деяких українських містах, наприклад у Черкасах, де міським головою обрано кандидата (А. Волошина), до того маловідомого як місцевого лідера, у чому вирішальну роль зіграла підтримка його кандидатури блоком “Наша Україна”.

Слід чекати, що *на перших виборах за списками суттєву роль відіграє чинник особистості лідера (чи лідерів) списку. Надалі можна очікувати переносу уваги до партійних програм.*

## Виборчі списки

За даними Комітету виборців України (КВУ), 27 політичних партій мають свої відділення в усіх областях, але добре розвинена мережа осередків, у тому числі в містах та районах, є тільки у половини з них: КПУ, СПУ, СДПУ (о), “Батьківщини”, УНП “Собор”, “Трудової України”, Партії регіонів, Аграрної партії, НДП, НРУ, УНР, ПРП, ПЗУ.

Найбільше зареєстрованих обласних, районних, міських організацій на 1 січня 2003 року, за даними ЦВК, мають політичні партії у таких областях, як



Донецька – 1098, Дніпропетровська – 921, Київська – 1083, Харківська – 808, Одеська – 1011. З них тільки міських осередків в Україні – 4944, тобто в середньому більше 10 організацій на населений пункт зі статусом міста. За даними КВУ, значна кількість місцевих осередків політичних партій неактивні або чисто формальні, що, зокрема, пов'язано з відсутністю конкретних місцевих завдань для них.

Іншим резервом створення списків для участі в пропорційних виборах можуть бути групи, які не мають чіткого партійного забарвлення, а формуються навколо місцевих лідерів – кандидатів у міські голови. Фактично вже зараз майже кожен міський голова намагається до виборів створити список кандидатів, з якими він хотів би працювати в новообраній раді, причому цей список охоплює всі виборчі округи. Такі самі списки готують і його конкуренти: один-два – у невеликому місті і п'ять-сім – у великих містах.

Можливий сценарій подальших передвиборних подій може мати такий вигляд. У разі ухвалення щонайменше за рік до виборів нового закону сильні політичні партії матимуть достатньо часу для визначення загальних засад своєї місцевої політики та активізації осередків; ті, у свою чергу, визначаться з місцевими особливостями, сформуєть виборчі списки, залучаючи до них як членів своєї партії, так і безпартійних, які користуються авторитетом громад. Можливе також створення місцевих партійних блоків, які не обов'язково будуть тотожні загальнонаціональним.

У будь-якому разі слід очікувати, що практично в кожному місті буде створено як мінімум один лівий блок (кілька партій лівого спектра йтимуть самостійно), відповідно блок правих партій (кілька незалежних списків правих партій) та центристський блок (група центристських партій). Одночасно слід чекати формування кількох списків угруповань, не пов'язаних з певними загальнонаціональними партіями, які створюватимуться навколо місцевих лідерів.

Таким чином за цих умов можливим є створення щонайменше п'яти списків, і тому вибори проходитимуть у достатньо конкурентному середовищі. Для великих міст можна очікувати значно більшої кількості виборчих списків.

Варто ще раз наголосити: **для формування нормального конкурентного передвиборного середовища потрібен достатній час між ухваленням закону та проведенням виборів.**

### **Здатність рад ефективно працювати**

Щодо професійності рад, створених за пропорційним принципом, то вона буде принаймні не гіршою, ніж у нинішніх рад, на жаль, і через надзвичайно низьку підготовленість останніх. Слабка фахова підготовка та відсутність особистої відповідальності депутатів роблять раду ефективною тільки зовні, майже безконфліктною, яка легко погоджується з рішеннями, напрацьованими виконавчими структурами.

Тобто спочатку цілком можливі певні ускладнення і навіть серйозні конфлікти. Радам потрібно буде напрацювати якісно нові регламенти, орієнтовані на змагальність фракцій, а не на гарантування прав окремих депутатів.

У разі, якщо жоден із списків не набере абсолютної більшості голосів, протистояння між фракціями може на першому етапі набувати аж ніяк не конструктивного характеру, проте для вирішення питань доведеться набагато інтенсивніше звертатися до населення як до арбітра (через громадські слухання, зустрічі з виборцями). Громадськості потрібно буде кваліфіковано і прагматично доводити свою правоту, інакше у випадку необґрунтованих протистоянь лише заради партійних принципів партія ризикує втратити підтримку виборців.

Утім, хвороби зростання, поза сумнівом, матимуть тимчасовий характер. Переважна частина проблем, які розглядаються міським депутатським корпусом, характеризуються цілковитою очевидністю, тому протистояння компрометуватимуть конфронтуючу сторону, налаштовуючи раду на конструктивізм та вимагаючи її чітких рішень.

Деякі складні питання, можливо, будуть відкладені для розгляду радою наступного скликання, проте це, очевидно, краще, ніж приймати необдумані рішення, а потім витратити забагато сил і ресурсів для того, щоб їх змінити.

**Зрозуміло, що з метою реального громадянського контролю потрібне внесення суттєвих змін у закон про місцеве самоврядування з досить простою для реалізації процедурою розпуску ради у випадках, якщо через внутрішні протистояння рада втратить працездатність.**

У будь-якому разі “пропорційна” рада має бути більш відповідальною.

### Сприйняття парламентом

Питання про готовність парламенту до ухвалення закону про пропорційну систему виборів органів місцевого самоврядування є, мабуть, найскладнішим.

Дотепер проблеми місцевого самоврядування залишалися на периферії уваги політичних сил у країні. Достатньо проаналізувати положення щодо місцевого самоврядування в програмах найбільш впливових політичних партій:

КПУ – в програмі про саме самоврядування не йдеться;

НДП – є цілий розділ, проте практично без урахування європейських стандартів у місцевому самоврядуванні України;

Партія регіонів – концентрується на регіональному розвитку, самоврядування згадується в контексті розвитку місцевої демократії;

“Трудова Україна” – є розділ про місцеву та регіональну політику;

СДПУ (о) – є розділ щодо місцевого самоврядування, проте посилені акценти на економічну регіоналізацію;

СПУ – схематично, у контексті зміцнення народовладдя.

“Позапартійна” частина парламенту буде, найімовірніше, ставитися до обговорюваних змін негативно. Причина – чималий адміністративний ресурс на місцях, який може бути використаний діючим депутатом на наступних виборах у разі “безхребетної”, аполітичної ради. Використання цього ресурсу в разі “партійної” ради з чітким відстеженням усіх подій стає досить сумнівним. Політизація органів місцевого самоврядування і, як наслідок, політизація електорату зробить малопопулярними типові нині заяви: “Я – не політик, я – господарник”.

Перед багатьма політичними партіями під час переходу до пропорційної системи виборів органів місцевого самоврядування постане проблема розробки чіткої, зрозумілої для всіх членів партії, а отже, і для всього населення місцевої політики. Така політика стосується багатьох конкретних питань (не слід забувати, що близько 80 % послуг від органів публічної влади населення одержує саме через органи місцевого самоврядування). Цілком очевидно, що місцеві політики різних партій мусять суттєво відрізнятись – на існуючу сотню партій відмінностей просто не вистачить.

Як уже згадувалося, політизація органів місцевого самоврядування має створити “партійні вертикалі” в межах усїєї країни, а значить, і ввести реальну відповідальність центральних партійних органів перед низовими, що також не сприятиме популярності ідеї пропорційних виборів на місцях серед партійного керівництва.

***Політизація органів місцевого самоврядування вимагатиме від партій пошуку нових і значних ресурсів, передусім інтелектуальних, без чого партії спокійно обходились за умов, коли партійне життя нуртувало тільки в центрі.*** З іншого боку, зростання інтелектуального потенціалу низових ланок означатиме загострення внутрішньопартійної конкуренції, що також не зробить цю ідею популярнішою серед партійних еліт.

Водночас невелика кількість справді сильних партій з розвиненими місцевими осередками, з чіткими програмами, які охоплюють і питання місцевого характеру, може бути щиро заінтересована в перетвореннях. За таких умов місцеві осередки матимуть більше можливостей для популяризації ідей партії.

Для успіху реформ та проходження проекту закону через парламент потрібна активна і публічна роз'яснювальна кампанія з абсолютно чітким формулюванням усіх переваг і недоліків пропорційної системи, яка не залишить місця “загальним” аргументам і спрямовуватиме дискусію в конкретну, прагматичну площину.

## 6.4. ПЕРСПЕКТИВИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Публікується за: *Власюк О. С.* Перспективи демократизації місцевого самоврядування / *О. С. Власюк, Н. М. Прозорова* // Віче. – 2004. – № 5 (146). – С. 44–45.

Досвід становлення місцевої демократії в європейських країнах свідчить, що позитивні результати досягаються тільки за умови поєднання розвитку місцевого самоврядування із загальними процесами державотворення – побудови ефективної політичної системи, дієздатного державного управління, оптимальних бюджетно-фінансових відносин, демократичного судочинства, адміністрування тощо. В Україні реформування місцевого самоврядування як інституту публічної влади без глобальних конституційних перетворень практично неможливе, тому що саме конституційна реформа визначає демократизацію політичних та правових засад відповідальності як державної, так і місцевої

влади перед суспільством. Оціночним критерієм такої модернізації є ступінь відповідності місцевого самоврядування України вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Необхідно звернути увагу на те, що Україна визначила для себе найвищий рівень місцевої демократії, призначивши територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування на відміну від Європейської хартії, яка цю функцію покладає на органи місцевого самоврядування. Проте зазначений принцип в Україні практично не виконується.

На сьогодні зберігається відірваність життєдіяльності територіальних громад від рішень місцевої влади. Механізми та важелі залучення населення до здійснення місцевого самоврядування (крім місцевих виборів) у більшості сіл, селищ, міст України майже не працюють, рівень громадської, правової та політичної культури українського соціуму залишається низьким, наслідком чого є недовіра населення до органів влади й місцевого самоврядування зокрема.

Брак демократичних традицій та принципів функціонування місцевого самоврядування призводить до зростання корумпованості, плановості в діяльності місцевої влади. Певні конституційні норми досі не регламентовані у чинних законодавчих актах, це стосується насамперед місцевих ініціатив, а також гарантій прав і свобод громадян, що забезпечуються органами місцевого самоврядування. Зведення українськими законодавцями процесу становлення місцевої демократії до змін у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" залишає поза увагою такий важливий складник процесу демократизації, як розвиток територіальної громади. Ці факти знайшли свої коментарі й у рекомендаціях 102 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ): "Положення законів та Конституції щодо місцевого та регіонального самоврядування є нечіткими та погано імплементуються" (п. 6в); "...під час ратифікації Хартії компетентні українські органи влади, напевно, недооцінили масштаб та ступінь політичного впливу цієї важливої конвенції Ради Європи, імплементація якої ще далека від повного завершення в країні..." (п. 7).

### **Форми демократизації місцевого самоврядування**

Участь громадян в ухваленні рішень у сфері місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства відбувається шляхом місцевих референдумів, громадських слухань та зборів. Аналіз існуючої практики проведення місцевих референдумів в Україні дозволяє стверджувати, що найбільш поширеним питанням, яке пропонується ініціаторами, є дострокове припинення повноважень міського голови. У 2003 році проведення таких місцевих референдумів ініціювалося в містах Чернівці, Кіровоград, Енергодар Запорізької області та вперше у сільському населеному пункті Лазурне Херсонської області. Як правило, до ініціювання місцевого референдуму активно залучаються місцеві осередки політичних партій, скеровані політичними силами з центру, з метою поширення свого впливу та відповідної політичної реклами на периферії.

Останнім часом перспективною формою суспільної діяльності місцевої влади з населенням вважається робота громадських рад. Наприклад, Статут територіальної громади м. Чернівці одним із варіантів участі громадян у місцевих справах визначає роботу консультативно-дорадчих рад, які утворюються при органах та керівних посадах місцевого самоврядування з метою забезпечення потреб членів територіальної громади, надання соціальної допомоги та здійснення місцевого самоврядування.

Найперспективнішим способом залучення громадян до процесу реалізації рішень місцевої влади є організація роботи органів самоорганізації населення. В окремих територіальних громадах від їх діяльності спостерігаються позитивні результати, наприклад, у м. Алчевську Луганської області органи самоорганізації населення успішно виконують делеговані міською радою повноваження у сфері благоустрою території, ремонту доріг, будівництва водогону, в м. Бердянську Запорізької області започатковано цікаву практику “прив’язування” органу самоорганізації населення до виборчого округу місцевого депутата шляхом створення громадського комітету мікрорайону для допомоги депутату у вирішенні питань його виборців.

Сьогодні саме дорадча модель демократії може розглядатися як така, що здатна адаптувати основи традиційної демократії до умов України. Як свідчить світова практика, формами реалізації ідей дорадчої демократії є участь громадських структур у місцевих справах. У розвинених демократичних країнах дорадчі комітети активно заміщають різноманітні комітети, комісії, члени яких мають представницькі мандати або є посадовими особами виконавчої влади. Такі громадські структури, як дорадчі групи, громадські ради, місцеві суспільні комітети, зазвичай формуються із представників не тільки громадських, а й комерційних організацій, зацікавлених у вирішенні конкретних місцевих проблем. Громадські об’єднання можуть бути суб’єктами лобювання, використовуючи свій вплив на органи місцевого самоврядування в питаннях, які є важливими не тільки для них, а й для територіальної громади загалом.

### **Основні напрями демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні**

Виконуючи вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, держава повинна стимулювати розвиток форм прямої демократії, активність територіальних громад, залучати їх до участі у здійсненні функцій місцевого самоврядування, самостійного вирішення проблем власного життєзабезпечення. Таким чином, розвиток місцевого самоврядування не може бути обмеженим змінами у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”. На нашу думку, цей процес потребує координування спеціальною загальнодержавною програмою, а роль держави у становленні та розвитку місцевого самоврядування загалом повинна зростати. Для цього необхідний перехід від епізодичних заходів державної підтримки та особистого патрунування з боку високих посадових осіб до системної роботи державної влади у цьому напрямі.

Потреба прямої участі держави в процесах демократизації місцевого самоврядування зумовлена насамперед тим, що деякі питання без державного

втручання, навіть за наявності досконалої нормативної бази, не можуть бути вирішені. Наприклад, формування нового адміністративно-територіального устрою України потребує не тільки державного фінансування, а й тривалої організаційної роботи багатьох державних структур. Водночас необхідно працювати над обмеженням споживацьких настроїв територіальних громад та їх очікувань на невикористану допомогу з боку держави.

Застосування нової виборчої системи до парламенту України має логіку змін і політичних засад місцевого самоврядування. Пропорційна система виборів до Верховної Ради не може не поєднуватися з поступовим запровадженням виборів за партійними списками на місцевому рівні. Питання може виникати тільки з приводу термінів та доцільності поєднання мажоритарної і пропорційної системи виборів на базовому рівні місцевого самоврядування. Важливим політичним чинником демократизації місцевого самоврядування в Україні у найближчому майбутньому має стати радикальне підвищення ролі політичних партій та громадських організацій у формуванні та діяльності органів місцевого самоврядування.

### **Завдання реформування місцевого самоврядування**

Політичний проект конституційного реформування не може бути успішним без кардинальних змін у системі взаємовідносин державна влада – місцеве самоврядування. Такі перетворення мають забезпечити застосування та реалізацію таких демократичних важелів:

– розподіл повноважень відповідно до принципу субсидіарності для забезпечення “права та реальної спроможності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” (ст. 3 Хартії);

– закріплення відповідних державних повноважень за органами місцевого самоврядування згідно з Рекомендаціями ДО (95) Комітету Міністрів країн – членам Ради Європи. Власні та делеговані повноваження місцевих органів влади всіх рівнів мають бути визначені конституційно;

– запровадження дієвої системи фінансування щодо забезпечення достатнього обсягу ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень згідно зі статтею 9 Хартії, яка гарантує місцевій владі стійку модель міжбюджетних відношень на основі незалежних та збалансованих бюджетів;

– забезпечення механізму громадянського й державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, який би гарантував повагу, дотримання законності та підвищення ефективності, не торкаючись свободи вибору місцевої влади під час виконання своїх повноважень. Першочерговість громадянського контролю, а також забезпечення відкритості функціонування місцевої влади є найкращою гарантією реалізації принципів місцевої демократії в Україні. Державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування чинного законодавства повинен виключати суб'єктивізм у діях Центру;

– створення ефективного судового захисту, що надає місцевій владі необхідні гарантії, зокрема у випадках незаконного скасування рішень органів місцевого самоврядування або змін меж адміністративно-територіальних утворень без відповідних процедур;

– запровадження контрактної системи призначення голів місцевих адміністрацій на строк обрання відповідної ради.

З огляду на роль місцевого самоврядування в процесах становлення державності, переходу до стійкого розвитку й підвищення конкурентоспроможності України, демократизація місцевого самоврядування повинна стати одним із головних завдань сучасного державного будівництва.

## 6.5. ПРОБЛЕМИ ПАРТІЙНОЇ СТРУКТУРИЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Публікується за: *Власюк О. С. Проблеми партійної структуризації місцевої влади / за ред. А. С. Гальчинського / У кн.: "Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. 2004". – К.: НІСД, 2004. – С. 94–100.*

Необхідність легітимації політичної структури суспільства зумовила запровадження нових правил обрання місцевої влади в Україні. Законодавче оформлення пропорційної системи місцевих виборів у контексті конституційної реформи логічно уніфікує принципи формування владної вертикалі, суттєво трансформує політичні засади місцевого самоврядування та посилює відповідальність політичних партій перед територіальними громадами.

Проте спроможність українських політичних партій адекватно виконувати своє основне конституційне завдання – забезпечувати артикуляцію та захист інтересів різних суспільних груп – поки що доволі низька. Процеси політичної структуризації на місцях наражаються на суттєву проблему – **слабкість реальної партійної структуризації на місцевому рівні**.

1. В Україні наприкінці 2003 р. органами юстиції було зареєстровано понад 2,2 тис. регіональних (обласні, міські у м. Києві та м. Севастополі); понад 15,5 тис. районних, близько 5 тис. районних у містах, понад 8 тис. міських партійних осередків. Найбільшу кількість легалізованих обласних, районних, міських організацій мають Соціал-демократична партія України (об'єднана), Партія регіонів, Комуністична партія України, Аграрна партія України (нині – Народна аграрна партія України), Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина", Соціалістична партія України, Всеукраїнське політичне об'єднання "Жінки за майбутнє", Народно-Демократична партія, Партія "Демократичний Союз".

Ступінь політичної структуризації на місцях у різних регіонах України суттєво відрізняється. Так, станом на початок 2003 р. за середньої по Україні кількості районних осередків політичних партій на один район – 25 найбільшу середню кількість по області мають Волинська, Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька області – від 30 до 32, а найменшу – Донецька, Дніпропетровська, Харківська, Одеська області – від 17 до 20.

Привертає увагу зростання кількості місцевих організацій політичних партій України, що утворилися за зазначений період у регіонах із середньою та низькою

політичною активністю населення: в Дніпропетровській, Миколаївській, Рівненській, Кіровоградській, Чернігівській областях. У західних областях із традиційно високою політичною активністю, навпаки, значного збільшення кількості місцевих осередків політичних партій не спостерігалось. Найбільше зростання кількості місцевих осередків протягом року після виборів відбулося в Аграрній партії України (нині – Народна аграрна партія України), Демократичній партії України, Народному Русі України, Партії промисловців і підприємців України, Партії регіонів, Політичній партії “Трудова Україна”, СПУ, УРП “Собор” тощо.

Впливові партійні фракції у місцевих радах більшості регіонів України мають Комуністична партія, СДПУ (о) і політичні партії, що входили до виборчих блоків “За Єдину Україну” та “Наша Україна” – саме вони найактивніше підійшли до процесу висунування кандидатів у депутати місцевих рад на місцевих виборах 2002 р. Але наявність і впливовість партійних фракцій у місцевих радах суттєво залежить від регіону та типу населеного пункту чи адміністративного утворення.

2. Неоднорідною поки ще є і регіональна партійно-політична структура. Найбільшу кількість осередків політичних партій зареєстровано в м. Києві, Харківській, Запорізькій, Львівській, Одеській, Івано-Франківській, Дніпропетровській областях, найменшу – у Чернігівській області. Але кількісні показники не завжди адекватно відображають якісний стан розвитку політичного життя на місцях. Якщо в Івано-Франківській та Тернопільській областях відповідно 20,7 та 19,75 % кандидатів у депутати сільських рад було висунуто місцевими осередками політичних партій, то в Луганській відповідний показник становив 6,3 %, а в Сумській області – лише 4 % (при загальноукраїнському показнику 10,95 %). Таким чином, більшість місцевих осередків політичних партій сконцентровано у столиці та в регіонах, центрами яких є найбільші міста з розвинутою управлінською структурою та значним фінансово-економічним потенціалом. Це пояснюється тим, що більшість політичних партій “найчастіше залишаються “столичними”, а також спрямовують свою увагу на обласний рівень, де співпрацюють з місцевою владою з питань отримання доступу до адміністративного ресурсу. При цьому спостерігається недостатня увага з боку низки політичних партій до місцевих виборів. Вони зосереджують свої зусилля на важливіших, на думку їхнього керівництва, парламентських і президентських виборах.

На місцевих виборах 2002 року на рівні селищних рад помітно вищою за середню по Україні була активність місцевих осередків політичних партій лівого спрямування в областях так званого “червоного поясу”: у Харківській – 26,8 %, Полтавській – 28,1 %, Кіровоградській – 28,8 % кандидатів у депутати селищних рад були висунуті місцевими осередками політичних партій (переважно КПУ та СПУ). Для порівняння: у Сумській області відповідний показник становив 8,9 % (при загальноукраїнському 18,6 %).

Привертає увагу і різниця у рівні політичної активності представницьких органів місцевого самоврядування у західних та південно-східних областях України. Традиційно вища порівняно з Півднем України активність місцевих осередків політичних партій, насамперед правого і націонал-демократичного спрямування, характерна для західних регіонів України, яскраво виявилася під час проведення виборів до міських рад: 50,6 % кандидатів у депутати міських рад



міст районного значення на Волині, 43,3 % – на Івано-Франківщині, 41,5 % – на Буковині були висунуті партійними осередками, тоді як на Херсонщині цей показник дорівнював 14,1 %. Очевидним є відверте політичне спрямування багатьох рішень місцевих рад західних областей України. Їх спонукальними мотивами часто стає турбота про розвиток національно-патріотичних настроїв, відродження історичної справедливості тощо.

3. Під час аналізу партійної структуризації на місцевому рівні симптоматичною є неоднорідність партійних переваг територіальної спільноти у виборах органів місцевого самоврядування різного рівня. Так, ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад (обласні та районні), мають у своєму складі більше партійних представників. Депутатами ж сільських, селищних, міських, міських районного значення рад обрано відносно невелику кількість осіб, висунутих кандидатами в депутати безпосередньо місцевими осередками політичних партій і громадських об'єднань, що ускладнило процес утворення реально діючих депутатських фракцій та груп у багатьох місцевих представницьких органах (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

**Кількість обраних депутатів місцевих рад,  
висунутих осередками політичних партій, 2002 р.**

Рада	%	Рада	%
Сільська	9,35	Районна у містах	46,6
Селищна	15,79		
Міська (у містах районного значення)	27,92	Районна	35,47
Міська (у містах обласного значення, Києві та Севастополі)	43,00	Обласна	36,12

Нині в Україні саме на рівні областей, районів, середніх та великих міст існують найбільш сприятливі умови для партійної структуризації місцевих рад, утворення не ситуативних або кон'юнктурних депутатських груп і об'єднань, а згуртованих партійною дисципліною фракцій, здатних реалізовувати партійну політику на місцевому рівні. Таким чином, саме цей рівень місцевих рад можна розглядати як найбільш підготовлений для запровадження пропорційної системи на місцевих виборах.

Певна неоднорідність політичної активності територіальних громад спостерігається також і на виборах сільських, селищних, міських голів при тому, що, наприклад, близько 40 % кандидатів на посади міських голів міст обласного значення були членами різних політичних партій. Загалом серед понад ста політичних партій України у місцевих виборах 2002 р. на рівні міст, не говорячи про сільські та селищні територіальні громади, були більш-менш активними сім (КПУ, СДПУ (о), “За Єдину Україну”, “Наша Україна”, СПУ, “Батьківщина”, НДП).

Політична активність місцевих партійних осередків суттєво відрізняється залежно від типу територіальної громади та регіону. Так, осередками політичних партій у містах обласного значення було висунуто в 4,5 раза більше кандидатів у депутати рад, ніж у сільських територіальних громадах. Якщо в середньому по Україні лише кожен одинадцятий з обраних у 2002 р. сільських

голів був запропонований на цю посаду місцевим осередком політичної партії, то у містах обласного значення кожен третій чинний міський голова – партійний висуванець (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

**Кількість обраних сільських, селищних, міських голів, висунутих місцевими осередками політичних партій, 2002 р.**

Територіальна громада	Усього обрано голів	З-поміж висунутих місцевими осередками політичних партій	% до загальної кількості обраних голів
Сільська	10224	772	7,55
Селищна	782	123	15,73
Міська (міст районного значення)	275	58	21,09
Міська (міст обласного значення та зі спецстатусом)	170	50	29,41
Загалом	11451	1003	8,76

Суттєво різняться за характером політичної активності діяльність місцевих рад базового рівня та органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (районних та обласних рад). Аналіз переліку рішень більшості обласних рад України (Південь, Схід, Центр) свідчить про переважну несамостійність, вторинність виявів політичної ініціативи їхніх депутатів та залежність від діяльності обласних державних адміністрацій, політичних рішень керівництва держави.

\* \* \*

Наведені дані свідчать про різні політичні уподобання місцевих спільнот залежно від регіональних особливостей, активності місцевих осередків політичних партій, а також адміністративно-територіальних принципів формування територіальних громад.

Загальний низький рівень довіри громадян до політичних партій зумовлений негативним ставленням територіальних громад до конкретних місцевих керівників та місцевого управління загалом. Ця ситуація підживлюється нереалізованими очікуваннями громадян на підвищення свого соціального статусу та матеріального добробуту. Водночас місцеві спільноти переважно дотримуються пасивної позиції щодо впливу на рішення органів місцевого самоврядування, які можуть безпосередньо зачіпати їхні інтереси. Соціально-політичне утримання, впевненість населення в тому, що вибори, з одного боку, нічого не змінять, а з іншого – держава у будь-якому випадку подбає про незможних, призводять до формування небажаного феномена виборчого абсентеїзму та політичної індиферентності в українському суспільстві.

Соціальна апатія населення, низький рівень його політичної культури та вкрай невиразна участь територіальних громад у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування негативно впливають на формування демократичної суспільної структури на місцях, уповільнюють його темпи. На нашу думку, саме цей комплекс чинників буде визначальним у процесах легітимації останніх рішень влади щодо зміни принципів формування органів місцевого самоврядування в Україні. Водночас, попри відоме негативне ставлення місцевої еліти

до законодавчого оформлення пропорційної системи виборів місцевої влади, можна зробити позитивний прогноз щодо розвитку місцевого самоврядування за новими принципами його формування.

Після запровадження пропорційної системи виборів до міських, районних, обласних рад необхідним стає внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування” з метою забезпечення права більшості, що утвориться у представницьких органах місцевого самоврядування в результаті пропорційних виборів, брати реальну участь у формуванні виконавчих органів місцевого самоврядування. Цим буде забезпечена ефективна система взаємодії партійної більшості у міських радах з міськими головами, механізм протидії можливим конфліктним ситуаціям та протистоянням. Детальної регламентації вимагає також фракційна діяльність у місцевих радах, пов’язана із запровадженням пропорційної системи виборів.

## 6.6. ПРОБЛЕМА РЕГІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Публікується за: *Власюк О. С.* Карта регіоналізму в колоді маргінальних еліт / *О. С. Власюк, Н. М. Прозорова* // Віче. – 2004. – № 10 (151). – С. 58–61.

Регіони як територіально організовані спільноти та регіоналізм як ідеологічне явище мають давню історію в Європі. Вони передували виникненню національних держав та сприяли оформленню політичної системи, віками слугували перешкодою на шляху до створення жорсткої централізованої держави і досі залишилися одним із головних складників державної політики. Сучасні реалії українського політичного та суспільного життя підтверджують цей факт. Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів, зумовлені природними особливостями та успадкованим з радянських часів розподілом праці у поєднанні з демографічною та етнополітичною специфікою, мають властивість стимулювати дезінтеграційні процеси, що в підсумку може активізувати виникнення такого суспільно-політичного явища, як регіоналізм. Ми не маємо наміру давати оцінку державній регіональній політиці України з причин існуючих об’єктивних протиріч та труднощів її реалізації, але хочемо привернути увагу до дуже актуальної, на наш погляд, проблеми українського регіоналізму, яка потребує детальних досліджень. Усвідомлення суті регіоналізму в Україні, його позитивних і негативних проявів важливе для ухвалення вивірених державних рішень.

### Теоретичні аспекти

Необхідними (але недостатніми) умовами виникнення регіоналізму є наявність таких ознак: загальна територія; правові передумови; політична солідарність; самодостатність економічної системи регіону; соціальна згуртованість етнічних та мовних груп, що проживають на одній території; сумісність спільних цінностей, пов’язаних з культурою, релігією, історичними традиціями.

Водночас головною рисою повноцінності регіоналізму є сформована регіональна ідентичність соціуму, без якої сам по собі регіоналізм як організаційна та ідеологічна основа життя окремої території існувати не може. Зарубіжні

дослідники виділяють три складники регіональної ідентичності в її зв'язку з політичними процесами. *Перший* – когнітивний, тобто люди мусять усвідомлювати існування регіону та його географічні межі. Це, у свою чергу, потребує знань про інші регіони, з якими свій регіон можна порівнювати і від яких він може відрізнитися. *Другий* – емоційний, тобто сприйняття людьми регіону як поняття, що забезпечує загальну ідентичність та солідарність у можливій боротьбі з іншими формами солідарності, у тому числі класовою і національною. *Третій* – інструментальний, тобто використання регіону як основи для мобілізації та колективної дії у переслідуванні соціальних, економічних і політичних цілей. Вони можуть включати надбання регіональної автономії чи зосереджуватися на соціально-економічній політиці і досягатися за допомогою існуючої влади.

У свою чергу, регіональна ідентичність перебуває в стійкій взаємозалежності з регіональною самосвідомістю. Людина ототожнює себе з часткою населення, що проживає на його “маленькій батьківщині” і сприймає свою долю в нерозривній єдності з їх долею незалежно від національного віросповідання та економічного достатку.

Регіональна самосвідомість – річ тонка, тому потребує обережного підходу з боку центральної і місцевої політичної еліти. Водночас регіональною самосвідомістю можна успішно маніпулювати, оскільки самому регіоналізму притаманне дуалістичне, асоціативно-дисоціативне начало. В асоціативному варіанті регіоналізм – об'єднуюча організаційна та ідеологічна основа для формування регіонального суспільства, головними ознаками якого є толерантність, комунікативність, духовність і політична культура. Інша ситуація – його дисоціативні прояви. Наприклад, випадок, коли регіон, що має сформовану регіональну ідентичність та регіонально самосвідомий соціум, з певних причин (економічна криза, ресурсна обмеженість, етнічні та релігійні суперечності, екологічна катастрофа) не може самостійно вирішувати свої проблеми. Існує ймовірність, що регіональна політична еліта, намагаючись зняти із себе відповідальність, перекладе провину за ситуацію, що склалася, на центр, звинувачуючи його у своїх негараздах, узурпації влади, порушенні прав національних меншин, економічному тиску тощо. У цьому разі самосвідомість соціуму спроможна мобілізуватися на вироблення дисоціативного прояву регіоналізму – регіонального сепаратизму.

Регіональний сепаратизм за наявності сформованої ідеології може призвести до сецесії, тобто виділення регіону зі складу держави. Автори численних зарубіжних досліджень сходяться на думці, що ідеальна модель регіонального сепаратизму має включати наявність особливих інтересів (політичних, економічних тощо), відмінних від інтересів центру; наявність у розпорядженні сепаратистів політичних структур та засобів, здатних підтримувати внутрішню безпеку.

## Реалії

Враховуючи архіважливість проблеми регіоналізму для збереження цілісності та розвитку держави, проаналізуємо відмінності суспільно-політичних процесів найбільших субрегіональних територій – Заходу та Сходу України, де сукупність ознак регіоналізму існує тією або іншою мірою.

1. У ретроспективі політичні й соціальні умови формування суспільного усвідомлення своєї спільності серед населення Західної та Східної України були різними. Якщо для Заходу саме українська національна ідея стала основним рушієм у процесі зміцнення ідей регіоналізму ще за часів Австро-Угорської монархії, то регіоналізм Сходу базувався на космополітичній основі і здебільшого підсилювався економічними особливостями та диспропорціями території, яка мала стратегічне значення для наднаціональних утворень – Російської імперії і Радянського Союзу. Політичні гасла на Заході на початку минулого століття стали одним із найбільш значущих складників ідеї соборності України і швидко втратили місцеві особливості, перетворившись на “локомотив” майбутньої української національної ідеї. Специфічні регіональні процеси Сходу склалися як соціально-економічний феномен, характерний для території, індустріальний та кадровий потенціал якої міг максимально ефективно реалізовуватися лише в умовах тоталітарного режиму і в поміркованих дозах вміло використовувався в ідеологічній боротьбі проти “українського націоналізму”.

2. Важливим чинником є те, що соціальні спільноти регіонів по-різному уявляють свій соціально-економічний простір. Більшість населення західних регіонів України, і насамперед молодь, вважають і сприймають себе частиною європейської спільноти на відміну від значної частини населення Донбасу (переважно старше середнього та похилого віку), для якого східний кордон України є “неорганічним явищем”, бо сфера їх інтересів нерозривно пов’язана з Росією. З цих причин політичні сили, які пропагують ідеї регіоналізму на Заході та Сході України, спиратимуться на різні соціальні та вікові прошарки суспільства.

3. Політичне спрямування регіональних процесів на Заході та Сході з набуттям незалежності України було діаметрально протилежним. Якщо на Заході України ці ідеї знаходили підтримку серед політичних сил правого й ультраправого напрямів, на Сході держави вони перебували на озброєнні у політиків лівого спрямування. Сьогодні, коли спектр політичних сил надзвичайно поляризований, а регіональна самосвідомість у регіонах є сформованою, регіоналістські тенденції починають руйнівню впливати на вирішення таких важливих завдань державної політики, як європейський вибір чи створення ЄЄП. Приміром, за даними соціологічної служби Центру ім. О. Разумкова, 67,2 % львів’ян не хочуть, а 55,4 % донеччан і 78,8 % кримчан мріють жити в “ліберальній імперії по Чубайсу”. За таких умов стає небезпечним, що регіональні еліти, місцеві фінансові та економічні кола, які вже мають досить усталену позицію щодо міжнародних економічних зв’язків України, починають розглядати її з точки зору регіональних інтересів, а в разі різкого порушення балансу між європейським і російським напрямками української зовнішньої та інтеграційної політики можуть маніпулювати регіональною самосвідомістю соціуму для захисту власних інтересів в економічній сфері.

Специфіка українських реалій щодо перспектив поширення регіоналізму полягає в тому, що економічне підґрунтя ідеї “формування сильних регіонів у єдиній сильній державі” визріває повільніше, ніж формуються політичні течії, побудовані як на кланових економічних інтересах, так і на політичних амбіціях місцевих еліт, які можуть використовувати дисоціативні елементи регіоналізму

для досягнення своїх цілей. Крім того, дезінтеграційні процеси в економіці не сприяють створенню конкурентного середовища ані в самих регіонах, ані між ними. Високий рівень економічних зв'язків нині існує лише між Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською областями, де сконцентрована металургійна промисловість України з необхідною базою для її існування – виробничі фонди, коксівне та енергетичне вугілля, електроенергетика, залізна руда, робоча сила відповідної кваліфікації. У решти регіонів економічні зв'язки набагато слабші. Рівень участі більшості областей України у міжрегіональному ринку товарів надзвичайно низький: майже все, що виробляється там, споживається в їх межах або обмінюється на енергоносії. Це свідчить про фактичну дезінтеграцію національного внутрішнього ринку.

Ситуація погіршується нерозвиненістю інститутів громадянського суспільства на тлі маргінальності української периферії. За сформованою регіональною самосвідомістю прояви регіоналізму, замасковані під гасла “наближення реальної влади до народу, захисту інтересів населення регіону від центру”, зможуть суттєво впливати на формування громадської думки на місцях та знайти досить широку соціальну опору. Першими свідченнями на користь цього є підтримка на місцях ідей про “спеціальний статус” регіонів, міст, селищ, які до цього часу мали переважно економічний характер, але за певних умов досить швидко здатні набути відповідного політичного забарвлення. Отже, посилюється небезпека поширення негативних політичних процесів на місцях, на які центральна влада не в змозі буде вплинути.

Важливим елементом у формуванні цілісної картини щодо перспективи поширення регіоналізму в Україні є оцінка етнополітичної та релігійної ситуації на місцях і її впливу на соціальні та політичні процеси в регіонах. Враховуючи загальносвітовий досвід міжнаціональних та релігійних відносин, не слід забувати, що не задоволені колись потреби і своєчасно не реалізовані інтереси етносів не здаються до “історичного архіву”, а відкладаються у соціальний ґрунт, створюючи загрозу конфлікту в найнесподіваніший для влади момент. Небезпечними чинниками можуть стати невирішений комплекс проблем кримськотатарського народу, освітянські питання молдаван та румун на Буковині, релігійні міжконфесійні суперечки у Правобережних регіонах України та в Криму, прагнення “русинської автономії” на Закарпатті, сепаратистські ідеї окремих представників деяких громадсько-політичних об'єднань. За певних умов радикальні національні організації зможуть суттєво вплинути на поширення в суспільній думці, а особливо серед представників національних меншин, сепаратистських настроїв – від автономізації до крайніх проявів регіоналізму – сецесії окремих територій. Слід зауважити: іноді етнополітика на рівні регіональних влад є значно ефективнішою та гнучкішою, ніж відповідні дії Центру. Крім того, більшість місцевих осередків національно-культурних товариств та об'єднань у своїй діяльності тяжіють до підтримки місцевого, регіонального керівництва, від якого вони нерідко перебувають в організаційній, матеріально-майновій залежності.

Отже, регіоналізм в Україні має такі характерні риси:

– прихований характер – усі процеси, що так чи інакше стосуються виникнення регіональних особливостей, не відображаються у відкритих проявах;

– локальне значення – майже всі протиріччя, зумовлені регіональними відмінностями, мають “місцеве” коріння і можуть регулюватися на цьому ж рівні (згідно з принципом субсидіарності);

– помірність та толерантність – Україна не стала ареною відкритих конфліктів, оскільки всі гострі питання вирішувалися легітимним шляхом.

Оцінюючи перспективи регіоналізму в Україні, слід зазначити, що за роки незалежності існуючі регіональні відмінності Заходу та Сходу не послабилися, а навпаки, в умовах активної політичної структуризації поглибилися. На наш погляд, основною причиною цього є неопрацьованість в Україні державної ідеології та фактична відсутність “національної ідеї” як бази для формування національної ідентичності, захисту громадської свідомості від негативних тенденцій з метою розвитку власного повноцінного громадянського суспільства. Підтвердженням цього є використання регіоналістських гасел деякими кандидатами у Президенти України у передвиборчій кампанії. Не виключено, що ідеї регіоналізму можуть стати своєрідною захисною реакцією місцевих еліт у період політичної невизначеності та зміни влади. Водночас усвідомлення владою існування серйозних ознак регіоналізму Сходу та Заходу України, розуміння його відмінностей є необхідною умовою для створення відповідної ідеології майбутніх реформ і виборчих процесів. На наш погляд, ця проблема потребує всебічного аналізу, оскільки вона відіграватиме вагому і вкрай негативну роль у політичних технологіях, що можуть використовуватись найближчим часом.

Універсальних рецептів попередження регіоналізму не існує, проте зі світового досвіду відомо про загальні підходи, здатні якщо не нівелювати, то принаймні відчутно послабити ці відцентрові процеси. З його врахуванням для України на етапі майбутнього конституційного реформування основними засобами запобігання можливим деструктивним проявам регіоналізму можуть бути: прискорення проведення адміністративної реформи, децентралізація системи державного управління; розвиток інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні; удосконалення системи місцевого самоврядування; подолання регіональних диспропорцій; спрямування інформаційної політики держави на консолідацію українського суспільства; забезпечення прав національно-культурних спільнот та можливостей для їх розвитку; забезпечення реального представництва інтересів регіонів на рівні центральних органів державної влади.

Насамкінець зазначимо, що, незважаючи на прояви деяких відцентрових тенденцій та сепаратистських настроїв, Україна навряд чи піде шляхом Росії – до появи чітко окресленого регіоналізму, а в майбутньому до федералізації. Для такого варіанту розвитку існує надто мало передумов, тому унітарний устрій України як держави, без сумніву, є оптимальним і на сьогодні, і на майбутнє.

## 6.7. ШЛЯХОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ВИКЛИКИ, РИЗИКИ ТА ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Публікується за: Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О. С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – № 1 (75). – С. 5–18.

У 2014 р. Україна зіткнулася з викликами, які поставили під загрозу територіальну цілісність держави, її незалежність, добробут громадян. Російська анексія Криму та активізація сепаратистських рухів у Донецькій і Луганській областях з подальшим розгортанням Антитерористичної операції (АТО) зумовили першочерговість питання щодо забезпечення безпеки України, у тому числі шляхом здійснення низки комплексних реформ у сфері соціально-економічного розвитку. В цьому контексті невідкладного реформування потребує система державного управління регіональним розвитком, місцеве самоврядування та територіальна організація влади в Україні. Квінтесенцією реформ тут виступає децентралізація.

Надмірна централізація управління регіональним розвитком, яка була усталеною нормою вітчизняної регіональної політики до 2013 р., призвела до численних негативних наслідків. Серед них – стійкі патерналістські очікування регіонів щодо фінансових вливань з державного бюджету, втрата економічної ініціативи та ліквідація дієвих стимулів до саморозвитку й ефективного господарювання на місцях, “повзуче” падіння темпів виробництва в регіонах та зростання нерівномірності їх соціально-економічного розвитку. Ефект комплексної дії зазначених негативних явищ, помножений корупцією, обтяжливою регуляторною політикою та стійкістю міфічних уявлень про існування в Україні регіонів-донорів та регіонів, хронічно залежних від державної допомоги, стимулював нарощування протиріч між “центром” і регіонами, на міжрегіональному рівні та на рівні “група – район – регіон”. Поряд з цим засилля корупції у всіх сферах державного управління та небажання центральної і місцевої влади “повернутися обличчям до людини” призвели до зростання соціального напруження в суспільстві, що вилилась у Революцію гідності. Виголошені під час Революції гідності справедливі вимоги громадськості щодо оновлення публічної влади безпосередньо стосуються і кардинальних реформ у системі відносин між центром та регіонами.

Рациональною альтернативою абсолютно деструктивним ідеям на кшталт федералізації країни проголошено реалізацію політики регіонального розвитку за принципом децентралізації. Збільшення повноважень територіальних громад у їхніх відносинах з центром, право на формування та реалізацію стратегій розвитку й визначення перспектив регіону без надмірного адміністративного втручання з Києва, концентрація необхідного для саморозвитку обсягу фінансових ресурсів на рівні територіальних громад були і залишаються головними вимогами на місцях. Децентралізація у цьому плані не є безумовною панацеєю, але вона цілком здатна як задовольнити “апетити” регіонів щодо саморозвитку, так і зберегти унітарність і цілісність держави.



Практичне впровадження реформ децентралізації наближає Україну до стандартів європейського розвитку, оскільки втілення принципу децентралізації та підвищення дієвості місцевого самоврядування розглядаються у якості основ реалізації ефективної регіональної політики в країнах ЄС та в інших розвинених державах світу. Україна виборола право на приєднання до спільноти демократичних країн і визнає, що повноцінна реалізація Угоди про асоціацію з ЄС потребує впровадження комплексних реформ, з-поміж яких оптимізація взаємовідносин між центром та регіонами і розвиток повноцінного самоврядування громади посідають одне з провідних місць.

Від розуміння того, що проведене реформування необхідне незалежно від тривалості процесу євроінтеграції нам і варто відштовхуватись. Ефективна децентралізація – саме той державний атрибут, з яким Україна може посісти гідне місце у складі європейської спільноти.

Стратегічні пріоритети реформування місцевого самоврядування та децентралізації як складника нової регіональної політики в Україні визначені в основних чинних нормативно-правових актах установчого та програмного характеру, прийнятих упродовж останніх 10 місяців.

Базові засади децентралізації та реформування місцевого самоврядування визначаються Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р.) та Планом заходів щодо її реалізації (розпорядження КМУ від 18 червня 2014 р.).

У тексті Коаліційної угоди чинної парламентської коаліції “Децентралізації та реформі публічної адміністрації” присвячено окремий однойменний розділ, де зазначається: “Ми забезпечимо формування системи державної влади та системи органів місцевого самоврядування так, щоб забезпечити ефективну реалізацію прав громадян, надавати на належному рівні публічні послуги, відповідально управляти об’єктами прав державної і комунальної власності, у тому числі шляхом збільшення прав та повноважень місцевих громад”<sup>1</sup>.

Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлено у Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” (далі – Стратегія), схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015<sup>2</sup>.

Стратегія передбачає реалізацію до 2020 року 62 реформ, пріоритетними з яких визначено 8 реформ та 2 програми; визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни. Особлива увага у Стратегії приділяється ролі територіальних громад у розвитку країни: “...Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести будуть відповідальність за розвиток усієї країни”.

“Децентралізація та реформа державного управління. Реформа регіональної політики”<sup>3</sup> визначені Стратегією серед пріоритетних реформ у сфері регіонального розвитку. А пріоритетами децентралізації, своєю чергою, є:

– відхід від централізованої моделі управління регіональним розвитком;

<sup>1</sup> Верховна Рада України VIII скликання. Коаліційна Угода. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf)

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> Там само.

- забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;
- повноцінна реалізація в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;
- підвищення прозорості та ефективності в управлінні публічними фінансами, у сфері їх розподілу та витрачання (у тому числі на місцевому, регіональному рівні) та ін.

Пріоритети децентралізації влади в Україні тісно корелюють з пріоритетами реформування місцевого самоврядування. Так, у п. 1.2. “Належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування” Коаліційної Угоди<sup>4</sup> йдеться про такі пріоритети реформ: прийняття необхідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів, до інших законів, які гарантуватимуть належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; про наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом; про забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів на засадах децентралізації відповідно до нового Бюджетного та Податкового кодексів і закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширення доходної бази місцевих бюджетів.

У практичній площині, у напрямі політики децентралізації (як зазначено у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Постановою Верховної Ради України 11 грудня 2014 р.), передбачено забезпечити: максимальну трансляцію функцій держави на місцевий рівень унаслідок внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України (щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації); відповідні зміни до Закону України про Державний бюджет України на 2015 рік (у тому числі у сфері бюджетної децентралізації); прийняття закону про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; поліпшення системи надання публічних послуг тощо.

Комплексне трактування децентралізації передбачає поєднання трьох складників. Це, зокрема:

- бюджетна децентралізація (зокрема, через прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України) задля передачі на місцевий рівень необхідних ресурсів (насамперед фінансових) для реалізації повноважень, переданих із Центру до регіонів;
- зміна адміністративно-територіального устрою країни (насамперед – шляхом оптимізації розміру громади, запровадження дієвих стимулів щодо добровільного об'єднання громад) задля наближення публічних послуг до їх безпосереднього споживача – члена територіальної громади;
- оптимальний розподіл повноважень на рівні “громада – район – регіон” (як по вертикалі, так і по горизонталі), що формує підґрунтя для саморозвитку громад.

<sup>4</sup> Верховна Рада України VIII скликання. Коаліційна Угода. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf)

Розглянемо більш детально складники децентралізації.

Децентралізація державного управління неможлива без фінансової (бюджетної) децентралізації: розподілу повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади і місцевими рівнями управління<sup>5</sup>. Процеси бюджетної децентралізації були започатковані в Україні ще наприкінці 2014 р. змінами до Бюджетного та Податкового кодексів. Ці зміни формують нову фінансову базу щодо реформування місцевого самоврядування і водночас створюють матеріальне підґрунтя для реалізації повноважень, переданих на базовий рівень – до громад.

Законодавчу основу бюджетної децентралізації становлять: Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” (від 28 грудня 2014 р. № 79–19)<sup>6</sup> та Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” (від 28 грудня 2014 р. № 71–19)<sup>7</sup>.

В Україні частка місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за 2013 рік становила лише 23,8 %<sup>8</sup>. Натомість показником високого рівня децентралізації міжбюджетних відносин у світовій практиці є частка місцевих видатків на рівні, що перевищує 45 % загальних урядових видатків, середнього рівня – 30–45 %, а низового рівня – менше 30 %. З огляду на це, виглядає логічним початок процесу децентралізації в Україні саме з передачі на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері. В основу змін до Бюджетного кодексу України було покладено перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях для підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Водночас така передача супроводжується низкою ризиків, поглиблення яких може призвести до гальмування (чи взагалі – зриву) процесів децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Одним із таких ризиків є збереження надмірного контролю з боку центральної влади за розподілом бюджетних ресурсів.

Незважаючи на те що в процесі бюджетної децентралізації систему вирівнювання змінено на “м'якшу”, сам механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти залишився незмінним, тобто проводиться за формулами, у яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються згідно з фінансовими можливостями державного бюджету, а не за галузевими соціальними стандартами, які держава до цього часу не розробила. За таких умов органи місцевого самоврядування стають відповідальними за все на своїй території (і насамперед – за утримання об'єктів соціально-культурної

<sup>5</sup> Данилишин Б. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? / Б. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kontrakty.ua/article/82116>

<sup>6</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

<sup>7</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

<sup>8</sup> Верховна Рада України VIII скликання. Коаліційна Угода. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf)

сфери), не маючи при цьому можливості прорахувати свої потреби згідно із стандартами та впливати на обсяг виділених державою коштів.

Крім того, держава залишила за собою і контроль за централізованими капітальними видатками, які передбачається розподіляти в “ручному” режимі. Централізованим залишається і державний контроль за рухом коштів місцевих органів, що знаходяться на рахунках у Держказначействі, тобто при всій самостійності місцевих бюджетів існує визначена умова можливості використання власних надходжень.

Наступним ризиком бюджетної децентралізації є обмеженість коштів, що отримують місцеві бюджети, а також низька спроможність громад щодо залучення фінансових ресурсів та їх ефективного використання. Хронічний брак коштів у таких місцевих бюджетах може призвести до неспроможності забезпечити виконання власних та делегованих повноважень. Особливо це спостерігається на рівні сіл, селищ і міст районного значення. Світовий досвід господарювання свідчить, що розподіл джерел надходжень між різними рівнями влади у децентралізованих моделях територіальної організації влади реалізується за такою логікою: місцева влада значною мірою покладається на податки на власність, регіональна влада – на сукупність податків з продажу та доходу, а центральний уряд – на податки на дохід. Розподіл доходів відрізняється в різних країнах, проте практично всюди місцева влада отримує податки на власність, а центральна влада – більшість податків на дохід. Функції стабілізації та розподілу, по суті, вважаються функціями “центрального уряду”<sup>9</sup>.

В Україні внаслідок проведених змін щодо бюджетної децентралізації бюджети сіл, селищ та міст районного значення у 2015 р. отримують два нові податки – 100 % акцизного збору на роздрібний продаж нафтопродуктів та алкоголю і податок на нерухоме майно. За рахунок введення податку на нерухомість очікуються додаткові доходи громад у сумі 3,8 млрд грн, а за рахунок сплати акцизного збору з роздрібних продажів підакцизних товарів (із можливістю встановлення місцевою владою ставки до 5 %) планується залучити 8,1 млрд грн.

Крім того, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкції, дивідендів, місцевих позик і плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25 % екологічного податку, 90 % коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Загалом урядом очікується збільшення ресурсу місцевих бюджетів у 2015 р. на понад 40 млрд грн, а в наступні 2016–2018 рр. – у два-три рази більше<sup>10</sup>. В ідеалі – в Україні нормою має стати такий розподіл бюджетних коштів, коли щонайменше

<sup>9</sup> Данилишин Б. Децентралізація управління в Україні : з чого почати? / Б. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>

<sup>10</sup> Кабмін вніс у Раду законопроект щодо бюджетної децентралізації. – 2014. – 22 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/ECONOMICS/kabmin-vnis-u-radu-zakonoproekt-schodo-byudzhetnoi-decentralizaciyi-159866\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/kabmin-vnis-u-radu-zakonoproekt-schodo-byudzhetnoi-decentralizaciyi-159866_.html)

60 % усіх податків, зібраних на місцевому рівні, залишатимуться в регіонах, що надасть місцевим громадам потужного стимулу щодо саморозвитку<sup>11</sup>.

Разом з тим перелік переданих на рівень місцевих бюджетів та введених нових податків унаслідок розпочатої бюджетної децентралізації викликає певні сумніви щодо спроможності цих джерел доходів забезпечити у достатньому обсязі децентралізовані видаткові повноваження.

У першу чергу проблема недостатності джерел фінансування видатків стосується громад сіл, селищ та міст районного значення, які втратили надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що для багатьох таких спільнот становить понад 90 % усіх бюджетних доходів<sup>12</sup>. Що стосується додаткових надходжень у бюджет громади від нових податків та від змінених ставок цих податків, то тут існують такі ризики: встановлюючи високі ставки, місцева рада може втратити на своїй території підприємців, а отже, і прихильність виборців, а якщо податки будуть низькі, чи будуть надані значні пільги бізнесу – може не вистачити коштів для фінансування бюджетних витрат. Це ж саме стосується й податку на нерухомість, який взагалі, згідно з Податковим кодексом, не є обов'язковим до встановлення.

Зазначимо, що проблема недостатнього фінансування місцевих громад існуватиме доти, доки не будуть сформовані дієздатні, нові добровільно об'єднані громади на основі міст районного значення (або на основі великих селищ), які будуть отримувати 60 % податку на доходи фізичних осіб і матимуть прямі міжбюджетні відносини з центральним бюджетом.

З урахуванням змін до Бюджетного кодексу існуючу систему балансування видатків замінено системою бюджетного вирівнювання за індексами податко-спроможності. Така європейська система вирівнювання, звичайно, є більш прогресивною, і має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади у залученні додаткових надходжень та розширенні наявної бази оподаткування.

Водночас “ложкою дьогтю” варто вважати те, що за відсутності конкретних обмежень видатків, які були притаманні попередній системі, вже сьогодні деякі районні ради розподілили кошти, у першу чергу на утримання апарату, практично позбавивши фінансування дитячі садочки, школи та місцеві лікарні. Для запобігання такій ситуації в подальшому держава має розробити механізм посилення відповідальності місцевих громад за дотримання бюджетного законодавства в частині фінансування необхідних соціальних витрат. Іншими словами – фінансова самостійність регіонів не повинна обернутися фінансовою анархією.

Загалом формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки в податковому та бюджетному законодавстві, а й відповідного реформування територіальної організації влади. Бюджетна децентралізація є першим кроком, фінансовою основою, матеріальним підґрунтям децентралізації у широкому розумінні цього слова.

<sup>11</sup> Віце-прем'єр Геннадій Зубко : “Забюрократизована державна машина не впорюється з викликами війни та економічної кризи” – 2015. – 16 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/vice-prem-yer-gennadiy-zubko-zabyurokratizovana-derzhavna-mashina-ne-vporuyetsya-z-viklikami-viyni-ta-ekonomichnoyi-krizi-.html>

<sup>12</sup> Абибок Ю. Реформа місцевого самоврядування, або децентралізація на короткому повідку / Ю. Абибок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/analytics/show/reforma-mestnogo-samoupravleniya-ili-detsentralizatsiya-na-21012015115300>

Базова ідея децентралізації полягає в тому, що у процесі розширення повноважень місцевої влади та отримання відповідного ресурсного забезпечення саме територіальні громади мають розглядатися у якості ключових “стейкхолдерів” реформування регіонального розвитку. Зацікавленість громад у поповненні місцевих бюджетів, забезпеченні економічного зростання на місцевому рівні та саморозвитку, створенні для всіх мешканців громад безпечних та комфортних умов проживання вимагає інноваційних рішень, серед яких – стимулювання територіальних громад до добровільного об’єднання (що, без сумніву, позитивно вплине на зміцнення їхньої фінансової і ресурсної спроможності). Крім того, добровільне об’єднання територіальних громад дасть змогу реально наблизити надання публічних послуг до безпосереднього споживача – пересічного мешканця територіальної громади.

Місцеве самоврядування визначається ст. 140 Конституції України як право територіальних громад (жителів міст, селищ та сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення, що цілком узгоджується з положеннями ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцева влада має повне право на вирішення будь-якого питання, якщо це не доручено іншому органу. Проте на практиці це право не підкріплюється реальними інструментами для його реалізації, що означає існування великої кількості фінансово та організаційно неспроможних утворень (невеликих за розмірами територіальних громад), особливо у сільській місцевості.

У сільській місцевості в Україні проживає майже третина населення. Нинішня сільська поселенська мережа в Україні налічує понад 28 тис. населених пунктів, адміністративно об’єднаних у трохи більше ніж 10 тис. сільських рад (приблизно одна на три села). Водночас 92 % сільських територіальних громад мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, а майже 11 % сільських територіальних громад взагалі нараховують менше 500 мешканців.

Крім того, у системі місцевого самоврядування в Україні варто виділити й інші проблеми, які суттєво впливають на ефективність та дієздатність громад:

- проведення заходів зі стратегічного планування розвитку сільських територій неможливе без залучення значних людських і фінансових ресурсів, що, у свою чергу, вимагає від територіальних громад відповідної ресурсної (матеріальної, фінансової, кадрової) бази, яка здебільшого відсутня;

- майже в кожній області існують населені пункти, які перебувають на території одного району, але адміністративно приєднані до іншого. Як наслідок, принаймні у плані інфраструктурного забезпечення громадяни стають заручниками невдалого адміністративно-територіального розмежування;

- міста обласного підпорядкування та районного значення часто “затиснуті” межами приміських сіл, що об’єктивно заважає розвитку як одних, так і інших, загострює конфліктні ситуації у процесі вирішення “земельних питань”<sup>13</sup>;

- чимало локальних проблем по всій території держави можуть бути ефективно вирішені за місцем їх виникнення, але в результаті недосконалої моделі

<sup>13</sup> Роздуми про добровільне об’єднання громад “на наш хлопський розум” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://polityka.volyn.ua/ukr/blog/62/>

взаємовідносин між центром та периферією члени територіальних громад часто позбавлені можливості оперативного впливу на розвиток своїх населених пунктів;

– понад 90 % бюджетів територіальних громад є дотаційними, а бюджетна сфера органів місцевого самоврядування забезпечується лише на 3/4 від реальної потреби; хронічне недофінансування з державного бюджету цільових програм (підтримки соціально-економічного розвитку малих міст, розвитку міського електротранспорту, забезпечення питною водою, реформування і розвитку житлово-комунального господарства тощо) погіршують умови проживання людини на місцях та вимагають запровадження кардинальних управлінських рішень на місцях щодо пошуку внутрішніх ресурсів розвитку на місцевому рівні.

Економічна слабкість невеликих територіальних громад неминуче означає їх залежність від бюджетної підтримки. Понад половину сільських територіальних громад України впродовж 2014 р. майже на 70 % залежали від дотацій з державного бюджету для забезпечення їх повсякденних потреб. Таким чином, нинішня система органів місцевого самоврядування не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами для ефективного виконання завдань з управління територією.

На початку 2015 р. повноваження багатьох сільських, селищних рад фактично перейшли на районний рівень, а до місцевих бюджетів невеликих територіальних громад після запровадження новацій у бюджетній та податковій сфері почало надходити значно менше коштів, аніж раніше. Це пояснюється принципом “немає повноважень – немає грошей”. На практиці це проявляється у нездатності малих сіл самостійно утримувати школи, дитячі садочки, об’єкти культури тощо. Тільки об’єднані громади зможуть реалізувати такі функції.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” деталізує норми Конституції і передбачає можливість добровільного об’єднання в одну громаду жителів кількох сіл. Зокрема, у ст. 6 Закону йдеться про те, що територіальні громади є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, а жителі кількох сусідніх сіл можуть об’єднуватися в одну територіальну громаду за рішенням місцевих референдумів відповідних сіл<sup>14</sup>.

Передумови для об’єднання територіальних громад закладаються вже в Законі “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 р. Передбачене Законом визначення організаційно-правових засад співробітництва, його принципів, форм та механізмів дозволяє окреслити “точки дотику” між окремими територіальними громадами, визначити їхню потенційну здатність до об’єднання та його можливі наслідки<sup>15</sup>.

У цьому контексті під співробітництвом територіальних громад розуміють відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку територій та підвищення якості надання послуг населенню.

<sup>14</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>15</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>

Договором про співробітництво фіксуються умови співробітництва територіальних громад, форма, зобов'язання та відповідальність сторін, джерела та обсяги фінансування спільних проектів.

Законом (ст. 4) передбачені форми співробітництва, які деталізуються у Розділі III (ст. 10–14): делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів, що передбачає акумулювання ресурсів на визначений період; спільне утворення, фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

Водночас згідно зі ст. 3 Закону “Про співробітництво територіальних громад” таке співробітництво здійснюється у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Перелік сфер співробітництва може бути широким залежно від місця розташування населених пунктів, чисельності членів територіальних громад, ресурсних можливостей, наявності амбітних планів та творчих ідей, пов'язаних із бажанням їх реалізувати. Логіка співробітництва територіальних громад передбачає поєднання зусиль територіальних громад у вирішенні питань, що мають вагоме значення для всіх учасників такої кооперації. Адже їх вирішення самотужки стає для громад матеріально затратним, вимагає залучення додаткових ресурсів (у тому числі і кредитних, що суттєво підвищує вартість проекту).

Об'єктами спільної співпраці територіальних громад можуть бути проекти, які стосуються житлово-комунального господарства (зокрема, у сфері водозабезпечення та очищення води, безпечного водовідведення, підвищення енергоефективності тощо), поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ), оновлення та забезпечення надійної роботи пожежної охорони, покращення надання адміністративних послуг і вирішення багатьох інших питань життєзабезпечення, дозвілля, громадської безпеки на місцевому рівні.

Найважливішим є те, що така кооперація вже починає втілюватися у реальних проектах. Наприкінці минулого року Комісія з відбору проектів співробітництва територіальних громад Полтавської області визначила перелік найкращих конкурсних заявок, зокрема: проект з утилізації сміття в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски; запровадження єдиної схеми збору та поводження з ТПВ у Ковалівській, Новоселівській і Куликівській сільських громадах Полтавського району, створення комунального трудового архіву територіальних окремих громад Чорнухинського району тощо<sup>16</sup>.

Є й інші приклади. Так, 7 грудня 2015 р. в Україні у смт Віньківці Хмельницької області відбулося підписання Договорів про співробітництво територіальних громад: 12 місцевих рад підписали договори про співробітництво щодо створення спільного комунального підприємства з ремонту й утримання доріг місцевого значення та щодо спільного фінансування місцевої пожежної охорони<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> *Обрано* проекти співробітництва територіальних громад Полтавської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.pl.ua/index.php/the-news/5348-obrano-proekti-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-poltavskoyi-oblasti-jaki-otrimajut-spivfinansuvannja-vid-proektu-giz>

<sup>17</sup> *Розпочалась* практична реалізація Закону України “Про співробітництво територіальних громад” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dialogueauc.org.ua/node/45279>



Водночас слід зазначити, що основну загрозу ефективній реалізації ідеї об'єднання територіальних громад становить нинішня законодавча невизначеність перебігу та процедури його здійснення. Територіальні громади не можуть об'єднуватися в одну (чи виходити з її складу) виключно за рішенням місцевих референдумів, оскільки це неминуче означатиме зміну адміністративного центру, а питання адміністративно-територіального устрою унормовуються Конституцією України та не можуть вирішуватися на місцевому рівні. Територіальна організація держави (утворення, ліквідація, зміна меж адміністративно-територіальних одиниць) є питанням загальнодержавного значення, вирішення якого належить до компетенції органів державної влади (наприклад, Верховної Ради України) і не може здійснюватися поза їх участю.

Зазначені вище інституційно-правові суперечності вимагають нагального вирішення. З цією метою 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (законопроект від 27.11.2014 р. № 0915), згідно з яким процес об'єднання має відбуватися з дотриманням таких умов<sup>18</sup>:

- 1) одна об'єднана громада – один представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) територію об'єднаної територіальної громади становлять території громад, що об'єдналися, по їхніх зовнішніх межах;
- 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована у межах території Автономної Республіки Крим або однієї області;
- 4) якість та доступність публічних послуг після об'єднання мають підвищуватися;
- 5) адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт з розвинутою інфраструктурою та розташований найближче до її географічного центру;
- 6) органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і зобов'язань органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися.

Проте запропонований у Законі алгоритм об'єднання також передбачає можливість проведення місцевого референдуму для легітимації рішення стосовно об'єднання, що суттєво заважає неухильному дотриманню його вимог.

***Довідково.** Порядок об'єднання територіальних громад згідно із Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (від 05.02.2015 р.):*

- 1) не менш як третьою загального складу сільської/селищної/міської ради, або сільським/селищним/міським головою, або членами територіальної громади, або ОСН відповідної території пропонують ініціювати добровільне об'єднання територіальних громад;
- 2) сільський/селищний/міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її

<sup>18</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : проект Закону України від 27.11.2014 р. № 0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379)

громадське обговорення в 30-денний термін, після чого вона подається до відповідної ради для надання згоди та делегування представника (представників) до спільної робочої групи;

3) сільський/селищний/міський голова після рішення відповідної ради про згоду надсилає пропозицію про об'єднання сільському/селищному/міському голові суміжної територіальної громади, де процес проходить ті ж самі фази (вивчення пропозиції, її громадське обговорення, надання згоди з делегуванням представників робочої групи або відмова);

4) у разі обопільної згоди на засадах рівноправності представництва утворюється спільна робоча група з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад з інформуванням ВР АРК, РМ АРК, відповідної обласної ради та ОДА;

5) відбувається громадське обговорення проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (з переліком громад, які об'єднуються, визначенням адміністративного центру, планом організаційних заходів щодо об'єднання), за результатами якого спільна робоча група протягом 10 днів готує їх остаточну редакцію;

6) сільські/селищні/міські голови вносять питання про схвалення у 30-денний термін остаточної редакції проекту рішення щодо об'єднання на розгляд відповідно сільських, селищних, міських рад;

7) схвалені проекти рішень у 5-денний термін подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України (незважаючи на те що єдиним органом конституційного контролю в Україні є Конституційний Суд України), який затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим чи розпорядженням голови обласної державної адміністрації;

8) сільські/селищні/міські ради ухвалюють рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;

9) у разі ухвалення рішення чи схвального результату волевиявлення сільський/селищний/міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про об'єднання, звертається з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади;

10) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом 30 днів розглядає подання про утворення об'єднаної територіальної громади та ухвалює відповідне рішення. Якщо до її складу передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів. У такому разі питання про утворення об'єднаної територіальної громади розглядається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою протягом 30 днів з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів.

На думку фахівців Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, питання добровільного об'єднання територіальних громад має вирішуватися на принципово іншій концептуальній основі, оскільки певна частина питань, що стосуються адміністративно-територіального устрою, може бути врегульована виключно законом про територіальний устрій України<sup>19</sup>. Саме такий закон має визначати повноваження органів публічної влади та порядок вирішення ними питань, пов'язаних з утворенням в Україні нових чи модифікацією існуючих адміністративно-територіальних одиниць.

Загалом об'єднання територіальних громад потребує клопіткої роботи на місцевому рівні: роз'яснення переваг такого об'єднання мешканцям громади, проведення регулярних та фахових консультацій, обговорення з громадськістю ризиків і переваг об'єднання територіальних громад тощо. Варто усвідомлювати, що всі неузгодженості та суперечності на практиці призводять до негативного сприйняття населенням перебігу й результатів реформування. Адміністративний тиск у цій сфері неприпустимий, адже це неминуче призведе до негативного сприйняття населенням “реформування згори” без урахування громадської думки.

До очікуваних ризиків, що можуть супроводжувати розвиток окремих територій України в умовах реалізації реформи децентралізації та в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, варто віднести такі. Неприпустимо розглядати об'єднані територіальні громади як альтернативу місцевим радам, що суперечить як ідеї здійснення місцевого самоврядування в Україні, так і самому процесу реформування територіальної організації влади в Україні. Без реформування виборчої системи об'єднання територіальних громад може призвести до суттєвого зростання впливу місцевих еліт.

Крім того, без реформування виборчої системи об'єднання територіальних громад призведе до значного підвищення ролі місцевих еліт, що без повного переходу виборчого процесу на пропорційну модель здатне спричинити суттєві загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави.

Критерієм успішного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, “індикатором” успішного здійснення реформи децентралізації й налагодження рівноправних, партнерських відносин між центром та регіонами слід назвати якість і доступність публічних (у тому числі адміністративних) послуг, що надаються населенню на місцях.

Аналіз роботи Центрів надання адміністративних послуг, проблеми відкритості та прозорості органів місцевого самоврядування свідчать про значний розрив між декларованою близькістю держави до громадянина й реальним станом справ у цій сфері. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, не гарантує надання мешканцям громад органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних публічних (у тому числі адміністративних) послуг. Відповідно – чинна на сьогодні система місцевого самоврядування об'єктивно не задовольняє потреби суспільства, що вимагає реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації.

<sup>19</sup> *Висновок* Головного науково-експертного управління 03.07.2014 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51326&pf35401=306689>

Так, за результатами опитування, проведеного фондом “Демократичні ініціативи” спільно з Центром Разумкова, в Україні протягом 2014 р. збільшилася кількість людей – до 40 % серед опитаних (у 2013 р. – 32 %), які були незадоволені якістю публічних послуг, що надавалися за місцем проживання. Позитивну оцінку щодо якості надання публічних послуг (за місцем проживання людини) у 2014 р. надали лише близько 5 % від кількості опитаних в Україні (у 2013 р. – 12 %) <sup>20</sup>.

Водночас переважна більшість населення і досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання публічних послуг, але частка не обізнаних щодо цього питання громадян скоротилася у 2014 р. до 59 % порівняно із 67 % у 2013 р. (від загальної кількості опитаних). Натомість в Україні істотно зросла частка тих громадян, хто знає про створення Центрів надання адміністративних послуг – з 8 % (у 2013 р.) до 21 % (у 2014 р.) та про створення офіційних веб-ресурсів щодо надання адміністративних послуг – з 4 % (у 2013 р.) до 9 % (у 2014 р.) відповідно.

До найбільш популярних серед населення України адміністративних послуг належать: реєстрація прав на нерухоме майно та земельні ділянки; реєстрація актів цивільного стану; отримання або заміна паспорта громадянина України, закордонного паспорта; оформлення (перерахунок) пенсій; реєстрація (зняття з обліку) транспортних засобів; отримання субсидії на оплату житла і житлово-комунальних послуг; подання податкової звітності тощо. Ці та інші адміністративні послуги надаються територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Поряд з цим публічні послуги, що надаються населенню на містах, охоплюють й інші сфери – соціальну, освітню, сферу охорони здоров'я та забезпечення громадського порядку тощо.

У положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наголошується на тому, що публічні послуги мають надаватися з урахуванням таких вимог:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази (приміщення та інфраструктура) органів місцевого самоврядування для надання основних форм публічних послуг;
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг;
- безперервності освіти посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України “Про адміністративні послуги” (від 6 вересня 2012 р.) суб'єктами надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (і їх уповноважені на це посадові особи) <sup>21</sup>. Адміністративні послуги надаються споживачам безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який поки що знаходиться в процесі розробки та тестування.

<sup>20</sup> Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/publications>

<sup>21</sup> Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

За даними Державної регуляторної служби, наприкінці 2014 р. в Україні діяло 659 ЦНАП. Найбільша їх кількість – у Харківській (43), Київській (37), Дніпропетровській (35), Львівській (35) областях<sup>22</sup>. Типовим для всіх областей України стало розміщення в кожному районному центрі по одному Центру надання адміністративних послуг при районній державній адміністрації. У процесі їх функціонування широко застосовується принцип “єдиного вікна” та “прозорого офісу”.

Найкращі практики світового досвіду свідчать, що будь-які “центри”, “єдині вікна” та “прозорі офіси” з надання публічних (адміністративних) послуг мають створюватися за принципом максимального наближення до тих, хто отримує ці послуги – до людини. Наприклад, у Канаді відстань до федерального офісу з надання послуг має бути не більше 50 км, до провінційного – не більше 10 км<sup>23</sup>. Натомість в Україні відстань від багатьох населених пунктів у сільській місцевості до найближчого ЦНАП часто перевищує 25 км.

Реальне наближення публічних послуг до людини в Україні вимагає вирішення низки питань – від розбудови та налагодження роботи ефективної інфраструктури до кадрового забезпечення роботи ЦНАП.

Серед пріоритетів реформування сфери адміністративних послуг в Україні слід визнати:

- оптимізацію законодавства стосовно оплати за отримання адміністративних послуг;
- розробку та ухвалення уніфікованої адміністративної процедури надання адміністративних послуг та удосконалення процедур їх надання в окремих сферах;
- поступове переведення до компетенції органів місцевого самоврядування надання послуг з видачі паспортів, реєстрації транспортних засобів, реєстрації місця проживання тощо.

Поряд з адміністративними послугами мешканці територіальної громади потребують і широкого спектра інших послуг з життєзабезпечення: від організації дошкільної освіти до охорони здоров'я та забезпечення культурного дозвілля. Це прямо пов'язано з утриманням і фінансуванням медичних закладів, сільських клубів, музеїв та інших об'єктів, вимагає відповідної ресурсної бази й дієздатного місцевого самоврядування.

### Роздуми на майбутнє...

Після підписання 12 лютого 2015 р. Мінської угоди, один з пунктів якої передбачає проведення Конституційної реформи для затвердження особливого статусу Донбасу, розпочаті в Україні реформи щодо реформування місцевого самоврядування та децентралізації видаються особливо актуальною темою і для фахівців, і для пересічних громадян. Проте для запобігання появі нового

<sup>22</sup> Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України “Про адміністративні послуги” за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/4081>

<sup>23</sup> Доступність послуг і децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/12/1/6804717/>

(чи нових) “привілейованих” регіонів нові засади децентралізації та державної регіональної політики мають отримати відповідне законодавче унормування в Основному Законі країни. Якщо оновлена Конституція визначатиме, так би мовити, нові теоретичні засади децентралізації, то в практичній площині це вимагатиме значно більших зусиль, аніж просто голосування в парламенті. Індикаторами успіху стануть:

- створення рівних умов для розвитку міст, урбанізованих територій, а також для сільських територій, сіл та селищ; формування комфортного й безпечного середовища для проживання людини на всій території України;
- формування дієздатних та конкурентоспроможних територіальних громад, здатних залучати інвесторів (у тому числі іноземних), формувати на своїй території “точки економічного зростання”, створювати нові робочі місця, що стане основою зростання добробуту мешканців громад на всій території України;
- відновлення на засадах децентралізації дієвих механізмів та інструментів щодо ефективного й раціонального задіяння та використання наявного на місцевому рівні внутрішнього потенціалу розвитку (насамперед – ресурсів), що становитиме підґрунтя для саморозвитку й економічного зростання на місцях – основи соціально-економічного процвітання територій, створення умов для комфортного та безпечного проживання людини на всій території України.♦

Зазначене дає змогу стверджувати, що реформи самоврядування в Україні започатковані. Їх підґрунтям є нормативна база, яка частково створена й активно формується. Водночас в умовах кризи суттєво загострюється проблема ресурсного забезпечення реформ. Необхідна також політична воля, підтримана спільним бажанням і в центрі, і на місцях здійснити необхідні перетворення. Тому досягнути успіху на шляху розбудови нової регіональної політики і децентралізації можливо лише шляхом цілеспрямованої, клопіткої та системної роботи.

## 6.8. ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Публікується за: Власюк О. С. Проблеми та пріоритети державної регіональної політики у соціально-економічній сфері / О. С. Власюк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. праць. – Вип. 1 (111) / НАН України; ДУ Ін-т регіональних досліджень; редкол.: гол. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2015. – С. 3–9.

**Сучасні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів.** Перманентне погіршення в регіонах стану соціально-економічної сфери та нерівномірність регіонального розвитку, що значно зросла у 2014 р., зумовлюють необхідність змін у системі державної регіональної політики. Сучасний кризовий етап розвитку економіки України потребує активного пошуку дієвих чинників стабілізації регіонального розвитку, нарощування обсягів виробництва та забезпечення належного відновлення соціальної сфери.

Попри окремі якісні зміни, що відбувалися в системі управління регіональним розвитком, і попри ухвалення довгоочікуваних законів України “Про засади

державної регіональної політики” та “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, державній регіональній політиці все ще бракує системності та наукової обґрунтованості. Дедалі гостріше проявляється неспроможність традиційними засобами впливати та регулювати соціально-економічний розвиток регіонів, а також зменшувати регіональну диспропорційність.

Як наслідок, загальний концепт державної регіональної політики вимагає надання відповідей на питання створення економічно спроможних громад, практичної реалізації ініціатив щодо децентралізації, формування сприятливого інвестиційного середовища, сприяння виходу на зовнішні ринки та зміцнення міжнародної кооперації. Сьогодні цей перелік доповнюється необхідністю вирішення проблем відновлення економіки та об’єктів інфраструктури у Донецькій та Луганській областях, а також отримання компенсації за втрачений економічний потенціал АР Крим.

Перш ніж перейти до обґрунтування позицій щодо вирішення зазначених проблем, слід окреслити особливості регіональної економічної динаміки, характер якої протягом 2013–2014 рр. помітно змінився.

Насамперед криза відносин з Російською Федерацією зумовила зменшення обсягів та зміну географічної структури зовнішньої торгівлі регіонів. Водночас загальне погіршення економічної ситуації і загострення конфлікту на сході України по різному вплинуло на динаміку регіонального експорту. Низка регіонів взагалі не відчула негативного впливу щодо експорту. Зокрема, 10 регіонів змогли наростити обсяг експорту товарів (січень-листопад 2014 р.); на їх частку припадає 20 % загального експорту. У семи регіонах збільшився експорт послуг (за січень-вересень), проте їх сукупна частка залишається незначною (менше 8 %). Обсяг імпорту скоротився більш помітно і в усіх регіонах, що в сукупності сформуvalo його згортання загалом по Україні за товарами – на 27,6 %; за послугами – на 16,5 %.

Унаслідок вагомого скорочення імпорту сальдо зовнішньої торгівлі товарами, вперше з 2005 р., починаючи з травня 2014 р. стало позитивним. Варто зазначити, що частково це відбулося за рахунок виключення зі статистичного переліку імпортозалежних АР Крим та м. Севастополя, а також скорочення на 43,4 % імпорту російських товарів. Позитивне сальдо становило 293 млн дол. США за товарами (11 місяців 2014 р.) і 4,4 млрд дол. США за послугами (9 місяців)<sup>24</sup>.

Воєнні дії на сході України спричинили занепад соціально-економічної сфери, порушення господарських зв’язків, зміну орієнтирів зовнішньоекономічної співпраці. Відбувається вимивання коштів з колись заможних регіонів, та, відповідно, зростає необхідність пошуку й активізації додаткових джерел ресурсного їх забезпечення, а також інших регіонів України. Одним із джерел є інвестиційні ресурси.

За сучасних умов залучення коштів на відновлення господарської сфери регіонів потребують зміни принципів регіональної інвестиційної політики. Регіональний розподіл інвестицій в Україні характеризується зростанням

<sup>24</sup> *Зовнішня торгівля України товарами за січень-листопад 2014 року* / Експрес-випуск Державної служби статистики України від 14.01.2015 р. № 7/0/08.2вн-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua> ; *Зовнішня торгівля України послугами за 9 місяців 2014 року* / Експрес-випуск Державної служби статистики України від 14.11.2014 р. № 483/0/08.3вн-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

нерівномірності концентрації інвестиційних ресурсів, і ця нерівномірність значно збільшилася під час кризи 2014 – початку 2015 р. Так само спостерігається і зниження загальних показників інвестиційної діяльності. У січні-вересні 2014 р. приріст обсягу капітальних інвестицій зареєстровано лише у двох регіонах – Івано-Франківській та Хмельницькій областях, а обсяги прямих іноземних інвестицій у всіх регіонах зменшилися<sup>25</sup>. Збереження ситуації, коли інвестиції концентруються в одних і тих самих регіонах, негативно відображається на спроможності регіональної економіки вільно оперувати внутрішнім потенціалом розвитку, розкривати його повною мірою, і започатковувати тенденції стабільного розвитку. При збереженні нестабільності суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації прогнозується подальше зменшення обсягів залучення інвестиційних ресурсів в усіх регіонах. Від частини іноземних та вітчизняних інвесторів слід очікувати заморожування інвестиційних проєктів або ж їх повної зупинки.

Ефективна інвестиційна діяльність на регіональному рівні залежить від конкретних механізмів, за допомогою яких можна залучати та використовувати інвестиції. Новітніми інструментами для України є індустриальні (промислові) парки. Тому, формуючи нову регіональну політику, варто звернути увагу на передовий досвід у застосуванні такого елемента інноваційної інфраструктури. Нині в Україні сутнісне наповнення індустриальних парків не забезпечує стимулювання інвестицій та збалансування територіального розвитку країни<sup>26</sup>. Натомість, наприклад, у Туреччині аналогічний економічний інструмент – організовані індустриальні зони – засвідчив свою ефективність. Тому досвід його застосування доцільно використати при напрацюванні системи стимулів для інвесторів в індустриальних парках України.

Ефективність такої моделі зумовлена переважно застосуванням спеціальної дворівневої системи фіскальних стимулів для їх інвесторів, диференційованої залежно від рівня соціально-економічного розвитку провінції, де розташована індустриальна зона, та обраної схеми стимулювання капіталовкладень. Така дворівнева система стимулів базується на поєднанні низки інструментів та інтенсивності їх застосування за принципом оберненої пропорційності до рівня соціально-економічного розвитку провінцій (тобто зі зростанням соціально-економічного рівня розвитку провінції зменшується перелік та інтенсивність фіскальних стимулів, і навпаки). Така модель створює додаткові переваги менш соціально та економічно розвиненим регіонам, що посилює їх інвестиційну привабливість, слугує одним з інструментів збалансування їх територіального розвитку та стимулює прискорення економічного розвитку країни загалом.

Прискорити розвиток окремих територій можливо і за рахунок стимулювання окремих підприємств та їх груп. Проте діюча система стимулювання точок економічного зростання в Україні має несистемний характер, а порівняння з умовами в сусідніх країнах засвідчує її неконкурентоспроможність.

<sup>25</sup> Капітальні інвестиції в Україні за січень-вересень 2014 року / Експрес-випуск Державної служби статистики України від 24.11.2014 р. № 559/0/03.4вн-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>26</sup> Про індустриальні парки : Закон України від 21.06.2012 р. № 5018-VI. – Розділ VIII. Державне стимулювання індустриальних парків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5018-17>



У територіальному вимірі переважну більшість в Україні становлять сільські території, які спеціалізуються на АПК. Від їх стабільного розвитку суттєво залежить і економічна спроможність країни. Однією з проблем сільських територій упродовж останніх років залишається недостатнє інституційне забезпечення їх розвитку. Це перешкоджає адаптації України до інституційних вимог і стандартів ЄС у частині розвитку сільських територій. На сьогодні політика управління сільськими територіями в більшості європейських держав ґрунтується на міцному інституційному фундаменті, який охоплює сукупність інституційно-правових, інституційно-організаційних та інституційно-психологічних інструментів і важелів впливу. Комплексний підхід дає змогу забезпечувати максимально ефективне використання потенціалу розвитку сільських територій, постійно нарощувати обсяги аграрного виробництва та гарантувати високу якість життя сільського населення. Натомість в Україні через низку проблем розвитку інституційного забезпечення сільські території залишаються одними з найбільш вразливих в економічному аспекті.

Зміна форми регіональної політики вимагає посиленої уваги до питань розвитку регіонів, які виступають форпостом інтеграції до ЄС на регіональному та місцевому рівні. Вирішення проблем їх соціально-економічного розвитку, нарощування потенціалу та обґрунтування шляхів посилення конкурентних переваг дають змогу на практиці опрацювати моделі формування нових регіонів, готових сформувати основу для інтеграції України до ЄС. Зокрема, дедалі більше актуалізується потреба посилення конкурентоспроможності економіки західних регіонів України, насамперед за рахунок удосконалення інвестиційного середовища, зміцнення факторних конкурентних переваг підприємств базових видів економічної діяльності, покращення просторово-структурних характеристик, підвищення рівня життя населення.

Оновлення державної регіональної політики передбачає насамперед надання більших прав регіонам та громадам щодо формування місцевих бюджетів. Наприкінці 2014 р. було ухвалено зміни до Бюджетного<sup>27</sup> та Податкового<sup>28</sup> кодексів України, які безпосередньо визначають систему формування і виконання місцевих бюджетів. Очікується, що вони не лише зміцнять фінансову спроможність громад та регіонів, а й нададуть більш широкий простір для маневру мобілізованими на місцях коштами.

***Довідково.** Основними новаціями, які стосуються забезпечення фінансової спроможності (здатності як формувати, так і вільно розпоряджатися мобілізованими коштами), є такі:*

*– запроваджено транспортний податок, зменшено кількість пільг, які надаються із сплати земельного податку, розширено можливості органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок та пільг із плати за землю;*

<sup>27</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

<sup>28</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

– за місцевими бюджетами регіонального рівня закріплено 10 % надходжень від податку на прибуток підприємств усіх форм власності, крім комунальної (останньої – 100 %), що означає збільшення можливостей для розвитку підприємництва і господарювання; запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів і зарахування його до відповідних бюджетів територіальних громад за місцем діяльності суб'єктів господарювання; збільшено частку зарахування надходжень від екологічного податку до місцевих бюджетів і передбачено зарахування плати за надання адміністративних послуг за місцем їх справляння;

– модифіковано систему фінансового вирівнювання місцевих бюджетів за податком на прибуток підприємств та податком на доходи фізичних осіб – відтепер обсяг трансфертів визначається залежно від розрахункового середнього рівня надходжень на одного мешканця громади, що має сприяти забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями, а також стимулювати місцеву владу до розширення бази оподаткування; крім того, уточнено механізм перерахування базової та реверсної дотації до місцевих бюджетів у разі несвоєчасного прийняття Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік<sup>29</sup>;

– запроваджено нові види субвенцій – освітню, медичну та інші, що сприятиме посиленню відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів – центральних органів виконавчої влади за формування й реалізацію державної політики у відповідних сферах, посилить їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в частині формування відповідних стандартів надання послуг і створення оптимальної мережі освітніх та медичних установ і закладів;

– передбачено перехід бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримання обсягу видаткових повноважень з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, що має стимулювати територіальні громади до об'єднання (особливо значення цієї норми посилюється у зв'язку з ухваленням Верховною Радою України 5 лютого 2015 року Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”). Зазначимо, що об'єднані територіальні громади отримали обсяг видаткових повноважень із відповідним ресурсним забезпеченням на тому ж рівні, що й міста обласного значення;

– усім міським радам міст обласного значення надано право здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій, а видатки на обслуговування місцевого боргу віднесено до категорії захищених.

Також для підтримки діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва було удвічі зменшено ставку єдиного податку і на два роки заборонено

<sup>29</sup> Мінрегіонбуд України : Процес децентралізації фінансів необхідно завершити якнайшвидше // Асоціація міст України. – 2015. – 12 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://2.auc.org.ua/news/minregion-protses-detsentralizatsii-finansiv-neobkhidno-zavershiti-yaknaishvidshe>

здійснювати перевірку діяльності цих суб'єктів. Оскільки єдиний податок надходить до місцевих бюджетів, зазначені заходи мають істотно посприяти активізації діяльності малого бізнесу і, відповідно, забезпечити надходження до місцевих бюджетів.

Податок на нерухомість та збір з продажу підакцизних товарів також будуть зараховуватися до місцевих бюджетів, ставки за ними визначатиме місцева влада. Крім того, до Державного фонду регіонального розвитку заплановано спрямувати 3 млрд грн<sup>30</sup> – це найбільший обсяг за три роки діяльності фонду.

Очікується, що завдяки змінам до бюджетно-податкового законодавства місцеві бюджети додатково отримують у 2015 р. понад 40 млрд грн (план доходної частини місцевих бюджетів на 2015 р. становить 262, 1 млрд грн, у тому числі за загальним фондом – близько 250,4 млрд грн, за спеціальним – близько 11,7 млрд грн<sup>31</sup>).

Унаслідок ухвалених змін ефективність адміністрування і використання отриманих податків та зборів відтепер визначально залежить від роботи місцевої влади, оскільки децентралізація фінансів передбачає і значно більшу відповідальність за використання отриманих коштів.

Однак, незважаючи на позитивні новації бюджетного та податкового законодавства, у системі формування і виконання місцевих бюджетів залишається низка недоліків, зокрема:

- немає норми про закріплення обсягу бюджету розвитку, що може призвести до їх відсутності, оскільки найбільш дохідні джерела (наприклад, єдиний податок) передано до загального фонду;

- не унормований механізм фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування міст районного значення, селищ і сіл на перехідний період до формування дієздатних громад шляхом їх об'єднання. Наразі склалася ситуація, коли органи влади обласного та районного рівня під час розроблення своїх бюджетів відмовляються від фінансування закладів соціально-культурної сфери в малих населених пунктах і вимагають їх передачі з комунальної до обласної або районної власності<sup>32</sup>;

- до бюджетів місцевого самоврядування (міст, селищ і сіл) зараховується податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а не загалом податок на майно (до складу якого тепер входить податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плата за землю). Тим самим міста районного значення, селища та села фактично позбавлені надходжень від плати за землю.

**Пріоритетні напрями державної регіональної політики в соціально-економічній сфері.** Проблеми регіонального розвитку, за умови відсутності належного реагування, переростають і будуть перерости в загрози регіональної стабільності. Критичними ризиками для розвитку регіонів України сьогодні

<sup>30</sup> Про Державний бюджет України : Закон України від 28.12.2015 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

<sup>31</sup> Як розрахують місцеві бюджети у 2015 році // Інформаційний простір. – 2014. – 28 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infoprostir.com.ua/?p=58790>

<sup>32</sup> Мінрегіонбуд України : Процес децентралізації фінансів необхідно завершити якнайшвидше // Асоціація міст України. – 2015. – 12 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://2.auc.org.ua/news/minregion-protses-detsentralizatsii-finansiv-neobkhidno-zavershiti-yaknaishvidshe>

є неможливість освоєння власного потенціалу за рахунок існуючих інструментів та джерел ресурсів, проблематичність повноцінного залучення необхідних ресурсів, руйнування господарських зв'язків усередині країни, зміна ресурсних та міграційних потоків, потреба у зміні експортної орієнтації та торговельних партнерів на зовнішньому ринку. Зазначені ризики суттєво посилюються необхідністю компенсації втрат від анексії АР Крим та руйнування господарства на території Донецької та Луганської областей. Ці ризики вимагають невідкладного обґрунтування ключових векторів регіональної політики, орієнтованих на мінімізацію їх впливу на економіку регіонів.

Пріоритети державної регіональної політики повною мірою висвітлені у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційній угоді Верховної Ради України VIII скликання, у Стратегії реформ – 2020. Новітніми підходами до здійснення регіональної політики є зміна принципів інвестування у регіонах, оновлення механізмів управління окремими територіями, використання інноваційних механізмів стимулювання точок зростання та активізації господарської діяльності, зміна основ формування міжбюджетних відносин. Перспективним напрямом державної політики є посилення конкурентоспроможності регіональної економіки, а також інтенсивний розвиток міжрегіонального співробітництва всередині країни.

Регіональна політика має мінімізувати регіональні диспропорції та не допускати появи депресивних територій, тому її пріоритетом є відновлення позитивної економічної динаміки регіонального розвитку та посилення міжрегіональних зв'язків. З метою оновлення системи регулювання регіональних диспропорцій та усунення загроз появи нових депресивних територій доцільно переглянути принципи їх визначення й інструменти надання їм допомоги. Зокрема, такими інструментами можуть стати горизонтальне міжбюджетне вирівнювання, залучення коштів міжнародних організацій, використання державно-приватного партнерства.

Зрештою, сучасна регіональна політика має дати відповіді на питання, як відбудувати економіку звільнених територій Донецької та Луганської областей, компенсувати втрати, завдані російською воєнною агресією, забезпечити необхідні темпи відновлення динаміки інвестування, об'єктів виробничої сфери й житлово-комунального господарства, налагодити порушені міжрегіональні господарські зв'язки.

Окремої уваги потребує питання відшкодування збитків, завданих анексією Криму та воєнним захопленням частини території Донецької і Луганської областей. В умовах продовження бойових дій у Донецькій та Луганській областях проблематично комплексно оцінити втрати економіки зазначених регіонів. Це питання на порядку денному стане одним із першочергових в умовах мирного врегулювання. Що стосується Криму, то ситуація тут більш прозора і зрозуміла. Головною економічною втратою України внаслідок анексії Криму слід вважати чорноморський шельф. Втрати Україною потенційних запасів вуглеводнів упродовж кількох десятиліть можуть сягнути 450 млрд дол. США<sup>33</sup>, що в перспективі могло б становити до 50 % усього вітчизняного видобутку вуглеводнів

<sup>33</sup> Бабанін О. Піррова перемога Росії в Криму / О. Бабанін, І. Сікора // Дзеркало тижня. – 2014. – 21 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/economics\\_of\\_regions/pirrova-peremoga-rosiyi-v-krimu-.html](http://gazeta.dt.ua/economics_of_regions/pirrova-peremoga-rosiyi-v-krimu-.html)



на материковій частині країни... Я впевнений, що ми виграємо економічне, демократичне, ліберальне змагання за розум, за настрої кримчан, тому що ми будемо ефективними, не корумпованими, демократичними, ми будемо вільними”<sup>39</sup>.

Найбільш ефективною позицією в боротьбі за АР Крим є демонстрація переваг кращої соціально-економічної ситуації на материковій частині України після інтеграції до ЄС. В аспекті отримання економічної компенсації за анексію АР Крим варто звернути увагу на можливості перегляду сум позовів до Російської Федерації з приводу отримання компенсації за завдані у результаті анексії збитки і внесення до них сум від можливого використання вуглеводнів, видобутих на чорноморському шельфі, а також на необхідність зупинки примусового відбирання державного майна і націоналізації власності приватних інвесторів.

Динаміка зовнішньої торгівлі у регіонах загалом свідчить про значний запас міцності українських експортерів і адекватність реагування на несприятливу кон'юнктуру ринку шляхом корегування регіональної, товарної та географічної структури експорту-імпорту. Завданням найближчого часу у сфері зовнішньої торгівлі стане пошук шляхів заміщення втрат від згортання торгівлі з Російською Федерацією. Не менш важливим напрямом стабілізації зовнішньої торгівлі є пошук внутрішніх джерел заміщення критичного та інвестиційного імпорту. Необхідно детально проаналізувати товарну структуру регіонального експорту й імпорту з метою налагодження співпраці між внутрішнім виробником та внутрішнім імпортером і подальшого пошуку цінового компромісу.

Одним із ризиків зростання обсягів експорту в окремих регіонах в умовах девальвації національної валюти є паралельне згортання внутрішньої торгівлі через більш вигідні зовнішні умови збуту. Це може призвести до росту роздрібних цін на основні споживчі товари в регіонах, які спеціалізуються переважно на виробництві товарів кінцевого споживання. Як наслідок, на рівні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України необхідним є розроблення комплексу заходів з забезпечення внутрішнього споживача від різких цінових коливань і недопущення виникнення дефіциту товарів масового споживання.

Запобігти появі нових депресивних територій можливо також шляхом зміни політики інвестування на регіональному рівні. Регіональна інвестиційна політика має спрямовуватися на максимальне залучення коштів через новітні механізми стимулювання регіонального розвитку. Активізувати інвестиційну діяльність на регіональному рівні, а також призупинити зменшення обсягів капітального інвестування та відплив прямих іноземних інвестицій з регіонів України дозволить ефективний захист прав інвесторів та надання гарантій іноземним інвесторам щодо стабільності умов ведення бізнесу. Ефективним інструментом недопущення зупинки реалізації вже діючих інвестиційних проєктів може стати розстрочка термінів виплати кредитів, застосування норм прискореної амортизації тощо. Необхідно також стимулювати створення таких форм господарської та інвестиційної діяльності, як регіональні парки і промислові округи, що сприятиме активізації інвестиційної діяльності в регіоні.

<sup>39</sup> *Крим знову буде Українським* – П. Порошенко // 5 канал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.5.ua/Okupazia-Krimu/krim-skoro-znovu-bude-ukrajinskim-poroshenko-52932.html>

Збільшити ефективність розподілу інвестицій та підвищити їх віддачу дозволить стимулювання кооперації між підприємствами суміжних галузей у межах регіону з метою спільної реалізації стратегії залучення інвестицій, у тому числі створення сумісних підприємств із виготовлення спеціалізованої продукції та її переробки. Іншим шляхом є створення для підприємств преференційного режиму господарської діяльності через надання можливостей отримання кредитів за зниженими ставками, використання понижуючого коефіцієнта при застосуванні норм амортизації, встановлення пільгових ставок місцевих податків і зборів.

Підвищенню ефективності інструментів фінансування капітальних проєктів сприятиме розширення дії механізму державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб в Україні. До сфер державно-приватного партнерства варто долучити спорудження об'єктів соціальної інфраструктури, розробку родовищ газоконденсатних і нафтогазо-конденсатних енергетичних ресурсів, розробку та упровадження унікальних новаторських технологій з метою залучення інвесторів до виконання соціально та суспільно значущих проєктів за умови надання їм пільг при оподаткуванні прибутку від їх реалізації.

Наповнити дієвим змістом такий інноваційний інструмент стимулювання регіонального розвитку, як індустріальні парки, дозволить перегляд існуючої системи стимулів щодо їх створення парків та залучення інвесторів. Зокрема, необхідні зміни до Податкового кодексу України щодо встановлення податкових преференцій для учасників (інвесторів та підприємців) індустріальних парків.

Важливим завданням регіонального політики є стабілізація розвитку містоутворюючих підприємств та забезпечення поширення стимулюючого ефекту на суміжні галузі й території. Для стимулювання точок економічного зростання слід застосовувати податкові пільги, знижені норми амортизаційних відрахувань, пільгові кредити, пільгові умови реінвестування прибутку, звільнення від частини податків. Такі питання мають бути унормовані в Податковому кодексі України.

Основними завданнями покращення інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій України є удосконалення відповідної нормативно-правової бази. Необхідними заходами є наближення вітчизняного законодавства з питань розвитку сільських територій і транскордонного співробітництва до вимог ЄС, модернізація інфраструктури сільських територій, розбудова інститутів громадянського суспільства.

Шляхами вирішення завдань забезпечення розвитку сільських територій є посилення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад, удосконалення законодавства України про пріоритетні напрями розвитку сільських територій держави, завершення процесу розмежування земель загальнодержавної та комунальної власності, а також забезпечення органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад правом розпоряджатися земельними ресурсами. Також доцільно сформувати низку транскордонних аграрних кластерів та аграрно-індустріальних парків із залученням до співпраці суб'єктів господарювання, що

розташовані на суміжних прикордонних сільських територіях сусідніх країн – членів ЄС, реалізовувати кілька транскордонних пілотних проектів за участю прикордонних сільських територій західних регіонів України та сусідніх країн – членів ЄС.

Особлива роль в інтеграції до ЄС належить західним регіонам України. Застосування різних інструментів співпраці, активізація прикордонного руху, транскордонне співробітництво – це ті реальні важелі, які допомагають регіональній економіці заходу України адаптуватися до змін виробничої спеціалізації, адекватно реагувати на посилення зовнішньої конкуренції, бути гнучкими й ефективними щодо відповіді на виклики сьогодення. Головними завданнями використання конкурентних переваг західних регіонів України є усунення просторово-структурних диспропорцій та деформацій, асиметрії міжбюджетних відносин, диференціації рівнів економічного розвитку і якості життя людей, регулювання залежності регіональної економіки від кон'юнктурних коливань на зовнішніх ринках, оптимізація динаміки експорту і критичного імпорту стратегічних ресурсів, удосконалення системи стратегічного планування соціально-економічного розвитку на регіональному та місцевому рівнях.

Перспективними напрямками використання конкурентних переваг і можливостей розвитку західних регіонів України є розвиток малого підприємництва та ділової активності населення, розширення внутрішнього споживчого ринку й забезпечення імпортозаміщення, зміцнення конкурентних переваг суб'єктів базових видів економічної діяльності, удосконалення інфраструктури аграрного ринку України в умовах дії Угоди про Асоціацію з ЄС, використання туристичного і рекреаційного потенціалу, активізація впливу соціальної політики на забезпечення збалансованого розвитку західних регіонів України, удосконалення системи управління регіональним розвитком та інституту місцевого самоврядування.

На завершення зазначимо, що успішність перетворення *територіальних громад та регіонів на фінансово й економічно спроможні одиниці* передбачає вжиття низки термінових заходів уже в поточному році. Ними, зокрема, мають стати:

- закріплення обсягу бюджету розвитку в розмірі не менше 10 % від доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету для здійснення капітальних видатків;
- забезпечення обов'язкового фінансування у 2015 р. делегованих повноважень міст районного значення, селищ, сіл за рахунок трансфертів з районного бюджету в обсягах, не менших, ніж у 2014 р., відповідно до формули, затвердженої Мінфіном, без вилучення таких об'єктів з комунальної власності відповідних бюджетних установ<sup>40</sup>;
- закріплення за бюджетами місцевого самоврядування усього обсягу надходжень від податку на майно;

<sup>40</sup> *Зміни до Бюджетного кодексу України ставлять під загрозу процес формування дієздатних громад!* // Асоціація міст України. – 2015. – 5 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://2.auc.org.ua/news/zmini-do-byudzhetnogo-kodeksu-ukraini-stavlyat-pid-zagrozu-protses-formuvannya-diezdatnikh-gromad>



- удосконалення механізму планування та здійснення поточних видатків у навчальних та медичних закладах з місцевих бюджетів і коригування цих видатків відповідно до наданих медичної та освітньої субвенцій;
- забезпечення спрямування коштів Державного фонду регіонального розвитку на підтримку реалізації проектів співробітництва територіальних громад і добровільного об'єднання територіальних громад.

## 6.9. СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Публікується за: *Власюк О. С.* Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України / *О. С. Власюк* // Регіональна економіка, – 2015. – № 3 (77). – С. 16–23.

Проведення адміністративно-територіальної реформи належить до фундаментальних завдань розбудови української незалежної держави. Система організації публічної влади й управління тісно пов'язана з територіальним устроєм держави, між ними існує тісний взаємозв'язок та взаємозумовленість. Ефективна територіальна організація влади, формою інституціалізації якої виступає система адміністративно-територіального устрою, є вагомим чинником забезпечення територіальної цілісності, динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, раціонального використання ресурсного потенціалу, практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави загалом<sup>41</sup>.

Актуальність проведення адміністративно-територіальної реформи назріла давно, оскільки чинний на сьогодні територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології і був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори донизу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Отже, існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком.

Аргументом на користь проведення реформи є також те, що залучення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її реальні кроки до інтегрування в Європейське Співтовариство ставлять питання щодо відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

<sup>41</sup> *Павлюк А. П.* Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою / Україна в 2007 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2007. – С. 384.

Питання необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи постає й у зв'язку з останніми подіями в Криму та на сході України, коли через окупацію частини території виникла необхідність змінювати межі адміністративно-територіальних одиниць і запроваджувати особливий режим управління для окремих територій. Так, з метою упорядкування адміністративних зв'язків між окремими населеними пунктами, які були розірвані внаслідок проведення антитерористичної операції, створення умов для ефективного здійснення повноважень органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, що розташовані поза межами зони проведення антитерористичної операції, та забезпечення життєдіяльності в таких населених пунктах були прийняті зміни до адміністративно-територіального устрою Донецької<sup>42</sup> і Луганської<sup>43</sup> областей.

В Україні до цього часу зберігається територіальний устрій, що сформувався в період її перебування у складі колишнього СРСР. Сучасний адміністративно-територіальний поділ країни є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень становлять Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь; субрегіональний рівень – адміністративні райони; низовий рівень – сільська (міська, селищна) рада, населений пункт. Станом на 1 січня 2014 р. система адміністративно-територіального устрою включала: АР Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10 279 сільських рад, 28 397 сільських населених пунктів<sup>44</sup>. Очевидною є надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць низового рівня, більшість із них не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Слід зазначити, що на окремих етапах періоду незалежності в умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою, несистемного підходу до розбудови місцевого самоврядування в Україні шляхом подрібнення створювалися нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Зокрема, з 1991 по 2005 рр. було створено 5 нових адміністративних районів, а кількість сільських рад зросла майже на 800 одиниць.

Серед проблемних питань адміністративно-територіального устрою слід відзначити також: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць;

<sup>42</sup> Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 31-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/31-19>

<sup>43</sup> Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Луганської області, зміну і встановлення меж Перевальського і Попаснянського районів Луганської області : Постанова Верховної Ради України від 07.10.2014 р. № 1693-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1693-18>

<sup>44</sup> Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2014 року / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ds/ator/ator2014\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ds/ator/ator2014_u.htm)

існування серед категорій адміністративно-територіальних одиниць, таких як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст, відсутність відповідних картографічних матеріалів та невнесення їх у натуру тощо<sup>45</sup>.

Правове регулювання питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм, є недостатнім і суперечливим. До цього часу базовим нормативним актом із регулювання адміністративно-територіального устрою залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”. Водночас нормативно-правову базу в цій сфері правового регулювання формують Конституція України; законодавство, що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначає фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний та Податковий кодекси); галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у відповідних сферах правовідносин (Земельний, Господарський кодекси); законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики. Згідно з Конституцією України (стаття 132) територіальний устрій держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

За роки незалежності суспільно-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Держава рухалася до ліквідації тоталітарної політичної системи й командно-адміністративної економіки. Протягом цього часу періодично активізувалися процеси пошуку моделей територіальної організації влади. Проте проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управлінням територіями не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо вони загострилися на найнижчому базовому рівні – в селах, селищах та малих містах, де місцеве самоврядування переважно неспроможне активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Найвідомішою і такою, що пройшла певну публічну апробацію концептуальних засад та була покладена в основу законопроекту “Про територіальний устрій”, є модель реформування адміністративно-територіального устрою, розроблена у 2005 р. під керівництвом Романа Безсмертного, на той час – віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. Ця модель ґрунтувалася на ідеї максимального делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Пропонувалося встановити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони (міста-регіони) – райони (міста-райони) – громади, що визначалися базовою ланкою, з якої мала розпочинатися реформа. Громада як адміністративно-територіальна одиниця мала стати основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування

<sup>45</sup> *Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення* / за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К., 2003. – С. 56–58.

і надання їй населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Був запропонований кількісний критерій чисельності населення для утворення громад: не менше 5000 жителів, а на територіях з низькою щільністю населення – не менше 3500 жителів.

Проте ця реформа не була запроваджена. Зазначимо, що проведення такої масштабної реформи потребує сильної політичної волі на найвищому рівні керівництва державою, консенсусу основних політичних сил і громадських організацій та значних фінансових ресурсів. Саме відсутність цих чинників стала головною причиною призупинення роботи щодо імплементації реформи.

На нинішньому етапі державного будівництва реформування системи державного управління на засадах децентралізації проголошено однією з ключових реформ, зокрема серед 10 реформ для першочергової реалізації у Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій Указом Президента України<sup>46</sup>. Про необхідність проведення децентралізації влади неодноразово публічно заявляли найвищі посадові особи держави, зокрема Президент України П. Порошенко, Голова Верховної Ради України В. Гройсман. У Коаліційній угоді<sup>47</sup> серед головних напрямів децентралізації та реформи місцевого самоврядування визначено формування самодостатніх громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Реформування адміністративно-територіального устрою передбачено новою Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, прийнятою в серпні 2014 року<sup>48</sup>.

Новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, ефективного розвитку державного управління й місцевого самоврядування, спроможності та самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

На сьогодні не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України та алгоритму реалізації реформи. До того ж реформування системи управління територіальним розвитком держави й адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до Конституції України та низки законів України, зокрема “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві органи виконавчої влади”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” та ін.

З огляду на це, важливо забезпечити системний підхід до реалізації адміністративно-територіальної реформи. Необхідно прийняти закон “Про адміністративно-територіальний устрій”, у якому відобразити засади державної політики у цій сфері, закріпити конструкцію нового адміністративно-територіального

<sup>46</sup> Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020 : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

<sup>47</sup> Коаліційна угода. Парафована керівниками 5 партій 21 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf)

<sup>48</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

устрою, особливості визначення території та меж населених пунктів, процедури внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою тощо. Необхідно також схвалити концепцію адміністративно-територіальної реформи, в якій зафіксувати принципи і критерії формування кожного рівня територіального устрою, визначити етапи реалізації реформи, завдання та критерії її оцінювання на кожному етапі.

Очевидно, що розпочинати реформування територіальних громад, які розглядаються як елементи базового низового рівня нового адміністративно-територіального устрою, потрібно, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Водночас уже зроблено окремі кроки щодо створення законодавчого підґрунтя реформування територіальних громад. 1 квітня 2014 р. урядом України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й розроблено план заходів із її реалізації. Основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. У рамках реформи мають розпочатися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

У цьому руслі у 2014 р. прийнято Закон України “Про співробітництво територіальних громад”<sup>49</sup>. Прийняття закону зумовлено необхідністю розбудови правової основи для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”. Закон повинен ліквідувати існуючу прогалину в законодавстві про місцеве самоврядування, а саме – відсутність процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Метою закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам, створення правових умов і можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

<sup>49</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

Законом визначено основні умови об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та діяльності в ній органів місцевого самоврядування до формування нових органів. Врегулюються питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема фінансової.

Реалізація подальших кроків щодо реформування територіальних громад потребує розроблення і прийняття нормативних актів для практичної реалізації його положень. Зокрема, для вирішення завдання формування дієздатних територіальних громад необхідно визначити критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на рівні громади. З цією метою 8 квітня 2015 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Методикою визначено умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад. Одним з основних положень Методики є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу.

Затвердження Методики дозволило розпочати процес розроблення й затвердження для кожного регіону перспективних планів формування спроможних територіальних громад, які зможуть реалізувати в повному обсязі функції з надання високоякісних послуг населенню у життєво важливих сферах. Від того, наскільки якісно будуть розроблені й реалізовані ці плани, залежить подальший розвиток системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Процес формування перспективних планів має три основні етапи. На першому етапі визначаються потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних територіальних громад. Такими центрами наперед мають стати міста обласного значення та районні центри. На другому етапі визначається зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади. Ця зона має становити 20 км по автошляхах із твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 км, якщо чисельність жителів населених пунктів, що розташовані в зоні віддаленості, не перевищує 10 % від загальної кількості мешканців об'єднаної громади. На третьому етапі визначається адміністративний центр із населених пунктів, які розташовані за межами зони доступності.

Станом на кінець червня 2015 р. вже 11 областей затвердили перспективні плани формування самодостатніх громад: Дніпропетровська, Житомирська, Хмельницька, Херсонська, Миколаївська, Полтавська, Харківська, Чернігівська та Рівненська – на сесіях обласних рад, Луганська і Донецька – затвердили плани рішенням військово-цивільних адміністрацій.

Кінцевою метою цієї роботи є створення спроможних територіальних громад – територіальних громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання будуть здатні самостійно забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту,

житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Успішному формуванню дієздатних територіальних громад сприятиме аналіз передумов, ризиків і перешкод, що можуть виникнути у процесі реалізації реформи. Серед найбільш імовірних ризиків та перешкод слід назвати:

- можливе послаблення керованості на низовому рівні управління на час проведення реформи;

- спротив на рівні місцевих управлінських еліт, оскільки реформа передбачає суттєве підвищення відповідальності на низовому рівні управління та оптимізацію (зменшення) кількості сільських, селищних, міських, а на наступному етапі – районних рад, унаслідок чого частина управлінців втратять роботу;

- можливість виникнення суперечок з приводу земельних і майнових питань;

- відсутність достатніх фінансових ресурсів для стимулювання об'єднання територіальних громад, що передбачено законом.

Для нейтралізації зазначених ризиків необхідно створити належне інституційне забезпечення процесу реформування. Останнє передбачає прийняття низки нормативних актів для формування системи організаційно-правових і фінансово-економічних механізмів, спрямованих на становлення та розвиток самодостатніх територіальних громад. Окремих помилок можна уникнути, передбачивши проведення державно-правових експериментів на визначених територіях з метою становлення і розвитку нових стандартів управління територіями, формування місцевого самоврядування базового рівня, спроможного створити та підтримувати сприятливе життєве середовище, необхідне для нормального життя людини, захисту її прав, надання жителям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг. Необхідно також потурбуватися про кваліфіковане кадрове забезпечення реформи, інформаційний супровід.

Під час проведення реформи слід використати досвід інших країн – сусідів України, що успішно здійснили реформу систем територіального управління. У цьому напрямі для напрацювання пропозицій для удосконалення правового регулювання питань реформування управління місцевим розвитком і місцевого самоврядування в Україні створено українсько-польську консультативну групу. Створенню такої групи передувало підписання 17 грудня 2014 р. у м. Варшаві Меморандуму про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні. Українсько-польська консультативна група має здійснити оцінку стану виконання рішень щодо фінансової децентралізації, підготувати пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування з урахуванням виконання місцевих бюджетів, опрацювати механізми забезпечення громадського й державного контролю за публічними фінансами.

Реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в Україні – це одна з фундаментальних реформ, що торкається практично всіх сфер життєдіяльності суспільства, тому для її успішного проведення необхідна широка підтримка громадськості. Це, у свою чергу, вимагає об'єктивного та широкого висвітлення процесу і проблем реформування в засобах масової інформації.

## 6.10. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Власюк О. С. Виступ на “круглому столі”  
“Регіональна багатогранність України як ідеологія нової регіональної політики”  
(Київ, НІСД, 17 червня 2015 р.). Публікується вперше.

Сьогодні ми можемо констатувати, що після багатьох декларацій та гучних заяв Україна вперше реально наблизилася до зміни системи територіального управління. По-новому поглянути на питання регіональних особливостей нас змушують реалії. Протягом тривалого часу суспільству постійно нав'язувалась ідея про виключну специфіку окремих регіонів. Наскільки виключно, що вони можуть фактично жити своїм життям, незалежно від інтересів суспільства і держави. Слід, наприклад, згадати лозунг, що Донбас годує всю країну. Зрештою, з цих відмінностей (більшою мірою вигаданих, ніж дійсних) виросла загроза існуванню цілісної держави Україна.

Тому одним із пріоритетів сучасного розвитку країни є об'єднання регіонального різноманіття навколо єдиної державницької ідеї. При цьому значну диференціацію у рівнях регіонального розвитку не варто розглядати виключно як загрозу. Слід виходити з того, що різниця потенціалів – це основа будь-якого руху і стимул для вирівнювання. У цьому контексті завдання науковців, експертів і практиків-посадовців полягає в пошуку механізму врахування та збалансування інтересів усіх регіонів, щоб їх культурне різноманіття не доповнювалося розривами у рівнях життя, а кордони між жителями різних областей були лише умовними – суто адміністративними.

Сьогодні на найвищому рівні влади в Україні існує розуміння важливості невідкладного вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів та удосконалення системи управління територіальним розвитком держави. При цьому бойові дії на Донбасі і необхідність захисту територіальної цілісності України не відсувають на задній план питання розвитку кожного регіону. Децентралізацію проголошено однією з ключових реформ, зокрема, вона присутня серед 10 реформ для першочергової реалізації у Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій Указом Президента України.

Модель жорсткої централізації управління регіональним розвитком вибувувалася в Україні десятиліттями. Обмеження прав та можливостей регіонів самостійно вирішувати питання напрямів і ресурсного забезпечення власного розвитку фактично вбивало регіональну ініціативу. Маємо констатувати, що відсутність належної можливості для реалізації потенціалу розвитку регіонів стала одним із чинників гальмування виходу України з післякризової депресії. Більше того, нагромадження суперечностей у відносинах між Центром і регіонами створило сприятливе підґрунтя для поширення тенденцій сепаратизму.

Ключовою фінансовою проблемою розвитку регіонів була надмірна бюджетна централізація. Спрямування бюджетних потоків у центр спричинило фінансову недієздатність місцевого самоврядування, недостатність ресурсів для вирішення повсякденних питань розвитку громади. У 2014 р. майже 90 % бюджетів територіальних громад отримували державні дотації, з них майже



5,5 тис. громад були дотаційними на рівні понад 70 %, а близько 500 громад утримувалися за рахунок коштів державного бюджету на понад 90 %. За таких умов органи місцевого самоврядування були неспроможні у повному обсязі виконувати свої повноваження.

Тому визначальним кроком стратегії держави, спрямованим на децентралізацію, стала податкова реформа, орієнтована на розширення фінансових ресурсів регіонів та зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування. Її реалізація в поточному році вже дала перші результати. За підсумками першого кварталу 2015 р., досягнуто значне зростання доходної та видаткової частини місцевих бюджетів. Так, доходи місцевих бюджетів збільшилися на 15,9 % порівняно з аналогічним періодом 2014 р. і становили 27,8 млрд грн. Видатки місцевих бюджетів збільшилися на 3,9 % і становили 52,5 млрд грн.

Тепер кілька слів про тенденції регіонального розвитку, які сформувалися в Україні протягом останніх років. Під час короткого періоду зростання після 2010 р. регіони не змогли реально стимулювати модернізацію великого виробництва, розширення ринків збуту та джерел постачання сировини. Постраждало також мале і середнє підприємництво, оскільки тією чи іншою мірою було інтегроване в ланцюги постачання та збуту великих підприємств.

Як наслідок, розвиток регіонів у минулому і на початку поточного року характеризується спадом по більшості напрямів і показників. Падіння відбулось у реальному секторі, у зовнішній торгівлі, дуже відчутно – в інвестиційній активності, будівництві тощо. Це – об'єктивна реакція економіки на події в Україні і довкола неї.

Значний тиск на розвиток регіонів чинить ситуація на Донбасі. Йдеться не лише про катастрофічне скорочення виробництва у Донецькій та Луганській областях. Сусіднім регіонам, які мали потужні виробничо-збутові зв'язки з Донбасом, досі не вдається компенсувати ці втрати за рахунок інших каналів постачання. У свою чергу, підприємствам Донбасу завдано не меншої шкоди і через порушення налагоджених зв'язків “сировина – виробництво – збут” з іншими регіонами країни. Унаслідок воєнного конфлікту найбільших збитків завдано підприємствам добувної, хімічної промисловості, гірничо-металургійного комплексу і машинобудування.

З посиленням кризи загострилися проблеми промислового комплексу регіонів, які накопичувались роками. Йдеться про надмірну залежність від зовнішньої кон'юнктури на ринках основних експортних товарів, високу енерго- та матеріалоемність виробництва. Це стало причиною різкого зростання собівартості, дефіциту коштів для модернізації основних фондів, скорочення збуту на внутрішньому ринку через зменшення попиту на продукцію проміжного споживання та інвестиційного призначення.

У сфері зовнішньої торгівлі початок 2015 р. позначився відчутним зниженням зовнішньоторговельної активності у більшості регіонів. І якщо падіння імпорту пояснюється зменшенням купівельної спроможності населення України, то щодо експорту варто говорити про неспроможність регіональних експортерів (хочеться сподіватися, тимчасову) повною мірою компенсувати відмову від ринку Російської Федерації. Неоднозначною є ситуація у сфері зовнішньої торгівлі з країнами ЄС. Тут досягнута динаміка не відповідає задекларованим в Угоді про Асоціацію можливостям розширення вітчизняного експорту до Європи.

Загалом недосконала структура національної економіки викликала низку проблем, що мають ідентичний зміст на загальнодержавному і регіональному рівнях та потребують вирішення у найближчій перспективі. Це, зокрема:

– збереження збиткового характеру низки базових галузей, що вимагає додаткових зусиль для підвищення конкурентоспроможності регіональних виробників та експортерів;

– надмірна залежність базових галузей від кон'юнктури зовнішніх ринків збуту за недостатньої розвиненості внутрішнього ринку, наявність у товарній структурі виробництва більшості регіонів значної частки продукції з низькою доданою вартістю, недостатня орієнтованість регіональних виробників на кінцеве споживання;

– незбалансована структура енергозабезпечення внаслідок неефективного використання паливно-енергетичних ресурсів підприємствами вугільної, металургійної, машинобудівної та хімічної галузей, що найгостріше проявляється у старопромислових регіонах сходу України.

За цих умов ключові завдання стабілізації економічного розвитку держави та регіонів також збігаються і полягають у такому.

1. Слід започаткувати та послідовно здійснювати заходи, спрямовані на забезпечення глибинних зрушень у структурі економіки регіонів. Йдеться про зменшення їх монофункціональності, розвиток нових нетрадиційних для регіону видів економічної діяльності, стимулювання малого і середнього підприємництва, оптимізацію товарної структури виробництва та якісних характеристик продукції тощо.

2. Необхідно посилити міжрегіональну кооперацію, стимулювати транскордонні взаємозв'язки та вжити організаційні заходи з метою зменшення залежності від кон'юнктурних коливань і впливу чинників неекономічного характеру.

У процесі реформ має бути досягнута відповідність регіональної політики України стандартам ЄС, що передбачено Угодою про асоціацію. На стратегічному рівні політика регіонального розвитку в Україні корелює з політикою ЄС. Принаймні визначені у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року принципи і пріоритети відповідають європейським практикам та вимогам.

Процес імплементації європейського досвіду регіональної політики починається з проблематики місцевого самоврядування і розвитку громад. Зокрема, регіональна політика ЄС передбачає забезпечення рівномірного, збалансованого розвитку територій, "підтягнення" показників територій із низьким рівнем розвитку до середніх значень. У свою чергу, для України територіальна нерівномірність розвитку є однією з найгостріших проблем. Її вирішення неможливе методом штучного вирівнювання чи дотацій. Тут необхідний європейський досвід щодо системи стимулів, яка дасть змогу розвиватися кожній території. Крім цього, комплексна реформа державної регіональної політики має охоплювати питання транскордонного співробітництва, оскільки практичні кроки європейської інтеграції України відбуватимуться у першу чергу в регіонах.

Нині Україна потребує зміни застарілих адміністративних традицій управління регіональним розвитком. Повноваження та ресурси для їх реалізації

мають бути передані громадам і регіонам за принципом субсидіарності. Водночас обсяг переданих повноважень має бути збалансований відповідальністю за вирішення проблем регіонального розвитку.

Міцна громада повинна стати фундаментом демократичного розвитку всієї країни. За нових умов зростає роль місцевої влади щодо реалізації потенціалу територій і просування економічних ініціатив. З новими повноваженнями та фінансовими ресурсами громада перетворюється на ключовий об'єкт регіональної політики. Отже, основні зусилля щодо стабілізації економіки на місцевому рівні і створення умов для її подальшого розвитку мають бути реалізовані саме на рівні громади. У цьому контексті продуктивна співпраця між державним представництвом на місцевому рівні і громадою є однією з основних вимог для забезпечення ефективної роботи управлінських структур та успішності реформ.

### **6.11. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ВИКЛИКИ, ЗАГРОЗИ, НОВІ МЕХАНІЗМИ**

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на міжнародній науково-практичній конференції “Територіальний розвиток і регіональна політика: сучасний стан та орієнтири подальших реформ” (ДУ “Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України”, 9–11 червня 2016 р.).*

Соціально-економічний розвиток регіонів України у 2015 – на початку 2016 рр. демонстрував неоднозначну динаміку. Для початку 2016 р. більш характерними є позитивні тенденції розвитку порівняно із 2015 р. Можна спостерігати поступове відновлення окремих показників розвитку або уповільнення темпів їх падіння, що є свідченням зародження тенденцій до стабілізації стану регіонів. Позитивні тенденції можемо спостерігати у сферах промислового виробництва, будівельних робіт, капітального інвестування, обороту роздрібно торгівлі.

У сфері промислового виробництва ситуація стабілізується. У січні-квітні 2016 р. порівняно із січнем-квітнем 2015 р. збільшилася кількість регіонів, у яких спостерігалось зростання обсягів промислового виробництва, із 7 до 18. При цьому дещо прискорилися самі темпи зростання: якщо в січні-квітні 2015 р. максимальний індекс становив 109,9 % (Рівненська область), то в січні-квітні 2016 р. – вже 230,0 % (Луганська область). Подібно до цієї тенденції мінімальні індекси також зросли: якщо в січні-квітні 2015 р. вони становили 13,0 % (Луганська область), 48,4 % (Донецька область), 83,4 % (Харківська область), то в січні-квітні 2016 р. мінімальний індекс уже досягав 89,9 % (Сумська область). Середні значення по Україні становили 79,4 % у січні-квітні 2015 р. та 103,7 % у січні-квітні 2016 р.

У січні-квітні 2016 р. збільшилася кількість регіонів, у яких зросли індекси будівельних робіт, з 5 до 17. Якщо в січні-квітні 2015 р. найменші величини індексу становили 10,8 % (Луганська область), 22,8 % (Донецька область), 41,4 % (Одеська область), а найбільша – 116,5 % (Волинська область) порівняно

із січнем-квітнем 2014 р. за середнього індексу по Україні 69,7 %, то в січні-квітні 2016 р. відбулося значне покращення показників, і найменша величина індексу становила вже 80,9 % (Чернігівська область), а найбільша – 146,9 % (Вінницька область) при середньому значенні по Україні 108,5 %.

Можемо говорити і про поступову стабілізацію сфери капітального інвестування в регіонах. У січні-березні 2016 р. порівняно із січнем-березнем 2015 р. за темпами росту обсягу капітальних інвестицій при середньому значенні показника по Україні 110,7 % збільшення відбулось у 21 регіоні, зокрема найбільше в Херсонській області, де індекс становив 238,1 %, а найменше – у Чернівецькій (107,7 %); найнижчий індекс був характерний для м. Києва (70,7 % порівняно із січнем-березнем 2015 р.). При цьому в січні-березні 2015 р. зростання обсягів інвестування спостерігалось лише у 5 регіонах (індекси становили від 104,7 % у Черкаській області до 166,6 % у Волинській). Падіння спостерігалось в усіх інших регіонах, індекси варіювали від 5,9 % (Луганська область), 29,1 % (Донецька область), 46,9 % (Херсонська область) до 99,5 % (Київська область), а середнє значення по Україні становило 85,2 %.

У січні-квітні 2016 р. значно зріс оборот роздрібної торгівлі у 21 регіоні, індекси фізичного обсягу обороту роздрібної торгівлі становили від 88,0 % (Чернівецька область) до 112,7 % (Луганська область), по Україні індекс дорівнював 102,5 %. Водночас у січні-квітні 2015 р. порівняно із січнем-квітнем 2014 р. оборот роздрібної торгівлі зменшився у всіх регіонах, індекси становили від 14,5 % (Луганська область), 28,3 % (Донецька область), 78,6 % (Миколаївська область) до 93,6 % (Львівська область), а загалом по Україні індекс дорівнював 75,4 %.

Разом з тим ситуація в регіонах зазнає впливу низки чинників дестабілізуючого характеру (криза в соціально-економічній сфері, зниження рівня доходів населення, повільні кроки у напрямку виходу на ринки країн ЄС, триваюча вже третій рік поспіль зовнішня агресія), які позначаються на показниках розвитку. Така ситуація зумовила те, що на початку 2016 р. соціально-економічний розвиток більшості регіонів України характеризувався продовженням скорочення обсягу прямих іноземних інвестицій, падінням обсягів сільськогосподарського виробництва, зростанням рівня безробіття, посиленням соціальної напруженості, збереженням значної заборгованості з виплати заробітної плати. Ці показники пов'язані між собою: загальна макроекономічна нестабільність посилює непривабливість інвестиційного клімату та відтік іноземних інвестицій, що впливає на рівень виробництва та стан ринку праці і виплати заробітної плати та формує негативні тенденції розвитку регіональної економіки.

Станом на 1 квітня 2016 р. зменшення обсягів прямих іноземних інвестицій відносно 1 січня 2015 р. спостерігалось у 14 регіонах, що свідчить про поступове повільне призупинення відтоку прямих іноземних інвестицій з регіонів, хоча загалом обсяг надходжень залишається низьким. У 2016 р. збільшення обсягів прямих іноземних інвестицій спостерігалось лише у Волинській, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Миколаївській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій областях та м. Києві. Станом на 1 квітня 2015 р. зменшення обсягів прямих іноземних інвестицій спостерігалось у 25 регіонах (порівняно зі станом на 1 січня 2014 р.).

Негативними залишаються показники у сфері сільськогосподарського виробництва. Так, у січні-квітні 2016 р. порівняно із січнем-квітнем 2015 р. при середньому індексі по Україні 98,3 % зростання спостерігалось лише у 5 регіонах: від 100,5 % у Львівській області до 106,9 % у Вінницькій. В інших регіонах зафіксовано падіння: від 99,4 % (Дніпропетровська область) до 83,2 % у Луганській та 85,1 % у Херсонській областях. При цьому в січні-квітні 2015 р. порівняно із січнем-квітнем 2014 р. при середньому індексі по Україні 95,2 % зростання також було незначним і спостерігалось лише в 6 регіонах.

На повільному соціально-економічному відновленні темпів розвитку регіонів позначається нестабільна соціально-економічна ситуація в Донецькій та Луганській областях (можемо аналізувати лише ситуацію на територіях, підконтрольних Україні). Хоча за деякими показниками в Донецькій і Луганській областях почалося нестабільне та повільне відновлення, за іншими зберігається негативна динаміка.

Показники промислового виробництва покращилися. У Донецькій області випуск промислової продукції в січні-квітні 2016 р. порівняно із січнем-квітнем 2015 р. збільшився на 9,6 %, у Луганській – на 130,0 %. Утім, залишаються проблеми значної залежності від ситуації на ринках основних експортних товарів, високої енерго- та матеріалоємності виробництва, відсутності фінансових ресурсів для оновлення основних фондів, скорочення обсягів збуту на внутрішньому ринку через зменшення попиту на продукцію проміжного споживання.

У квітні 2016 р. порівняно з груднем 2015 р. ціни в Донецькій області зросли на 3,7 %, у Луганській – на 3,6 %.

Будівельними підприємствами Донецької області в січні-квітні 2016 р. виконано будівельних робіт на суму 575,6 млн грн; порівняно із січнем-квітнем 2015 р. обсяг будівельної продукції зменшився на 2,1 %. Будівельними підприємствами Луганської області в січні-квітні 2016 р. виконано будівельних робіт на суму 121,2 млн грн; порівняно із січнем-квітнем 2015 р. обсяг будівельної продукції збільшився на 110,5 %.

Кількість зареєстрованих безробітних у Донецькій області на кінець квітня 2016 р. становила 20,5 тис. осіб, що на 12,7 % менше, ніж на кінець квітня 2015 р. Кількість зареєстрованих безробітних у Луганській області становила 8,5 тис. осіб, що на 2,7 % менше, ніж на кінець квітня 2015 року<sup>50</sup>.

Негативні показники виробництва у Донецькій та Луганській областях спричинили появу несприятливих тенденцій і в інших регіонах, які традиційно мали потужні виробничо-збутові зв'язки з Донбасом.

Становище постконфліктних територій, зруйноване господарство впливають на те, що відновлення темпів розвитку Донецької та Луганської областей залишається незадовільним. Невпевненість у завтрашньому дні серед жителів постраждалих територій, відсутність перспектив покращити своє становище, зубожіння населення, дефіцит ресурсів для забезпечення життєдіяльності, занепад соціально-побутової сфери поблизу зони розмежування – ці чинники формують на постраждалих територіях осередки напруження, соціальної незахищеності, зумовлюють подальшу стагнацію і неможливість усунення

<sup>50</sup> Дані Державної служби статистики України ([www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)).

негативних тенденцій без втручання органів влади. Господарство окремих територій Донецької та Луганської областей перебуває в занепаді, потребує додаткових капіталовкладень і відповідного управління відновленням територій.

Не можна не сказати кілька слів щодо реалізації державної регіональної політики в Україні з реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Успішне запровадження цієї системної реформи є тією амбітною метою, досягнення якої не лише кардинально змінить підходи до управління територіями, а й є важливою передумовою реалізації інших системних реформ в Україні.

Пріоритети реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації визначено в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р.<sup>51</sup>, та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р.<sup>52</sup>. Концептуальні засади реформи встановлено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.)<sup>53</sup>. Затверджена нещодавно Програма діяльності Кабінету Міністрів<sup>54</sup> серед головних пріоритетів визначає децентралізацію влади та реформу публічної адміністрації. В основу побудови нової системи управління покладено принцип субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління, де ці повноваження можуть бути реалізовані. У центральних органів державної влади залишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях.

Реформа територіальної організації влади передбачає зміцнення фінансових засад і компетенції місцевого самоврядування, запровадження дієвих механізмів стимулювання економічної активності, розробку ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку з метою досягнення головної цілі – підвищення якості життя населення і забезпечення його високим рівнем соціальних та адміністративних послуг незалежно від місця проживання.

У процесі реалізації реформи децентралізації проведено значну роботу щодо посилення інституційної спроможності регіонів, формування і запровадження нових механізмів стимулювання регіонального та місцевого розвитку, бюджетної децентралізації, формування спроможних територіальних громад. Зокрема, помітних здобутків досягнуто за такими напрямками.

<sup>51</sup> *Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”* : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

<sup>52</sup> *Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року* : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

<sup>53</sup> *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

<sup>54</sup> *Про програму діяльності Кабінету Міністрів України* : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

**Інституціоналізація стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку.**

У рамках реалізації цього напрямку зроблено суттєві кроки з упорядкування процесу стратегічного планування розвитку регіонів. Зокрема, затверджено Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів<sup>55</sup>. Розроблено і затверджено План заходів на 2015–2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року<sup>56</sup>, схвалено програми регіонального розвитку на виконання Стратегії. З метою виявлення проблем розвитку регіонів та формування відповідних управлінських рішень запроваджено моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів, який проводиться відповідно до затвердженого урядом Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики<sup>57</sup>.

**Бюджетна децентралізація та підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів.**

Зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин<sup>58</sup> та до Податкового кодексу України і деяких законів щодо податкової реформи<sup>59</sup> та запровадження норм цих законів у практику бюджетування у 2015 р. дали змогу помітно зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування, підвищити рівень фінансової самостійності місцевих бюджетів, запровадити механізми стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання. Відбулися суттєві зрушення у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи. Територіальні громади також отримали додаткові ресурси для свого розвитку за рахунок коштів з Державного фонду регіонального розвитку.

За результатами 2015 р. забезпечено надходження до загального фонду місцевих бюджетів 99,8 млрд грн, що становить 116,0 % до річних призначень, затверджених місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р. порівняно з 2014 р. становив 29,6 млрд грн, або 42,1 %. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, запроваджено новий механізм бюджетного регулювання.

<sup>55</sup> Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 931 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-p>

<sup>56</sup> Деякі питання реалізації у 2015–2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 р. № 821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-p/print1446542150663211>

<sup>57</sup> Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 856 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-p>

<sup>58</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

<sup>59</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

На 2016 р. передбачено фінансування із загального фонду державного бюджету субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1 млрд грн; фінансування Державного фонду регіонального розвитку в обсязі 3 млрд грн. Передбачено 1,94 млрд грн субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та 0,95 млрд грн для капітальних видатків за програмою “Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів”.

Удосконалено механізм розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів<sup>60</sup>. Субвенцію буде спрямовано на: будівництво та реконструкцію освітніх і медичних закладів із ступенем будівельної готовності не менше 90 %; будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг; реалізацію проектів з енергоефективності й енергозбереження. Кошти субвенції пропонується спрямовувати на об'єкти з терміном введення їх в експлуатацію у 2016 р. Таким чином, прийняття документа сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів та завершенню будівництва чи реконструкції об'єктів з високим ступенем готовності.

#### ***Формування спроможних територіальних громад шляхом їх об'єднання.***

Основним механізмом формування спроможних територіальних громад обрано їх об'єднання, процес якого регламентується законом “Про добровільне об'єднання територіальних громад”<sup>61</sup>. У 2015 р. розпочався практичний етап створення об'єднаних територіальних громад. Станом на червень 2016 р. утворено 172 об'єднані територіальні громади, в яких обрано нові органи місцевого самоврядування. Найбільше таких громад створено в Тернопільській, Хмельницькій, Дніпропетровській, Львівській, Рівненській, Полтавській, Чернівецькій областях. 159 об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбулися місцеві вибори, отримали нові повноваження та ресурси і з 1 січня 2016 р. перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством.

У 2016 р. створено нові фінансові можливості для об'єднаних територіальних громад. Зокрема, унормовано питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі із встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг. У рамках державної фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад Уряд визначив порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування їхньої інфраструктури.

#### ***Запровадження форм співробітництва територіальних громад.***

Додаткові можливості для підвищення спроможності територіальних громад створює запроваджений у 2015 р. механізм співробітництва територіальних громад, що передбачає можливість об'єднання їхніх фінансових та матеріальних ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, створення інфраструктури тощо. Фінансова підтримка

<sup>60</sup> Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 199 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/199-2016-%D0%BF>

<sup>61</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>



проектів співробітництва територіальних громад забезпечується як державою, так і за рахунок коштів закордонних донорів у рамках фінансування програм сприяння місцевому розвитку. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 1 червня 2016 р. містив дані про 38 договорів щодо реалізації спільних проектів, які діють у 7 областях: Івано-Франківській, Полтавській, Хмельницькій, Чернігівській, Вінницькій, Житомирській, Черкаській, Дніпропетровській. У перспективі різні форми співробітництва можуть знайти широке використання для поєднання зусиль і ресурсів об'єднаних територіальних громад в реалізації інвестиційних проектів.

***Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями щодо реалізації проектів регіонального та місцевого розвитку.***

Вагому допомогі у справі зміцнення потенціалу місцевого і регіонального розвитку забезпечує механізм співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями та організаціями, що надають донорську допомогу проектам місцевого розвитку. Серед партнерів України слід назвати Міжнародний банк реконструкції і розвитку, у рамках співпраці з яким за рахунок коштів позики МБРР впроваджуються проекти “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України” та “Другий проект розвитку міської інфраструктури” – інвестиційний проект у сфері водопостачання та водовідведення, учасниками якого є 10 міст; фінансування проекту передбачається в сумі 350 млн дол. США впродовж 5 років<sup>62</sup>.

У співпраці з Європейським інвестиційним банком реалізуються проекти “Програма розвитку муніципальної інфраструктури України” та проект “Надзвичайна кредитна програма для відновлення України”<sup>63</sup> – сума позики, наданої в рамках співпраці за цим проектом, становить 200 млн євро; проект буде реалізуватися на території Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Харківської та Луганської; кошти будуть спрямовані на модернізацію об'єктів для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб; відбудову та відновлення систем водопостачання, електричної і теплової генерації; відновлення та реконструкцію громадських будівель; відновлення автомобільних і залізничних шляхів тощо.

Але, підсумовуючи, необхідно констатувати, що регіональна політика у 2016 р. формується під впливом викликів, які у разі недостатнього на них реагування можуть перерости в загрози стабільного розвитку регіонів. Такими викликами є:

– недостатність коштів Державного та місцевих бюджетів для реалізації окремих заходів регіональної політики. Попри те, що у 2015 р. відбулися значні зміни в системі формування місцевих бюджетів (передання до місцевих бюджетів єдиного податку, запровадження податку на нерухомість як місцевого, зміна розподілу основного доходного джерела місцевих бюджетів – податку на доходи фізичних осіб – на користь бюджетів місцевого самоврядування, введення субвенції на підтримку інфраструктури об'єднаних територіальних

<sup>62</sup> *Мінрегіон* продовжує співпрацю з міжнародними фінансовими установами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internat-cooperation/minregion-prodovzhuye-spivpratsyu-z-mizhnarodnimi-finansovimi-ustanovami/>

<sup>63</sup> *ЄІВ* презентує посібник “Процедура закупівель. Конкурсні торги за національними процедурами” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/internat-cooperation/pres-anons/>

громад), продовжує зростати дотаційність місцевих бюджетів. У 2015 р. частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зросла до 59,1 % (на 2,7 в.п. з 2014 р.), однак трансферти спрямовувалися переважно на соціально-культурну сферу (субвенції із соціального захисту населення становили 38,3 %, інші субвенції – 12,4 %) <sup>64</sup>;

– проблеми у використанні коштів Державного фонду регіонального розвитку. До цього часу значна кількість проектів, поданих регіонами починаючи з 2012 р. (з моменту започаткування дії ДФРР), вирішували лише поточні проблеми, не були спрямовані на розвиток і не завжди відповідали регіональним стратегіям розвитку. У 2015 р. значна кількість проектів була відхилена внаслідок їх невідповідності вимогам, і кошти ДФРР взагалі не були освоєні. Жоден регіон України не використав у повному обсязі виділені кошти, найменший рівень використання – 55,94 % – спостерігався у Запорізькій області. У 2015 р. було відкрито асигнувань по ДФРР на суму 2889,7 млн грн, відповідно нерозподілений залишок становив 11,132 млн грн. Загалом у 2015 р. реалізовувалося 876 проектів, з них у 2015 р. завершено 532. Найбільше проектів реалізовувалося у Донецькій області (112), а найменше – в Одеській (5) та м. Києві (1) <sup>65</sup>;

– потреба в додаткових ресурсах для реалізації заходів регіональної політики в умовах несприятливого інвестиційного клімату та впливу інвестицій. Збільшенню обсягів залучення інвестицій може сприяти діяльність міжнародних організацій з надання технічної та дослідницької допомоги органам місцевого самоврядування під час реалізації проектів;

– передання на рівень громад питань забезпечення повсякденних потреб і відповідальності за соціально-економічний розвиток території. Децентралізація влади значно розширила можливості громад, однак для їх успішного втілення необхідні значні фінансові ресурси. Передання до місцевих бюджетів нових податків і нові субвенції можуть лише частково сприяти зміцненню фінансової спроможності громад. Головний фінансовий ресурс громад криється у використанні результатів освоєння внутрішнього виробничого та ресурсного потенціалу. Галузі, які в першу чергу можуть стати каталізаторами зростання економіки регіонів, – це сільське господарство, будівництво, хімічна промисловість, гірничодобувна промисловість, транспортна сфера (вантажо- і пасажироперевезення), туризм;

– існування постконфліктних територій у Донецькій та Луганській областях, які потребують застосування оновлених інструментів регулювання свого розвитку. Без вирішення проблеми постконфліктних територій зростає загроза появи нових депресивних територій, постраждалих від бойових дій. Для вирішення цих проблем наразі недостатньою є інституційна база для проведення комплексних заходів з відбудови: відсутні державні програми з комплексної відбудови території, не сформована система дій органів влади щодо проведення відбудови, надання допомоги в соціальній сфері характеризується хаотичністю та неперіодичністю, а завдання із соціального забезпечення громадян перекладається на волонтерські організації та рухи. Крім того, перед органами влади

<sup>64</sup> Дані Міністерства фінансів України ([www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)).

<sup>65</sup> Дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ([www.minregion.gov.ua](http://www.minregion.gov.ua)).

й самоврядування постала потреба вирішення питань економічного характеру (відновлення діяльності суб'єктів господарювання) та соціального (забезпечення нормальної життєдіяльності громадян) у короткостроковому періоді та на більш далеку перспективу, необхідність одночасного вирішення питань стратегічної відбудови господарства та забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян на постраждалій території;

– наявність стислих і жорстких умов відбудови зруйнованої території, таких як нестача коштів державного та місцевих бюджетів для реанімування регіону Донбасу, перетин і конфлікт повноважень місцевих органів влади щодо проведення відбудови, відсутність досвіду ведення робіт на постконфліктних територіях та взаємодії з окупованими територіями (зокрема, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України тільки розпочинає свою роботу). До цих умов додається неможливість виокремлення або фізичного розділення інфраструктурних та виробничих об'єктів на такі, що розташовані на деокупованій території, і такі, що залишилися за зоною зіткнення або розташовані в "сірій зоні", насамперед це стосується інфраструктурних об'єктів (мереж енергопостачання та залізниць). У такій невизначеній і слабко керованій з боку органів влади та самоврядування ситуації має відбуватися формування системи відбудови постконфліктних територій.

Такі рамкові умови регіональної політики звужують можливості традиційного використання інструментів регулювання регіонального розвитку. Отриманий регіонами в попередні роки запас стійкості може швидко вичерпатися, що зумовлює необхідність діяти у стислий час, зважаючи на продовження соціально-економічної кризи та неочевидні перспективи появи нових ринків збуту товарів і нових торговельних партнерів.

Перед органами влади та самоврядування ще два роки тому постало завдання віднайти нові інструменти регулювання регіонального розвитку, які були б спроможні забезпечити стабілізацію розвитку й поступове соціально-економічне відновлення.

Для планомірної реалізації заходів зі стабілізації соціально-економічного розвитку регіонів необхідним є значне посилення ролі інституційних інструментів та інституцій регулювання регіонального розвитку, які опікуються питаннями відносин органів місцевого самоврядування регіонів і громад з органами влади, бізнесом та громадськими організаціями, спрощують процедуру доступу до фінансових ресурсів підтримки. З іншого боку, у контексті децентралізації влади на органи місцевого самоврядування первинного рівня покладається низка завдань щодо забезпечення розвитку підпорядкованої території, зокрема за рахунок достатнього обсягу фінансових ресурсів, передусім бюджетних. Фінансовими інструментами стабілізації соціально-економічного розвитку регіонів та громад є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) і кошти місцевих бюджетів.

Так само значна увага у регіональній політиці має бути приділена іншим інструментам регулювання розвитку регіонів та громад (регіональним стратегіям, інструменту державно-приватного партнерства) й інституціям (офіси реформ, агенції регіонального розвитку, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку та Рада регіонального розвитку). Разом вони

підтверджують свою вагому роль у сенсі спрямування розвитку регіонів у загальнонаціональному руслі та приведення системи існування регіонів до спільного знаменника – загальнонаціональних цінностей.

Унаслідок дії таких інструментів та діяльності інституцій вдалося досягти певної стабілізації соціально-економічного розвитку регіонів. У напрямі децентралізації влади та фінансових ресурсів було значно збільшено ресурс підтримки регіонів та громад: у 2016 р. на державну підтримку розвитку регіонів передбачено близько 6 млрд грн (3 млрд грн – кошти ДФРР, 1 млрд грн – субвенція для розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад, 1,94 млрд грн – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територій, причому ці субвенції є новим фінансовим джерелом). При цьому проекти, які фінансуються з бюджетів, повинні відповідати пріоритетам, визначеним у регіональних стратегіях розвитку.

Іншим ефективним інструментом, який поступово набуває поширення для стимулювання розвитку регіонів, стає державно-приватне партнерство. В Україні станом на 1 січня 2016 р. на засадах державно-приватного партнерства реалізуються 177 проектів (146 договорів концесії, 31 договір про спільну діяльність) у таких сферах: оброблення відходів, збір, очищення та розподілення води, будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури тощо. Найбільша кількість проектів реалізується на території Полтавської (113), Миколаївської (15) та Одеської (14) областей у сфері надання житлово-комунальних послуг: збір, очищення й розподілення води, збір/вивезення та утилізація побутових відходів.

Найпоширенішою формою співробітництва між державним та приватним секторами залишається концесія<sup>66</sup>. Світова ж практика свідчить, що існують й інші форми: контракти як адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та приватним партнером, оренда, управління майном, угода про розподіл продукції. Застосування таких форм не унормоване законодавством України, що значно звужує можливості приватного бізнесу на місцях сприяти активізації економічної діяльності.

У 2015 р. було відновлено роботу Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, яка сприятиме узгодженню довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях, визначенню механізмів та інструментів вирішення питань розвитку регіонів. Вагому роль у процесі координації розвитку регіонів продовжує відігравати і Рада регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, одне із завдань якої – сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у регіональному розвитку.

Тому на сьогодні перед регіональною політикою постає завдання оновлення інструментів реалізації та інституційної міцності організацій, що займаються питаннями регіонального розвитку. Необхідним є життя рішучих заходів щодо

<sup>66</sup> Дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України ([www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua)).

оновлення системи інституційного забезпечення регіонального розвитку та розвитку громад і стимулювання економічного розвитку територій. Регіональна політика має базуватися на оновленні чинних інструментів регулювання регіонального розвитку, удосконаленні механізмів їх використання та пошуку нових інструментів, а також зміцненні інституцій, які опікуються питаннями регіонального розвитку.

Відновлення соціально-економічного розвитку регіонів та громад означає зростання значення безпосередньої ініціативи населення територій у визначенні стратегії розвитку як прояв децентралізації влади за необхідності зміцнення ініціативи саме громад, а не регіонів. На користь цього свідчить те, що у ДСРР-2020, на відміну від ДСРР-2015, не визначено чітко й однозначно пріоритетні напрями розвитку кожного регіону, а лише зазначено орієнтовні завдання. Через це значно зростають вимоги до регіональних стратегій. Подоланню різного характеру стратегій може сприяти ухвалення методики формування регіональних стратегій, яка б створила можливості для здійснення єдиної оцінки таких стратегій та можливостей їх порівняння, дала б змогу більш ефективно розробляти план заходів з реалізації стратегій.

Економічний розвиток територій стимулюється за рахунок формування точок зростання, пошуку нових торговельних партнерів, переходу на інноваційне виробництво. Практика засвідчила, що інструментами, які здатні найшвидше підвищити ефективність розвитку регіонів та громад, є ДФРР, агенції регіонального розвитку та державно-приватне партнерство. З метою підвищення ефективності витрачання коштівДФРР доцільно встановити чіткі критерії стосовно того, який саме проект фінансується за коштиДФРР, чи є він каталізатором зростання, чи сприяє підвищенню конкурентоспроможності регіону. Дотримання таких критеріїв дасть змогу уникнути розпорошення коштівДФРР.

У зв'язку з розширенням можливостей виходу на ринки ЄС зростає потреба в пошуку нових зовнішньоторговельних партнерів для регіональних виробників. З цією метою необхідно упорядкувати процедури та прискорити перехід на технічні стандарти ЄС задля розширення географії ринків збуту товарів українських виробників у регіонах, розробити пропозиції для місцевих органів виконавчої влади стосовно перегляду асортименту продукції, що виробляється для експорту, з метою розширення зовнішніх ринків збуту та уникнення “пастки квот” (обмеження обсягів експорту), розширення ринків збуту для продукції важкої промисловості, машинобудування (у тому числі транспортного), хімічної промисловості, інноваційних технологій.

Унаслідок того, що кошти Державного та місцевих бюджетів є обмеженими, виникає потреба в широкому залученні такого інструменту, як державно-приватне партнерство. Цей інструмент дає змогу залучати з приватних джерел значний обсяг коштів на реалізацію проектів регіонального та місцевого значення (розбудова виробничої, транспортної, соціальної інфраструктури, освоєння природних ресурсів тощо), впроваджуючи довгострокові високовитратні проекти.

Усі вищезазначені інструменти стимулювання розвитку регіонів варто використовувати для реалізації проектів з відбудови територій на сході України, постраждалих у результаті бойових дій. Задля інституційного забезпечення проектів відбудови найбільші показники ефективності передбачається отримати

від діяльності Агенцій регіонального розвитку, а найбільш реалістичним є виділення коштів на фінансування проектів ДФРР та міжнародними фінансовими організаціями. Органам місцевого самоврядування доцільно докласти зусиль задля освоєння потенціалу і таких інструментів, як міжрегіональне співробітництво, особливо для відновлення порушених коопераційних зв'язків підприємств сходу України та інших регіонів, і реалізація проектів у рамках державно-приватного партнерства. Використання переваг названих інструментів має стати профільним для роботи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та сектору громадських організацій.

Можемо констатувати, що на сучасному етапі одні регіони проходять період переоцінки усталених традицій і формування нових шляхів розвитку та виходу з кризових ситуацій, інші ще не спромоглися вийти на новий рівень існування. Крім того, поява нових територій – постконфліктних – зумовлює необхідність пошуку шляхів їх реінтеграції до господарського простору країни. Перед регіонами постає завдання діяти ефективно в умовах скорочення джерел ресурсів, недосконалої інституційної бази, слабкості політичної волі на місцях для реалізації політики соціально-економічної відбудови. Такі чинники значно перешкоджають відновленню соціально-економічної стабільності в державі.

Утім, саме регіональний рівень господарювання може стати точкою опори для відновлення стабільних тенденцій розвитку, зростання експортного потенціалу, пошуку нових ринків збуту товарів усередині країни та за її межами. Значна увага нині має приділятися удосконаленню інструментів регулювання розвитку регіонів та інституційному забезпеченню їх розвитку.

# 7 ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

## 7.1. ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Матеріали до проекту рішення РНБО України  
“Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики  
та забезпечення інформаційної безпеки України”  
(Київ, НІСД, жовтень 2001 р.). *Публікується вперше.*

Аналіз проблем, що виникають у сфері забезпечення інформаційної безпеки, дає змогу зробити висновок про необхідність удосконалення законодавчої бази в інформаційній сфері.

По-перше, йдеться про розроблення та прийняття Верховною Радою України Закону України “Про свободу доступу до інформації” (на зразок Акта про свободу інформації США). У цьому законі слід передбачити дієві заходи для забезпечення свободи доступу громадян до урядової інформації, презумпції несекретності, обов'язковості регулярного оприлюднення органами державної влади докладних звітів про свою діяльність тощо. Разом з тим необхідно, щоб цей закон передбачав достатнє фінансування згаданих заходів з державного бюджету, адже інакше його прийняття не матиме жодного сенсу.

По-друге, потрібно розробити та прийняти закони, які б визначали статус і режими захисту інформації, що не містить державної таємниці, але належить до інших передбачених законодавством видів таємниці (лікарська, банківська, персональна тощо). Всі проблеми, пов'язані з обмеженням доступу до інформації, мають бути законодавчо врегульовані. Слід значно прискорити розроблення та прийняття Закону України “Про національну систему конфіденційного зв'язку”.

По-третє, необхідно удосконалити нормативно-правову базу функціонування галузі зв'язку та телекомунікацій, насамперед прийняти Закон України “Про телекомунікації”.

По-четверте, слід розробити та прийняти закони України про політичну пропаганду, політичну рекламу, паблік рилейшнз тощо, які б урегульовували ці складні політичні проблеми.

По-п'яте, потрібно законодавчо регламентувати діяльність інформаційно-аналітичних центрів, насамперед тих, що фінансуються з-за кордону. Разом з тим при формуванні бюджету необхідно передбачити виділення коштів на розвиток інформаційно-аналітичної діяльності, наприклад, через створення фонду аналітичних досліджень, державного сприяння фінансуванню цих досліджень вітчизняними бізнес-структурами.

По-шосте, необхідно внести зміни та доповнення до Закону України “Про телебачення та радіомовлення”, Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення” щодо захисту суспільної моралі від засилля культу жорстокості і насильства на телебаченні, в кіно та відеопрокати.

Значної інтенсифікації потребує діяльність щодо кодифікації інформаційного законодавства і створення Інформаційного кодексу України.

Не менш важливо здійснити комплекс заходів адміністративного характеру. Назріла необхідність перебудови системи державного управління інформаційною сферою. Зокрема, в Україні де-факто немає органу, який би відповідав за розроблення та реалізацію державної інформаційної політики.

Слід негайно створити державну структуру, завдання якої полягатимуть у виробленні та реалізації державної інформаційної політики. Найдоцільніше сформувати цю структуру саме в системі Адміністрації Президента України, у чому, зокрема, переконує і світовий досвід.

Зазначена координаційна структура повинна бути постійно діючим органом державної влади з чітко визначеними функціями, повноваженнями, який буде забезпечений матеріально-фінансовими ресурсами та кадрами, достатніми для вирішення покладених на нього завдань. Водночас, як доводить досвід 10 років незалежності, функціонування колегіальних дорадчих структур, як правило, не зовсім ефективне.

На особливу увагу заслуговують питання чіткої регламентації взаємодії новоутвореної структури з органами виконавчої влади, насамперед з Кабінетом Міністрів України. Важливим напрямом її функціонування має стати координація діяльності центральних і місцевих органів державної влади щодо забезпечення зв'язків із громадськістю та інформаційно-пропагандистської підтримки державних рішень.

Перегляду потребує і чинна нормативна база стосовно функціонування органів виконавчої влади. Зокрема, до Положення про міністерства і відомства мають бути обов'язково внесені пункти щодо необхідності інформування громадськості про діяльність цих структур. Слід встановити чіткі вимоги до представлення органів державної влади в Інтернеті, створення загальнодоступних баз даних, насамперед нормативно-правової інформації. Витрати на цю діяльність мають враховуватися під час підготовки державного бюджету та визначатись у ньому окремо.

Вирішення зазначених питань дасть можливість значно поліпшити ситуацію в інформаційній сфері та підвищить рівень забезпечення інформаційної безпеки України.



## 7.2. ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ЗАПОРУКА ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

*Власюк О. С. Виступ на відкритті Міжнародного експертного “круглого столу”  
“Відкритість та прозорість української влади в умовах її реформування”  
(Київ, НІПМБ, 30 листопада 2007 р.) Публікується вперше.*

Інформаційна відкритість і прозорість влади є необхідними передумовами сталого демократичного розвитку суспільства та держави. Лише на таких засадах можливі реальний громадянський контроль і зміцнення довіри громадян до влади.

Україна має достатню законодавчу базу, яка повинна забезпечити безперешкодний доступ громадян до інформації про діяльність органів влади. Проте ситуація з погляду забезпечення відкритості та прозорості влади далека від ідеальної, яку описують різноманітні партійно-урядові програми, часто не відповідаючи сучасним цивілізаційним стандартам у сфері інформаційної відкритості. За це ми платимо дорогою ціною недовіри іноземних партнерів, втратою потенційних інвесторів тощо.

Достатньо фактів, які свідчать, що така констатація не є надуманою. Наприклад, для нас дотепер закрито багато сторінок власної історії; ми не знаємо, наскільки безпечною для проживання є не лише Чорнобильська зона, а й зона будь-якого українського мегаполісу, починаючи з Києва. Унаслідок браку необхідної інформації в Україні можливе існування “еліта-центрів” та процвітання різноманітних рейдерів.

Водночас, мабуть, ні в кого не викликає сумніву, що потрібен розумний баланс між відкритістю і закритістю. З одного боку, він має забезпечити справжню свободу слова та свободу діяльності засобів масової інформації, з іншого – не повинен загрожувати безпеці держави.

Однак трапляються перекоси, пов’язані з надмірним утаємничуванням інформації. Слід зазначити, що Україна успадкувала від колишньої “імперії” потужне прагнення втаємничувати інформацію за принципом “аби чого не трапилось”. Сьогодні це підкріплюється також бажанням будувати непрозорі тінькові відносини в багатьох сферах суспільного розвитку, починаючи від економіки, значна частина якої перебуває в “тіні”, й закінчуючи освітою та медициною. В сукупності це постійно підживляє і формує соціальну базу для корупції у багатьох її формах та проявах.

Така ідейна й кадрова спадщина дотепер багато в чому визначає не тільки розвиток нормативно-правової бази у сфері захисту державної таємниці, а й психологію та поведінку державних управлінських кадрів, наслідком чого є їх надмірна закритість від суспільства.

Варто нагадати, що прийнятий у 1994 р. Закон України “Про державну таємницю” вивів нашу, колись повністю “засекречену”, країну на принципово новий правовий рівень розвитку. Водночас недоліком цього та інших профільних законів є недооцінка питань взаємодії сучасної Української держави з бізнесом та корпоративним сектором економіки, що має негативні наслідки для економічного розвитку країни.

З цього погляду характерною є відсутність надійних законів, які б регулювали й гарантували комерційну та приватну таємницю, а це можна навіть розцінювати як небажання рахуватися з приватними інтересами. Світовий досвід, накопичений у цій сфері, з великими труднощами імплементується в нашій країні.

В Україні постійно звучується коло експертів, причетних до конфіденційної інформації та державної таємниці, а також немає системи ефективного суспільного контролю над цією сферою інформаційної діяльності, насамперед з боку парламенту й незалежних ЗМІ. Унаслідок цього неминучими є різноманітні затримки з цільовим оприлюдненням життєво важливої для соціуму інформації, що виводить її із суспільного обігу з усіма подальшими небажаними економічними, соціальними та політичними наслідками.

Насамкінець варто наголосити, що поняття “відкритість і прозорість влади” не зводяться лише до цивілізованого регулювання відносин політиків та державних службовців з громадянами, хоча це також дуже важливе й наболіле питання. Відкритість української влади – це передусім наявність в Україні тих соціально-політичних інституцій, які є звичними для розвинених західних країн і спроможні забезпечити ефективний громадянський тиск на владу. Лише це може забезпечити потрібну громадянам спрямованість дій влади і сформувати в кінцевому підсумку архітектуру владної системи, дружньої для кожного громадянина зокрема і для громадянського суспільства загалом.

Відкритість влади у такому контексті – це бажання й уміння владних суб’єктів ділитися владою з її об’єктами. У цьому розумінні відкритість – ефективний інструмент забезпечення оптимального зворотного зв’язку, який дає змогу ефективно управляти й будувати діалог між владою та громадянським суспільством.

### **7.3. СУЧАСНІ ПОЛІТИЧНІ ТЕХНОЛОГІЇ МАНІПУЛЮВАННЯ КОНЦЕПТОМ “УКРАЇНСЬКОГО ПОЛІТИЧНОГО ХАОСУ” В ЗАРУБІЖНИХ ТА ВІТЧИЗНЯНИХ ЗМІ**

*Власюк О. С., Недбаєвський С. Л. Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, серпень 2007 р.). Публікується вперше.*

Нинішній етап розвитку української державності характеризується посиленням інформаційної боротьби в усіх сферах суспільно-політичного життя. За умов загострення політичного протистояння всередині країни Україна стає об’єктом активних медіа-атак іззовні: як зі сходу, так і з заходу. Цю тенденцію необхідно враховувати під час розроблення стратегії нейтралізації загроз національній безпеці в інформаційній сфері, а також у розбудові іміджу України у світі.

Спільною рисою сучасних маніпулятивних технологій є їх негативізм, спрямованість на формування у користувачів інформаційного продукту негативного ставлення до політичних рішень та їх суб’єктів – владних інститутів, а деколи й до принципу порядку загалом. Надійним індексом, що дає можливість визначити наявність застосування негативістських технологій, є зростання ентропійних тенденцій у суспільстві, утвердження в масовій свідомості настроїв песимізму і занепаду, знецінювання базових морально-етичних суспільних цінностей.

Окремим рядком у низці технологічних засобів маніпуляторів масовою свідомістю стоїть використання метафори “політичного хаосу” як засобу відмови тому чи іншому владному суб’єкту (політичному інституту або державі загалом) у здатності до адекватної реакції на стан справ у суспільстві, а також до ефективного раціонального управління країною.

Така інтенція до знецінювання владного інституту (або держави загалом), а також до втручання у внутрішні справи політичного суб’єкта, що “допускається” з метою “відновлення порушеного порядку”, ріднить концепт політичного хаосу з концептом неспроможної держави, який використовується нині для здійснення непрямого (“м’якого”) політичного тиску на незговірливе керівництво окремих країн.

У прагненні копіювати новітні розробки США у сфері проведення інформаційно-пропагандистських операцій Росія активно використовує концепт неспроможної держави для реалізації цілей своєї експансіоністської інформаційної політики на пострадянському просторі.

На думку основних розробників цієї теми – експертів впливового американського журналу *Foreign Policy*, а також фахівців дослідницького центру “Фонд за мир” (*Fund for Peace*), що публікують щорічні рейтинги нестабільних держав, – стан політичного хаосу в країні є атрибутом (невід’ємною ознакою) і одночасно похідною (наслідком неправильного функціонування) більшості держав, що наближаються за політико-економічними характеристиками до категорії неспроможних держав. Таким чином, використання щодо тієї або іншої країни терміна “політичний хаос” завжди передбачає приховану або явну вказівку на слабкість, недієздатність, неспроможність політичної влади країни.

Справедливим є протилежне. Термін “неспроможна (помилкова) держава” неявно вказує на політичну нестабільність і можливість соціально-політичного хаосу. Так, розвиваючи маніпулятивний вплив у ЗМІ за напрямками, окресленими у визначенні “неспроможна держава”, деякі суб’єкти інформаційного впливу формують українську і міжнародну суспільну думку в бік сприйняття політичної та соціальної нестабільності в Україні, що нібито зростає, а також перманентної загрози політичного хаосу і, як наслідок, розпаду країни.

Визначення терміна “неспроможна держава” акцентує увагу на таких ключових критеріях недієздатності політичної влади:

- влада не має ефективного контролю над власною територією;
- влада створює штучні перешкоди для економічного розвитку країни та її інтеграції у світову економічну систему;
- влада не сприймається як легітимна значною частиною населення країни;
- влада не забезпечує внутрішньої безпеки і базових прав громадян;
- влада не володіє монополією на використання сили.

Своєрідним тестом схильності ЗМІ до негативістських тенденцій щодо України стали події після оголошення Указу Президента України про розпуск Верховної Ради. Реакція на них різних українських та закордонних ЗМІ визначила, як далеко ті чи інші суб’єкти інформаційного впливу можуть піти у використанні негативістських маніпулятивних технологій.

Більшість російських ЗМІ, коментуючи події в Україні навколо розпуску парламенту, віддавала перевагу негативному (явному або прихованому) висвітленню

дій української влади, а також тенденційним прогнозам щодо наслідків зростання суспільно-політичної активності в країні. Акценти було зроблено на процесах дезінтеграції української влади та деконсолідації українського соціуму. Позитивні тенденції – очищення влади і згуртування значної частини українського суспільства навколо президентських рішень, навпаки, замовчувалися.

Підкреслювалися “неадекватність” і “непослідовність” дій президентської сторони, а також її відповідальність за можливе скочування країни до політичного хаосу. У маніпулятивному розкритті російськими ЗМІ теми неспроможності української влади до ефективного управління інформація подавалася за напрямками, що збігаються з наведеними характеристиками “неспроможної держави”.

*1. Влада створює штучні перешкоди для розвитку економіки країни та її інтеграції у світову економічну систему.*

Поширеними на економічному напрямі російської інформаційної пропаганди є звинувачення української влади (насамперед президентської команди) в упередженому ставленні до Росії та намаганнях якщо не зруйнувати українсько-російську економічну співпрацю, то принаймні загальмувати її розвиток. Наміри російської сторони щодо чергового підвищення ціни на газ для України висвітлюються як реакція на ворожі плани стосовно Росії, що їх начебто розробляють у Секретаріаті Президента України. Будівництво Росією трубопроводів в обхід української території також подається російською стороною як крок у відповідь, тобто як наслідок дій керівництва України (типовий приклад використання технології перекладання відповідальності).

Українській стороні активно нав'язується роль провокатора штучних конфліктів та непорозумінь в економічних відносинах із Росією. Основними технологіями, що використовуються на цьому напрямі, є стереотипізація та гра на забобонах. Роздухується центральна з часів Помаранчевої революції теза російської пропаганди: “Наша Україна” уособлює прозахідні сили, що негативно ставляться до Росії та бажають завдати їй шкоди”. Цей стереотип, що його вже декілька років активно формує російська пропаганда, у вигляді базового підсвідомого припущення міститься у багатьох оцінках російськими ЗМІ дій президентської команди.

Наслідком застосування технології стереотипізації є підміна раціонально-логічних підходів до вирішення політичних проблем емоційним, упередженим ставленням, що унеможливає спокійний зважений діалог. Стереотипи, які формують російські ЗМІ, відволікають увагу людей від реалій сучасного стану справ в українсько-російських відносинах у площину емоційних оцінок та штампів, щодо яких не треба замислюватися.

Ми змушені констатувати, що сьогодні певна частина українського суспільства сприймає за істину неадекватний пропагандистський штамп стосовно антиросійськості демократичних пропрезидентських сил в Україні. Тому подолання цього стереотипу та його пропагандистського неукраїнського коріння має відбуватися на всіх рівнях вітчизняної інформаційної роботи.

*2. Влада не сприймається як легітимна значною частиною населення.*

Цю тезу, прямо чи як підсвідоме припущення, містила більшість коментарів російських ЗМІ щодо масових соціальних заворушень, які відбулися після підписання квітневого Указу Президента України про розпуск Верховної Ради України.

У політичній аналітиці тих подій на шпальтах багатьох російських видань Президент України поставав як такий, що “зламав встановлені правила політичної гри” та здатний і надалі перекроювати ці правила доти, доки не нав’яже свою волю політичним опонентам і всьому українському народові. Президентові приписувались такі якості, як непередбачуваність та схильність до авторитарних дій.

Серед прийомів маніпулювання масовою свідомістю, що домінували на цьому напрямі російської пропаганди, можна виокремити:

- замовчування справжніх причин (а саме політичної корупції у Верховній Раді), що призвели до президентського рішення;
- напівправа – однобоке висвітлення подій тільки з позицій членів коаліції та їх прихильників;
- карикатуризація дій Президента України, підміна його справжніх державницьких мотивів та щирої стурбованості долею країни егоїстичними мотивами збереження влади;
- використання образливих звинувачень і порівнянь (порівняння з Б. Єльциним, Л. Кучмою, звинувачення в авторитарних нахилах тощо).

Але головною технологією, використаною на цьому етапі, була десакаралізація – різновид постмодерністської деконструкції ідей. Сутність її полягає в тому, що під прикриттям показної стурбованості процесом руйнування авторитету законодавчої та судової гілок влади вчиняються дії, спрямовані на тотальне знецінювання й делегітимізацію у свідомості населення дій та рішень саме Президента України і його Секретаріату.

Основними психологічними прийомами, що використовувалися російськими ЗМІ на напрямі делегітимізації та десакаралізації української влади, були такі:

- протиставлення Президента України народові;
- роздмухування параноїдального страху: президент та його оточення замислили завдати шкоди Україні;
- безапеляційні заяви, що подаються як факт (“масові порушення законів та Конституції в Україні стали звичайною справою”);
- натяк на ірраціональність мотивів та імпульсивність дій президента (“президенту не подобається чинне законодавство, тому він вирішив його скасувати”);
- використання різких висловлювань (“жорстке протистояння”, “війна на знищення”);
- демонстрація позиції активного захисника інтересів пересічного українця;
- багаторазове повторення одних і тих самих тез та висловлювань для закріплення стереотипів;
- підкидання у масову свідомість негативних сценаріїв, що здатні самореалізуватися, та нагнітання катастрофічних настроїв.

*3. Влада не забезпечує безпеки і дотримання основних прав громадян та не володіє монополією на використання сили.*

Розвиваючи цей напрям інформаційної експансії на українському інформаційному просторі, російські ЗМІ зосередилися на тенденційному висвітленні ситуації, яка склалася щодо критики діяльності деяких суддів Конституційного Суду України з боку Секретаріату Президента України; подій навколо відставки Генерального прокурора України та перепідпорядкування підрозділів внутрішніх військ МВС України Президентом.

Водночас у російських ЗМІ мусувалися такі основні теми:

– безправності в умовах розвалу судової системи українських громадян (навіть суддів Конституційного Суду України) перед “свавіллям” Секретаріату Президента;

– смакування можливості та наслідків фізичного протистояння людей на вулицях;

– подання ситуації у безпековій сфері України як неконтрольованої внаслідок розколу силових структур на підрозділи, лояльні до Президента України, та ті, що підтримують В. Януковича;

– тенденційне висвітлення непослідовності та незграбності дій українських посадовців, насамперед Секретаріату та Служби охорони Президента України, що буцімто тільки посилювали владний хаос.

В інформаційний простір були вкинуті фрази “державний заколот”, “передчуття громадянської війни”, “протистояння силовиків”, “можливий розстріл парламенту” та ін.

Основною технологією, що мала б тримати людей у напруженні, стало роздмухування міфів про наміри запровадити в Україні надзвичайний стан, які нібито були в Секретаріаті Президента України, та про велику ймовірність (запрограмованість) повторення Україною російського досвіду 1993 р. З цією метою повідомлення з України на початку більшості інформаційних випусків виходили безперервно, як із зони бойових дій (так званий воєнний телеграфний стиль). Диктори телебачення мали стурбований вигляд та тривожну тональність у голосі.

Водночас застосовувалися такі прийоми маніпулятивного впливу:

– посилення висловлювань за рахунок акцентів;

– оперування історичними матеріалами для підкреслювання значущості та масштабності подій;

– формування ілюзії незалежного вибору: висвітлення у кількох інтерв’ю різних позицій, але з таким розрахунком, щоб виставити у вигідному ракурсі лише одну необхідну;

– домінування негативних повідомлень про Україну над позитивними.

Отже, можна зробити висновок, що російська пропаганда щодо України стає дедалі більш цільовою, активною й агресивною та застосовує на українському інформаційному просторі широкий арсенал пропагандистських засобів та маніпулятивних технологій.

Досить чітко останнім часом окреслилися дві тенденції, характерні для російської інформаційної політики стосовно України: тенденція імітування західної позиції нейтральності щодо внутрішньополітичного становища в Україні, а також тенденція до знецінювання Української держави під загальним знаменником розглянутого вище концепту “неспроможної держави”.

В основу практики пропагандистської роботи покладені концептуалізація і позиціонування. Саме цей ключовий напрям робіт для російських та зорієнтованих на Росію ЗМІ в Україні реалізується, до того ж непогано, московськими аналітиками. Завданням “позиціоністів”, відповідно, залишається тільки “обігравати” “концептуальні” ідеї кремлівських політтехнологів “на місцевих прикладах” і транслявати їх на масову українську аудиторію. Саме на цій

первісній позиціонуючій ділянці пропаганди позначається концептуальний “голод” національно орієнтованих українських ЗМІ, який слід якнайшвидше подолати за рахунок створення ефективних національних аналітичних центрів.

Західні коментатори також активно використовують концепт “українського політичного хаосу”, щоб зі свого боку висловити незадоволення розвитком подій в Україні і так “навернути” українське керівництво на “шлях істини”. Аналіз західної преси демонструє “моду” на розчарування Україною, що останнім часом утверджується в західному політичному дискурсі. Тональність розчарування Президентом України домінує в американській, британській, німецькій, французькій, польській пресі та окремих публікаціях в інших європейських країнах.

Це небезпечна тенденція, яку необхідно якнайшвидше проаналізувати та зламати зусиллями вітчизняних політиків, дипломатів, вчених-гуманітаріїв і працівників інформаційної сфери. Адже конструктивна критика та дружня стурбованість долею партнера на шляху до демократії, природні для відносин сучасної (післяреволюційної) України і Заходу, в умовах інформаційного протистояння у світі, що зростає, можуть бути штучно перетворені на взаємне непорозуміння та знецінювання, що вже активно використовують вороги української демократії як усередині країни, так і ззовні. У результаті необачної політики Європи і США стосовно України наша держава знову може стати “розмінною монетою” у геополітичних іграх Росії та Заходу і сплатити за це новими втратами іміджу. Тому треба невтомно роз’яснювати західним партнерам складність та масштабність завдань, які стоять перед молодою українською демократією на її шляху до євроатлантичної спільноти, важливість консолідованих зусиль світових демократій з підтримки європейського курсу України, а також безальтернативність цього курсу для нашої країни.

Високий рівень негативного ставлення в західній пресі спостерігається стосовно як Президента України, так і парламентсько-урядової коаліції. Наявність таких критичних повідомлень свідчить про виникнення сумнівів серед політичної еліти Заходу щодо ефективності українського політикуму.

Деякі західні ЗМІ схильні підпадати під навіювання оманливої логіки російських геополітичних міфів, розглядаючи Україну не як суб’єкт, а як об’єкт міжнародних відносин у великій геополітичній грі. Знову-таки під прикриттям базового припущення про неспроможність української влади до консолідації виголошується дуже небезпечна теза про природність регіональних відмінностей та теоретичну допустимість розколу держави.

Отже, у реакції західних ЗМІ на українські події квітня – червня 2007 р. ми бачимо дві небезпечні тенденції: демонстративне розчарування діями української влади та схильність “грати” з небезпечними геополітичними конструктами, відпрацьованими кремлівськими політтехнологами, сприймаючи ці конструкти майже як реальність.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити таке.

1. У результаті викривленого подання подій навколо розпуску Верховної Ради деякими зарубіжними масмедіа, насамперед російськими, іміджу української держави було завдано шкоди, як на міжнародній арені, так і всередині країни.

Цю шкоду необхідно якнайшвидше компенсувати за рахунок злагоджених дій державних органів усіх рівнів, причетних до інформаційної сфери діяльності. У цьому напрямі потрібно активізувати зусилля, спрямовані на впровадження розробленої Міністерством закордонних справ України Державної програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2007–2010 роки. На найближчу перспективу слід розробити і реалізувати План невідкладних заходів з підтримки міжнародного іміджу України.

2. Наша держава останніми роками зробила великий крок у бік розширення свободи слова, скасування всіх форм цензури. Це досягнення має зворотний бік у вигляді збільшення вразливості національного інформаційного простору до сучасних прихованих форм маніпулювання масовою свідомістю. Тому сьогодні в Україні є об'єктивна потреба у формуванні громадського інституту контролю за діяльністю масмедіа, який би з-поміж інших питань здійснював незалежне експертне оцінювання маніпулятивних впливів іноземних ЗМІ на українську аудиторію та пропонував заходи щодо їх нейтралізації. З метою створення й активізації такого громадського інституту Національній комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України доцільно ініціювати роботу постійно діючого Форуму громадських наглядових рад при провідних теле- і радіоканалах та інших впливових масмедіа, на якому могли б обговорюватися питання захисту національного інформаційного простору України.

3. У психологічному аспекті основну загрозу національному інформаційному простору містять маніпулятивні пропагандистські конструкти, створені навколо історичних і геополітичних міфів, що їх виробляють кремлівські аналітики. З технологічного погляду ці конструкти (або позиціонування) бездоганні. Тому насамперед необхідно подбати про аналітичне забезпечення вітчизняних медіа власним концептуально-ідеологічним продуктом, що міг би на рівних протистояти російському в концептуальній площині. З огляду на ці міркування, доцільно сформувати спеціальну аналітичну групу (інтелектуальний центр), завданнями якої будуть питання концептуального забезпечення національних ЗМІ якісною аналітичною продукцією щодо позиціонування України у світі.

4. Як доводить російський та західний досвід, однією з найефективніших установок при проведенні державного брендингу є висвітлення позитивних моментів. Якщо підрахувати відсоткове співвідношення подання негативних і позитивних фактів про Росію в тамтешніх ЗМІ, воно ніколи не перевищуватиме співвідношення 1:3. Це свідчить про наявність узгодженої позиції серед керівників російських ЗМІ надавати перевагу позитивним фактам і тумаченням під час висвітлення подій у їх країні, що загалом привело до позитивних результатів. Україні теж варто врахувати цей досвід.



## 7.4. ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ НЕЗАЛЕЖНИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ В УКРАЇНІ

*Власюк О. С. Виступ на фаховій дискусії  
“Неурядові аналітичні центри України”: новий етап розвитку чи “біг по колу”?”  
(Київ, Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова, 21 вересня 2007 р.).  
Публікується вперше.*

За нинішніх українських реалій аналітичні центри (як урядові, так і неурядові) передусім виконують комунікативну функцію. Інакше кажучи, вони є, як уже зазначили організатори дискусії, “інтелектуальними містками”, як між владою і суспільством, так і між окремими гілками влади. Звідси випливає висновок: оскільки влада в Україні сьогодні розбалансована і неконсолідована, то певну відповідальність за це мали б узяти на себе вітчизняні аналітичні центри – вони не виконали своєї основної функції і не впоралися з визначеною роллю.

Є теза, згідно з якою значущість мозкових центрів зростатиме в міру інтелектуалізації влади та владних рішень. Але поки що рівень затребуваності різноманітної аналітики в процесі ухвалення рішень низький, і, як наслідок, відбувається їх деінтелектуалізація. Звідси й виникає той невтішний стан, коли рішення в Україні не приймаються, а “трапляються”. Зрозуміло, це зумовлює зниження реальних впливів аналітичних центрів на державне й суспільне життя.

Інститут так званої інтелектуальної, або експертної, влади в українському соціумі поки що не склався або не відбувся. Причому на рівні не лише держави, а й недержавних структур. Очевидно, що так триватиме доти, доки заробляти гроші або влаштовувати якісь інші справи у вітчизняному соціумі буде однаково легко як з інтелектом, так і без нього, оскільки саме без особливого напруження думки поки що вирішуються справи у нашому малорозвиненому з ринкової точки зору українському соціумі, хоч і є певні зрушення в його перетворенні на “суспільство знань”.

Втішає те, що і владні структури, і різні політичні сили починають розуміти, що без активного втручання в політичні ситуації інтелектуалів та експертів будь-які рішення “зависатимуть” через їх неналежну легітимність і неефективні канали комунікації та імплементації.

Це особливо окреслюється в теперішній ситуації, коли політичні комунікації в Україні опинилися у стані глибокої кризи, що виразно засвідчує нинішня парламентська виборча кампанія. Зважаючи на неї, діяльність українських недержавних аналітичних центрів саме як центрів інтелектуальних сил різко послабилася. Сьогодні вони дедалі більше втрачають арбітражні функції і перетворюються на політико-технологічні установи або тіньові виборчі штаби.

Проблема взаємодії аналітичних центрів з органами влади є досить складною й комплексною. На користь зазначених центрів можна сказати те, що саме вони стали певним стримувальним та комунікативним чинником, який дає громадськості можливість вказувати державним органам на їхні помилки і так опосередковано контролювати їх діяльність. Водночас за умов співпраці, на яку іноді йдуть органи влади в кризових ситуаціях, аналітичні центри спроможні ефективно допомогти в ухваленні важливих стратегічних рішень. Вони

не обтяжені бюрократичними процедурами і можуть залучати неординарних людей, чії погляди на одну й ту саму проблему під різними кутами зору дають змогу уникати волюнтаристських рішень.

Західний досвід участі аналітичних центрів в ухваленні владних рішень досить багатий. Можемо згадати корпорацію *RAND*, Американський інститут підприємництва (*American Enterprise Institute*), Раду з міжнародних відносин (*Council on Foreign Relations*), Центр Карнегі та інші “фабрики думки”, які вже давно і плідно співпрацюють з урядами своїх країн з метою наукової та експертної підтримки стратегічних рішень. Тут ключовим є питання інтегрованості в ухваленні управлінських рішень, що якраз і вимагає від “фабрики думки” незалежного статусу, який нібито гарантує її об’єктивність. Цій тезі суперечить, щоправда, досвід діяльності аналітичних центрів при різних партіях та лобістських угрупованнях. Наприклад, Американський інститут підприємництва завжди працював на ідеологію неоконсерватизму, на Республіканську партію, тоді як Рада з міжнародних відносин традиційно пов’язана з американською Демократичною партією.

Українські реалії засвідчують ту саму тенденцію до партійної ангажованості і значної заполітизованості аналітичних центрів. Ознайомлюючись із їхніми аналітичними продуктами, іноді важко позбутися відчуття, що в них реальне життя підмінене аналітичними витворами, що ґрунтуються на партійно ангажованому баченні устрою світу.

Якщо стисло схарактеризувати ставлення державних структур до аналітичних центрів, то передусім варто назвати недовіру до результатів, отриманих ними. Іноді ця недовіра безпідставна, але часто базується на цілком реальних фактах. Зокрема, коли йдеться про згадану партійну ангажованість або про незрозумілі джерела фінансування досліджень. Важко, скажімо, гарантувати об’єктивність дослідження, якщо воно проводиться за рахунок грантів, які надають представництва іноземних держав або структури, які у нас “модно” називати олігархічними.

Отже, логіку влади в цьому сенсі зрозуміти можна: владні структури або політики, що самі часто фінансують різноманітні псевдогромадські організації, діяльність яких спрямована лише на обслуговування інтересів їхнього основного донора, вважають так само “купленими” всі інші подібні організації. У Росії, як відомо, усі аналітичні центри “третього сектору”, що фінансуються з неросійських джерел, почали на офіційному рівні підозрювати в тому, що вони є “елементами широкої мережі зовнішнього тиску”.

Цікаво, що найбільшу недовіру у владних структур викликають саме ті продукти аналітичної діяльності, які можуть стати реальним підґрунтям для ухвалення рішень. Ідеться, зокрема, про результати соціологічних досліджень. Вітчизняну соціологію останнім часом часто піддавали жорсткій критиці за її “продажність”. Разом з тим, хоча відкидати сам факт наявності “замовлених” соціологічних досліджень не можна, довіра населення до соціології як науки залишається досить високою.

Розглянемо також можливі шляхи зміцнення взаємодії владних інституцій і недержавних аналітичних центрів. Найбільш апробованою та ефективною видається тісніша взаємодія державних і недержавних центрів. Зокрема,

координаційну чи посередницьку роль могли б відіграти аналітичні структури РНБО України та Секретаріату Президента України. Може йтися про спільне написання документів стратегічного значення на зразок традиційних Послань Президента України Верховній Раді України, створення постійно діючих експертних груп, до складу яких входили б представники експертного співтовариства з боку як держави, так і недержавних структур. Необхідно також істотно розширити географічне представництво української аналітики й так само організацій-донорів. Це не зняло б спекулятивні розмови на тему ангажованості аналітичного продукту, але принаймні істотно їх послабило.

Варто також згадати ще одну технологію посилення впливовості аналітичних центрів, яку стабільно демонструє Центр Разумкова. Він досить стабільно делегує своїх експертів до влади, очевидно, сподіваючись, що вони, завершивши цикл владних повноважень, повернуться до Центру, підсилити його авторитет як аналітичної установи. Саме так, за принципом “сполучених посудин”, працюють впливові американські та європейські аналітичні центри, і будемо сподіватися, що цей досвід здобуде визнання і пошириться в Україні. Тоді з трьох альтернатив щодо майбутнього аналітичних центрів України, які сформулювали організатори нинішньої дискусії, дві останні (одержавлення та маргіналізація) можна буде відкинути.

## 7.5. НАЙБІЛЬШИМ НЕДОЛІКОМ У СПІВПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ І НЕДЕРЖАВНИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ Є СИТУАТИВНІСТЬ

Публікується за: *Власюк О. С. Найбільшим недоліком у співпраці державних і недержавних аналітичних центрів є ситуативність* / О. С. Власюк // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6 (90). – С. 48–49.

*1. Чи вважаєте Ви співпрацю органів державної влади з неурядовими аналітичними центрами корисною? Якщо так, то які заходи з боку держави і з боку неурядових аналітичних центрів, на Ваш погляд, мають бути здійснені, щоб зробити таку співпрацю більш ефективною?*

У корисності такої співпраці немає жодних сумнівів, оскільки чим інтелектуальнішим буде процес ухвалення рішень, тим більш реалістичними, виваженими, наближеними до життя та перспективними у плані їх імплементації будуть ці рішення.

Інша річ, що у нас ще спрацьовує, на жаль, стара радянська традиція, коли рішення не приймаються, а “трапляються”. І тоді аналітиків просять “заднім числом” обґрунтувати ухвалені рішення, надати їм інтелектуальної легітимації. Йдеться, звичайно, про тінізацію політики, її непрозорість і закритість. У такій системі здійснення влади аналітичним центрам робити нічого. Вони у кращому разі виконують лише декоративну функцію.

Узагалі традиція залучати аналітичні центри до процесів формування державної політики має суто американське походження й недостатньо вкоренилася навіть у країнах Західної Європи, де, образно кажучи, немає своїх “РЕНДів” (виняток становить хіба що Велика Британія).

Щодо України, то у нас поки що відбувається суто екстенсивне приращування кількості аналітичних центрів, але, здається, за рахунок якості праці. Відверто кажучи, до впливу цих центрів на процеси ухвалення рішень зазвичай справа не доходить. У кращому разі вони виконують суто демонстраційні, представницькі ролі, відпрацьовуючи різноманітні гранти іноземного походження. Винятком є хіба що дослідження електоральних уподобань, особливо напередодні виборів, коли до думки неурядових аналітиків уважно прислуховуються масмедіа, а отже, і політики.

Заходи, спрямовані на зближення аналітичних центрів із центрами ухвалення рішень в Українській державі, мають зводитися до тісної професійної взаємодії на рівні експертів. Це передусім формування спільних робочих (експертних) груп із вивчення та розроблення пропозицій щодо вирішення актуальних проблем суспільного розвитку, а також залучення до державного управління фахових аналітиків. Тут маємо позитивний приклад Міністерства оборони, нинішнє керівництво яким успішно працювало свого часу і в Центрі Разумкова, і в аналітичній групі РНБО України. Але важливо, щоб процес рухався і у зворотний бік, тобто керівники високого рівня на той час, поки вони з різних причин не задіяні у владних структурах, тісно співпрацювали з неурядовими аналітичними центрами.

*2. Як би Ви оцінили результати співпраці очолюваного вами Інституту з неурядовими аналітичними центрами? Які форми такої співпраці виявилися найбільш ефективними?*

В Україні є декілька державних аналітичних центрів, до яких належать і ті два, до керівництва якими я безпосередньо причетний у недавньому минулому й нині, – Національний інститут стратегічних досліджень та Національний інститут проблем міжнародної безпеки.

Основна мета цих установ – підготовка аналітичних матеріалів, які можуть бути корисними для наукового супроводу рішень Президента України та РНБО України. Досягти цієї мети неможливо без тісної співпраці з недержавними аналітичними центрами. Форм такої співпраці чимало, починаючи від спільних представницьких заходів та наукових форумів і закінчуючи спільною роботою в експертних радах та групах у процесі підготовки різних рішень і документів. Це, зокрема, Послання Президента України до Верховної Ради України, Стратегія національної безпеки та чимало інших документів стратегічного значення.

Після того як у структурі РНБО України з'явилася Наукова рада, співпраця між державними й недержавними консультативно-експертними установами має істотно позжавитися, тому що в принципі йдеться не про те, яким аналітичним центрам віддавати перевагу, а лише про кінцевий результат.

Недостатня стимулююча та координуюча роль держави у співробітництві з громадськими організаціями загалом і науково-аналітичними зокрема в кінцевому підсумку має наслідком нерозвиненість горизонтальних зв'язків між громадськими та державними організаціями, унаслідок чого кожна з них займає окрему нішу і є практично самодостатньою. Є також проблема законодавчого регулювання механізмів взаємодії громадських організацій з державними інституціями.

Не секрет, що перевагою недержавних центрів є їхня гнучка політика щодо добору кадрів під конкретні завдання, можливість залучати на стислий період

креативних фахівців для різноманітних “мозкових штурмів”. Але відомо, що переваги є продовженням недоліків. У цьому випадку недоліком недержавних центрів є плінність творчих колективів, які, виконавши конкретне завдання, розпадаються, тоді як у державних аналітичних центрах можна зустріти людей, які роками відстежують динаміку розвитку одних і тих самих проблем, послідовно відточуючи свій професійний рівень.

Найбільшим недоліком у співпраці державних і недержавних аналітичних центрів є ситуативність, відсутність спільних довгострокових проектів, що негативно відображається на результативності. Ще одним недоліком є певна асиметрія інформаційного обміну між зазначеними центрами. Справа у тому, що державні аналітичні центри надають більше інформації для відкритого доступу, ніж недержавні. Йдеться, зокрема, про поточну аналітику, матеріали “круглих столів”, конференцій тощо. Проте, мабуть, не варто звинувачувати в цьому фахівців із недержавних центрів, які розцінюють свої результати як інтелектуальну власність, що надає їм певні переваги в ринкових умовах конкуренції.

Отже, для поліпшення співпраці державних аналітичних центрів із недержавними (неурядовими) необхідно практику спорадичного ситуативного співробітництва перетворити на практику постійної координації та стратегічної взаємодії.

## 7.6. ВЛАДА БЕЗ АНАЛІТИКИ СЛІПА, АНАЛІТИКА БЕЗ ВЛАДИ БЕЗСИЛА

Власюк О. С. Неопубліковане інтерв'ю  
(Київ, НІПМБ, червень 2007 р.). Публікується вперше.

– *Олександр Степановичу, впродовж півтора десятка років Ви знаходитеся біля керма провідних державних аналітичних центрів України. Як перший заступник директора Ви керували науковою діяльністю Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. З березня цього року Ви є директором Національного інституту проблем міжнародної безпеки при РНБО України. Обидві установи є досить незвичними, оскільки їхні працівники є водночас і науковцями, і державними службовцями. У цьому контексті напрошується запитання: якими Вам бачаться, з позицій свого наукового досвіду, спілкування з владою, роль та значущість у нашій державі різноманітних аналітичних центрів?*

– Ваше запитання можна звести до одного спільного знаменника. Фактично у ньому йдеться про наявність в українському соціумі інституту інтелектуальної, або експертної, влади як неодмінної ознаки розвиненої демократії. Адаже є пряма й беззаперечна пропорція: чим демократичнішою є країна, тим більше влада в цій країні на всіх її щаблях та всіх її різновидах зважає на думку інтелектуалів та експертів. Якщо в США або країнах Європейського Союзу нікого не здивуєш сотнями і навіть тисячами експертних та аналітичних центрів на зразок знаменитої *RAND corporation*, до яких влада звертається в пошуку правильних рішень, то в українському соціумі інститут інтелектуально-експертної влади лише починає утверджуватися.

– Якою Вам уявляється оптимальна модель наукового супроводу влади, і на яких засадах створюються і мають створюватися вітчизняні *RAND corporation*?

– Якщо на Ваше запитання відповідати по-чеховськи, пам'ятаючи, що стислість – сестра таланту, то варто підкреслити, що сучасні аналітичні центри створюються під потреби політичної практики, на яких засновувався свого часу в США у післявоєнний період *RAND* як американський прототип “фабрики думки”. На відміну від звичайних наукових установ, де виробляється принципово нове знання, тут не так уже й важливо, наскільки це знання є новим. Важливим є сам процес тісного поєднання науково-аналітичних досліджень із процесом ухвалення рішень. Аббревіатура *RAND*, до речі, це дуже гарно передає, бо є аббревіатурою від англійських слів *research* (дослідження) і *development* (впровадження).

Стосовно України, то тут, якщо відповідати на запитання про засади науково-аналітичної діяльності неупереджено, вельми істотним є вплив суб'єктивного чинника, тобто персоналій президентів, прем'єр-міністрів тощо. Скажімо, для Леоніда Кравчука на самому початку української незалежності аналітичні центри уявлялися аксіоматичною потребою для її виживання. У молодій державі на той час було обмаль інтелектуальних ресурсів для формування самостійної зовнішньої політики. Тому йшлося передусім не про внутрішню політику, а про супровід зовнішньополітичної стратегії. Слід згадати, що вся структура наукового супроводу подібних рішень влади залишилася в столиці колишньої держави – у Москві.

Не буду називати цих численних наукових установ із “московською пропискою”. Як у таких випадках кажуть – “ім'я їм – леґіон”. У цьому довжелезному переліку – Інститут сходознавства, який було створено ще в позаминулому столітті, Інститут світової економіки та міжнародних відносин, Інститут США та Канади тощо. Подібних центрів із суто практичною зовнішньополітичною спрямованістю у Києві на той час не було, а ті, що були, виконували набагато скромніші функції, – суто презентаційні.

– Отже, як воно було насправді, біля витоків української державної аналітики?

– Було і просто, і складно водночас. Коли в 1992 р. президент НАН України Борис Патон під час одного з візитів до Леоніда Кравчука розповів про Інститут стратегічних досліджень, щойно створений у структурі Академії, то цей Інститут разом із його тематикою та науковцями відразу потрапив у поле зору президента держави і згодом отримав назву Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.

Ще через п'ять років, у 1997 р., перший директор цього “стратегічного інституту” академік Сергій Пирожков, який є нині послом України до Молдови, переконав Президента України Леоніда Кучму разом із тодішнім Секретарем РНБОУ Володимиром Горбуліним у необхідності трансформації академічного Інституту Росії в неакадемічний Національний інститут українсько-російських відносин при РНБОУ. Не забуваймо, що в тому таки 1997 р. було підписано Великий Договір із Росією, і відпало засадниче питання, чи визнає Росія нашу українську

незалежність. Віднині постала низка практичних потреб, починаючи від умов базування у Севастополі Чорноморського флоту РФ і делімітації та демаркації кордону й закінчуючи питаннями енергетичної та енерготранзитної безпеки, які потребували й потребують глибокого науково-аналітичного осмислення.

З березня 2001 р. наш інститут ще раз було трансформовано в Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Сталося це, знову-таки, під тиском практичних обставин, оскільки питання міжнародної безпеки у світі, який глобалізується, істотною мірою визначають питання національної безпеки. Особливо враховуючи той беззаперечний і доведений усіма міжнародними рейтингами факт, що за показниками політичної, економічної, персональної та технологічної глобалізації наша країна посідає одне з провідних місць у світі. Отже, як би комусь не хотілося відгородити Україну високим парканом від світу, переповненого всілякими викликами, ризиками та загрозами, такі сподівання слід визнати безнадійними, нічим не обґрунтованими утопіями.

Щодо впливових українських “РЕНДів”, як державних, так і недержавних “фабрик владної думки”, з якими влада реально рахується, то їх число вимірюється поки що двома-трьома десятками. А, якщо говорити про аналітичні центри “першої величини”, в яких аналітики працюють не від виборів до виборів, а так би мовити, на постійній основі, то взагалі йтиметься про лічені одиниці. Це, по-перше, ті два центри, які я щойно називав і до яких особисто причетний.

Можу додати ще порівняно новий Інститут національної безпеки, керований колишнім Секретарем РНБО України Володимиром Горбуліним, і декілька високоспеціалізованих державних центрів, науково-аналітичний продукт яких зазвичай позначений реквізитами таємності або конфіденційності, широкій публіці практично не відомий. Зрештою, є ще декілька недержавних аналітичних центрів, продукт яких не маркується грифами секретності, а навпаки – загальновідомий уже хоча б тому, що керівники цих центрів постійно присутні в телерадіоєфірі і на шпальтах різноманітних часописів.

Не буду називати ці загальновідомі й “розкручені” у масмедіа прізвища, оскільки не хочеться когось образити не увагою. Щодо самого зв'язку аналітиків із масмедіа, то в цьому немає нічого поганого. Це теж своєрідний спосіб впливати на ухвалення рішень через важелі масових комунікацій.

*– Давайте поговоримо про важелі немасових комунікацій. Адже відомо, що в західній традиції аналітичні центри вважаються винятково важливими інтелектуальними містками між владою й суспільством, між окремими гілками влади, а також між владою формальною і неформальною. Можливо, та криза політичних комунікацій, яку нині маємо в нашій країні і яка вже набула вимірів перманентності, саме тому й виникла, що вітчизняні аналітичні центри є недостатньо впливовими та не виконують повною мірою свої комунікативні функції?*

– Що ж, даруйте, але Ваше запитання належить до так званих риторичних, тобто містить у собі майже готову відповідь. “Маємо те, що маємо”, тобто ту незрозумілість і непослідовність у діях і вчинках усіх без винятку гілок влади, невміння чи небажання представників різних гілок влади домовлятися заради спільного добра й досягнення спільного результату. Значною мірою це

є наслідком того, що політики в боротьбі за владу нерідко заходять так далеко, що перестають зважати не лише на опонентів, а й навіть на експертів та власних радників.

Отже, лише всерйоз і надовго подружившись з інтелектуалами й експертами, влада зможе бути переконливою як для власного народу, так і для світової громадськості. Така влада частіше виграватиме, ніж програватиме у внутрішньому та зовнішньому інформаційному просторі, а отже, сприйматиметься як влада передбачувана, яка хоче і вміє уважно прислухатися до думки експертів, аналітиків. Тобто це важливо для самого внутрішнього та зовнішнього іміджу влади. Не забуваймо, зрештою, що ми живемо в епоху глобалізації, інформаційної революції та інтелектуальної економіки.

*– Чи можна з Ваших слів зробити висновок, що значущість “фабрик владної думки”, подібних до очолюваного Вами інституту, зростатиме в міру того, як зростатиме інтелектуальний рівень влади?*

– Саме так, і не інакше. В ідеалі я та мої колеги вітали б такий стан справ, коли авторитетні люди з владних кабінетів переходили б на постійній або тимчасовій основі на роботу до науково-аналітичних установ. Це як у пролетарського поета колись було написано про селян, які буцімто “трошки орють землю, а трошки пишуть вірші”.

Політик і аналітик – це, звичайно, дуже різні за складом характеру люди. Один схильний до негайного реагування, а інший – до тривалої рефлексії. Саме тому вони й доповнюють один одного. Бувають також, дякувати Богу, приємні винятки, коли риси реактивного та рефлексивного характеру поєднуються в одній людині, й тоді вона, попрацювавши певний час в аналітичній установі, разом зі своєю політичною силою, якщо ця сила переможе на виборах, повертається до виконання владних повноважень. Зрештою, як і навпаки.

Одним із нечисленних у наших українських реаліях прикладом такої людини з практичним та водночас аналітичним складом характеру є Володимир Горбулін. До таких людей я відношу і своїх колишніх директорів, з якими разом пройшов шлях становлення Національного інституту стратегічних досліджень, – Сергія Пирожкова та Олександра Белова. Але якщо для нас це все-таки не правило, а своєрідна політична екзотика, то в країнах демократично розвинутого Заходу це рутинна практика. Політично впливові люди там не роблять трагедії з того, що певний час їм доведеться працювати не в режимі політичного реагування, а в режимі аналітичної рефлексії. Саме звідси й народжується високий авторитет аналітичної та експертної діяльності.

Вірадрим є той факт, що українські політики нової генерації дедалі частіше починають розуміти, що без активного втручання інтелектуалів та експертів у політичні ситуації будь-які рішення, навіть наймудріші, “зависатимуть”, хоча б унаслідок неналежної легітимації й неефективних каналів комунікації та імплементації. Це розуміння стає особливо очевидним у нинішній ситуації, коли політичні комунікації в Україні підійшли до небезпечної кризової межі.

Зауважу насамкінець, що поки в нашому соціумі заробляти гроші або влаштувати якись “оборудки” буде однаково легко, що з інтелектом, що без нього, будь-які аналітичні центри вважатимуться або непотрібними, або потрібними



лише з точки зору іміджу, незалежно від того, якими вони є, ці центри, – державними чи недержавними. Отже, сам по собі той факт, що в системі української влади є зо два десятки експертних та аналітичних установ, свідчить на користь цієї влади.

*– Що Ви могли би сказати про діяльність українських недержавних аналітичних центрів та їх взаємодію з державними?*

– Проблем у цих центрів у процесі їх взаємодії з органами влади справді вистачає, і ці проблеми є вельми складними та комплексними. Абстрагуючись від конкретних прикладів і реалій сьогодення, слід зауважити, що саме такі центри є тим стримувальним чинником, який дає можливість, з одного боку, вказувати державним органам на їхні помилки та прорахунки і тим самим контролювати їх діяльність від імені незалежного громадянського суспільства; з іншого боку, за умов співпраці з чинною владою такі центри не менш ефективні, ніж державні, й спроможні допомогти владі в процесі ухвалення низки важливих стратегічних рішень. Головною їхньою перевагою є необтяженість державними бюрократичними процедурами. Найважливіше – зберігати незалежний статус та об'єктивність, що значною мірою залежить від джерел фінансування. Якщо експертні висновки, які виходять від недержавних центрів, будуть отримані внаслідок зовнішнього фінансування з боку різноманітних міжнародних представництв іноземних держав, а не з боку вітчизняного громадянського суспільства, то офіційна влада завжди сприйматиме їх з певною недовірою.

Логіку влади в цьому сенсі зрозуміти можна. Непоодинокими є приклади, коли представники українських економіко-політичних груп часто й самі не проти профінансувати різноманітні “псевдогромадські організації”, діяльність яких спрямована не стільки на інтереси громадянського суспільства, скільки на обслуговування інтересів “основного донора”. Я вже не кажу про різноманітну, пов'язану з таким станом речей конспірологію та нав'язні минулим дискурси переслідування, зовнішньої загрози, існування внутрішнього та зовнішнього ворога тощо. До честі вітчизняного політичного істеблішменту, йому не властиві подібні манії.

У напрямі пошуку незалежних джерел фінансування позитивний вигляд має досвід Центру Олександра Разумкова, який постійно диверсифікує джерела фінансування, залучаючи для цього як вітчизняні, так і невітчизняні фонди, а з не вітчизняних – як американські, так і різноманітні європейські фундації, що є одним із чинників особливої довіри до результатів досліджень згаданого Центру.

Прикро, що певні аналітичні продукти недержавних аналітичних центрів справді гідні того, щоб бути реальною основою в процесі ухвалення рішень, і саме їх намагаються скомпрометувати. Передусім тут маються на увазі результати соціологічних досліджень. Останнім часом на вітчизняну незалежну соціологію було вилито стільки бруду щодо її “продажності”, що хочеться її захистити, не відкидаючи при цьому реальність існування “замовних” соціологічних досліджень.

Корисним є створення постійно діючих груп, до яких входили би експерти з боку як держави, так і недержавних аналітичних центрів, із тенденціями до постійного розширення географічного представництва організацій-донорів, щоб якомога більше унеможливити спекуляції на тему “ангажованості”.

## 7.7. ПОБУДОВА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ЯК ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ

Власюк О. С. Доповідь на 21-й Міжнародній конференції CODATA-21 “Наукова інформація для суспільства: від сьогодення в майбутнє” (Київ, 5–8 жовтня 2008 р.). Публікується вперше.

Дискусійна теза про те, що Україна – це один із найбільш динамічних і перспективних ринків світу, починає підтверджуватися. За даними, отриманими аналітиками лондонського “Економіст інтеліженс юніт” (*Economist Intelligence Unit*), найбільш перспективними для ведення бізнесу на найближчі три-п’ять років за порядком рейтингів є 10 країн Східної та Південно-Східної Європи, у переліку яких Україна посідає почесну четверту позицію після Росії, Туреччини й Румунії.

На такі “молоді ринки” у минулому році припадала майже половина (49 %) світового споживання нафти. Вони споживали більше половини світового експорту з країн із розвинутою економікою, включно з інформаційними продуктами. На цих ринках було зосереджено до 70 % світових запасів конвертованої валюти (*forex*).

Успішна робота на українському та подібних до нього інформаційних ринках – головний ресурс, який намагаються із користю для себе використовувати транснаціональні ІТ-компанії. Найбільша проблема, пов’язана з використанням цього ресурсу, формулюється такими ТНК, як “розуміння місцевих споживачів”. Під цим вони мають на увазі використання інтелектуального ресурсу схильних і здатних до інженерної творчості студентів. У 2007 р. бізнес офшорного програмування (аутсорсингу) дав в Україні прибуток у 246 млн дол. США, і в ньому було активно задіяно 7500 людей, переважно з-поміж тих самих студентів вищих технічних навчальних закладів, яких на той час налічувалося 670 тис. (за загального числа студентів 2,72 млн осіб).

Але Україні як державі важливо в цій ситуації дбати про власне майбутнє. Якісний рівень інформатизації України в добу глобального інформаційного суспільства має розглядатись як найважливіший показник захищеності національних інтересів. У цьому контексті доцільно привернути увагу громадськості та державних структур усіх рівнів, передусім тих, які відповідають за процеси інформатизації, на те, що Україна нині живе в умовах “дедлайнів” – жорстких термінів, відведених їй європейським і світовим співтовариством для впровадження низки стандартів сучасного інформаційного суспільства, зокрема тих, які стосуються різних елементів електронного врядування.

Сьогодні динамічно актуалізується проблема впровадження інформаційних технологій для ефективного забезпечення електронного урядування у найрізноманітніших сферах національної безпеки громадян, суспільства та держави.

Йдеться, зокрема, про проблему впровадження в Україні електронних паспортів (*e-passport*) із ключами електронного цифрового підпису та біометричною інформацією. Такі паспорти винятково важливі з погляду як упровадження ефективного електронного врядування, так і забезпечення ефективної боротьби з організованою злочинністю й тероризмом. На цьому тлі розмови

про порушення прав людини мають не зовсім доречний вигляд, оскільки найважливішим є право людини на життя.

Про впровадження електронних паспортів уже заявили понад 40 держав, серед яких Японія й більшість країн Євросоюзу. Зокрема, у Німеччині до червня 2009 р. будуть обов'язковими електронні паспорти другого покоління, в яких міститиметься інформація про відбитки пальців. Станом на січень 2008 р. електронні паспорти вже одержали більше 140 тис. росіян, а повністю на їх видачу Росія перейде до 2010 р.

У найближчій перспективі електронний паспорт стане обов'язковим і в Україні, оскільки наша держава як член Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) взяла на себе зобов'язання надати такі паспорти своїм громадянам до 1 квітня 2010 р.

В Україні діє план розвитку інформаційного суспільства, розрахований на 2007–2015 рр. Проте цей план не враховує того факту, що формування інформаційного суспільства та входження України до єдиного світового і європейського інформаційного простору пов'язані з різноманітними ризиками, викликами й загрозами. І тут не повинна вводити в оману загалом позитивна динаміка України в різноманітних міжнародних рейтингах “електронної готовності”, за якими вона навіть випереджає Росію та інші країни СНД.

Якщо акцентувати увагу на тих елементах інформаційного суспільства, які пов'язані з електронною демократією, використанням Інтернет-технологій, можливостями мобільного зв'язку та цифрового телерадіомовлення для забезпечення інформаційної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства й бізнесу, то справи в нашій країні важко визнати задовільними.

Досить тривожним є те, що молода інформаційна індустрія України, по суті, ігнорує внутрішній, потенційно дуже потужний ринок, не робить ставки на розроблення власних програмних продуктів, які стосуються, зокрема, засобів системного програмного забезпечення інформаційної безпеки у найрізноманітніших сферах діяльності. Натомість домінує вже зазначена орієнтація на аутсорсинг, офшорне програмування тощо. Але на цих світових ринках конкуренція настільки висока, що представникам України, Росії та інших країн СНД “пробитися” важко. У кращому разі можна говорити про розробку програм на платформах західних виробників (*SAP, Oracle* тощо). Також зауважимо, що на ринках офшорного програмування домінують представники двох найпотужніших країн Азії – Індії та Китаю.

Тривожним є і той факт, що в Україні дотепер немає національних технічних парків, що ефективно діють, де вітчизняні фахівці могли б за пільгових податкових умов створювати вітчизняне програмне забезпечення для реалізації стратегічних інтересів власної держави. Можливо, саме тому більшість із цих фахівців нині змушені або працювати у себе вдома на закордонні компанії (аутсорсинг), або виїжджати за кордон.

Не вирішено питання використання в системі державного управління програмного забезпечення з відкритим кодом, що є загальноєвропейським трендом. Відповідні державні програми не фінансуються, а в системі державної служби переважає комерційне програмне забезпечення, яке до того ж далеко не завжди є ліцензійним.

Варто також звернути увагу на не вирішену досі проблему залучення наукового співтовариства до створення й реалізації програми ефективного захисту національного інформаційного простору, передбаченої проектом “Доктрини національної інформаційної безпеки”, який невдовзі буде винесено на загальнонаціональне обговорення.

Зазначене є наслідком не лише того, що в Україні не сформувалося зріле громадянське суспільство, у якому найактивнішу експертну роль відіграло би наукове співтовариство, а й того, що наукові та освітні комунікації досі не здійснюються з використанням новітніх можливостей зв'язку, про що час від часу зауважує навіть Вища атестаційна комісія України.

Побудова інформаційного суспільства актуалізує також питання захисту інформаційного суверенітету – особливо в мережі Інтернет – з метою виховання в суспільстві належного рівня науково-раціональної культури та захисту від агресивної пропаганди псевдонауки, паранауки, різноманітного, замаскованого під науку, шахрайства тощо.

Принадібно варто згадати про істотне відставання у темпах розвитку українського сегмента Інтернету (Укрнету) від російського (Рунету): як кількісне, так і якісне, тобто як за приростом кількості відвідувачів мережі, так і за наповненням (контентом) Укрнету. Зокрема, фахівцями помічено, що з українського сегмента до російського сегмента Інтернету звертається у пошуках потрібної інформації вдесятеро більше відвідувачів, аніж навпаки.

До того ж порівняно з російськомовним сегментом вітчизняний сегмент мережі слабко використовується у наукових та освітніх комунікаціях. Варто звернути увагу й на той факт, що більшість вітчизняних Інтернет-ресурсів є російсько- або англійськомовними, що посилює небезпечну тенденцію до витіснення української мови не лише зі світової мережі, а й з наукового вжитку.

Нещодавно президент Росії Д. Медведєв особисто звернувся до корпорації ICANN, яка регулює доменні імена в Інтернеті, з пропозицією запровадити для реєстрації доменів та адрес у мережі кирилицю. На думку російського керівництва, це полегшить доступ до світової мережі для громадян, які погано володіють іноземними мовами, зокрема англійською.

У цьому конкретному випадку йдеться про серйозний виклик для України, оскільки російська ініціатива може призвести до відпливу частини вже створених україномовних сайтів (особливо тих, що належать комерційним компаніям і науковому співтовариству) до російського та російськомовного сегмента мережі.

Серед причин такого кількісного і якісного відставання у розвитку української мережі передусім слід назвати:

- слабкість вітчизняної телекомунікаційної інфраструктури, особливо на регіональному рівні;
- надто високі, як для пересічного українця, вартість комп'ютерів і тарифи на Інтернет-послуги;
- обмеженість інформаційних ресурсів у тій частині, що стосується безпосередньо України.

Якщо до цього додати відсутність надійних українізованих Інтернет-пошукачів та брак висококваліфікованих кадрів, то перспективи національного сегмента мережі не можна вважати обнадійливими.

Отже, Українська держава й наукове співтовариство безпосередньо мають заохочувати тих, хто активно використовує в мережі державну мову та пропагує національну культуру, включно з культурою науковою, підтримуючи і примножуючи належний рівень відповідних інформаційних ресурсів. Лише рухаючись таким шляхом, ми зможемо забезпечити справжній суверенітет держави і суспільства в інформаційній сфері.

## 7.8. ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*Власюк О. С. Виступ на відкритті Експертного “круглого столу” “Інформаційний суверенітет та відкритість державної влади в Україні” (Київ, НІПМБ, 17 червня 2008 р.). Публікується вперше.*

Державна інформаційна політика належить сьогодні до пріоритетних напрямів розвитку української державності. Оскільки Українська держава не має реального суверенітету у власному інформаційному просторі, формується низка небезпек, викликів і загроз суспільному розвитку. Багато іноземних телекомпаній, радіостанцій, друкованих ЗМІ та Інтернет-видань відверто використовуються в інформаційно-психологічних операціях, які явно провадяться проти українських національних інтересів.

Симптоматично, що вісім авторитетних громадських організацій – “Просвіта”, Конгрес української інтелігенції, Національна спілка письменників України, Українська всесвітня координаційна рада та ін. звернулися до української влади із заявою, в якій сказано, що “українська інформаційна політика є занадто ліберальною”. Зазначені організації вимагали вжити відповідних заходів і, зокрема, “посилити особисту відповідальність редакторів і журналістів за озвучування антиукраїнських виступів російських політиків та експертів”.

Далеко не всі керівники медіа і громадські та політичні діячі сприйняли такі дії як належну турботу про національні інтереси в інформаційній сфері. Частина медіа розцінила, зокрема, рішення РНБО України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України” від 21 березня 2008 р. як замах на свободу слова. Інша частина намагалася зобразити справу так, ніби йдеться не про інформаційну безпеку держави й нації, а про контроль над інформаційними ресурсами. Керівництво деяких закордонних телерадіокомпаній обурилося тим, що РНБО України рекомендувала їм висвітлювати позиції офіційних осіб України, політичних партій, виконувати рішення Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення і судових органів. Не отримала належного розуміння й вимога до закордонного телепродукту бути адаптованим до українських умов, особливо у мовному аспекті.

Не менш різкою є критика з боку “ліберальних кіл” позиції української влади щодо повернення народові України історичної пам’яті. Значна частина українських та російських медіа подає цю політику як формування і нав’язування нових історичних міфів, як репрезентацію української історії в душі нескінченної боротьби з Росією тощо.

Отже, інформаційний суверенітет та відкритість державної влади є справді актуальною проблематикою, оскільки лише відкрита, але водночас суверенна інформаційна політика може бути істинною передумовою належного інформаційного забезпечення демократичного розвитку суспільства і держави. Тільки здійснюючи таку інформаційну політику, Україна посідатиме гідні й шановані позиції на світовій арені як впливова держава. Саме така інформаційна політика потрібна громадянам України, оскільки вона забезпечить реальну свободу слова й реальний громадянський контроль за діями та намірами влади, ефективні комунікації з центральною і місцевою владою.

На практиці зазначені імперативи суверенності та відкритості означають, що влада у всіх своїх діях і намірах зобов'язана рахуватися з нормативною базою, яка регулює процедури інформування громадян, механізми їх залучення до формування державної політики та оцінки якості влади. Але представники мас-медіа, включно із закордонними медіа, мають також рахуватися із зазначеними нормами та процедурами і не сприймати свободу як вседозволеність.

Варте уваги започаткування суспільних дискусій щодо пробудження національної пам'яті та примирення народу з власною, давньою й недавньою, історією. Тут є низка дискусійних проблем, пов'язаних із формуванням національної ідентичності держави і суспільства, як ключових завдань забезпечення національної безпеки України в інформаційній сфері.

У цьому контексті доцільно окреслити основні напрями української державної політики, спрямованої на утвердження національної пам'яті в умовах інформаційних війн, взаємозв'язок внутрішніх і зовнішніх вимірів утвердження національної ідентичності та реального інформаційного суверенітету. Важливо також розглянути питання формування національної ідентичності у контексті розвитку конкурентоспроможного й захищеного національного інформаційного простору. Йдеться про пошуки розумного балансу між відкритістю та закритістю, необхідного для захисту національних інтересів і забезпечення справжньої свободи слова й свободи діяльності засобів масової інформації та комунікації.

Слід зауважити, що питання забезпечення плідних відносин влади з мас-медіа вже неодноразово обговорювалося на експертних зібраннях у трикутнику "представники влади – представники масмедіа – науковці та експерти". Інформаційна тематика сьогодні актуалізувалася не лише у стратегічному, а й у тактичному аспекті, оскільки відбувається серйозне загострення внутрішньополітичної боротьби. Тому особливо цінними є рецепти використання світового досвіду убезпечення боротьби політиків від зайвих крайнощів та переходу цієї боротьби у неприпустиму фазу, коли її заручником стають загальнонаціональні інтереси, а сама ця боротьба надмірно висвітлюється у масмедіа, набуває тенденцій до інтернаціоналізації. Світовий досвід відвернення таких загроз з великими труднощами імплементується в Україні.

Насамкінець варто наголосити, що інформаційний суверенітет та інформаційна відкритість – це значною мірою питання не лише політико-правові, а й питання етики та психології політичної діяльності, цивілізованого регулювання відносин політиків і державних службовців із масмедіа та журналістами.

Суверенність і відкритість української інформаційної політики – це також питання ефективного функціонування в Україні тих соціально-політичних інституцій, які є звичними для розвинених західних країн, але ще тільки розбудовуються в Україні, і які справді спроможні спрямувати дії влади на захист загальнонаціональних інтересів.

## 7.9. ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Власюк О. С. Виступ на “круглому столі”  
“Електронне врядування в системі національної безпеки держави”  
(Київ, НІПМБ, 18 листопада 2008 р.). Публікується вперше.*

Одна з центральних проблем сьогодення – глобальна криза державного управління, конкретними проявами якої є криза парламентської демократії, зменшення ефективності демократичних інститутів, посилення політичного абсентеїзму, політичної фрустрації тощо. Причому це стосується не лише України як порівняно незрілої держави, а й більшості зрілих держав із різноманітними політичним режимами й формами устрою, починаючи від Російської Федерації та Китаю й закінчуючи США та країнами ЄС.

Зазначена криза керованості не в останню чергу пов'язана зі стрімким розвитком інформаційного суспільства, яке здійснює вирішальний вплив на комунікативні відносини між громадянами і державою, бізнесом і державою та відносини між державами й міждержавними та наддержавним угрупованнями.

Гострі дискусії викликає ключове питання щодо впливу мережі Інтернет на безпеку громадянина, суспільства і держави, на демократичні державні інституції і процеси державного та недержавного управління.

Незважаючи на розбіжності в оцінках наявних тенденцій, більшість аналітиків та експертів сходяться на тому, що розвиток Інтернету дав можливість досягти:

- результативнішого та ефективнішого державного управління;
- підвищення прозорості органів державної влади для громадян;
- ефективнішого зв'язку між політикою та політичними інституціями і громадянами та громадянським суспільством;
- активнішого залучення громадян до публічної політики та демократичних виборних процедур;
- практично значущого впливу громадян на підготовку, ухвалення та впровадження рішень на рівні як держави, так і структур громадянського суспільства.

Концепція побудови та функціонування демократичних інститутів у результаті широкого впровадження інформаційних технологій, яка отримала назву “електронної демократії”, з'явилася на початку 1990-х років, коли настало розуміння того, що в глобальній комп'ютерній мережі закладено величезний потенціал революційних змін у процесах ухвалення державних рішень, створення й нарощування соціального капіталу, необхідного для зміцнення демократичних цінностей.

Поняття “електронний уряд” (*e-Government*), яке також з’явилося на початку 1990-х років, означає використання інформаційних і комунікативних технологій для підвищення ефективності діяльності уряду та можливого контролю над ним з боку громадянського суспільства. Йдеться передусім про свободу доступу до державної інформації, зміцнення довіри громадян до держави й політики, яку вона проводить як усередині країни, так і на міжнародній арені, про забезпечення необхідного рівня суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій, що сприяє покращенню міжнародного іміджу держави та довірі з боку іноземних інвесторів і міжнародних безпекових організацій.

В Україні, де електронне урядування робить лише перші кроки, вже в найближчій перспективі можна очікувати від нього нової якості надання послуг в електронному вигляді державними службами як громадянам, так і комерційним та бізнес-структурам (для отримання офіційних документів на різні дозволи, сплати податків і соціальних платежів, надання статистичної інформації тощо).

Тут, спираючись на позитивний досвід, набутий на шляху електронізації державного управління іншими країнами світу, можна розраховувати на:

- підвищення якості послуг для населення;
- орієнтацію на споживача;
- збільшення прозорості уряду для громадян та замовників;
- удосконалення інформаційних каналів взаємодії між урядом, бізнесом і громадянами;
- скорочення адміністративних витрат;
- зниження рівня різноманітних “спокус”, які створюють приводи для корупції.

Із суто безпекової точки зору найважливішим здобутком електронного уряду є зростання рівня довіри суспільства до держави, подолання відчуження між ними, оскільки:

- реалізуються права кожного на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних ресурсів та інформаційних систем органів державної влади й управління;
- впроваджуються системи ідентифікації та підтвердження достовірності електронних документів, які циркулюють у комунікаційних системах.

Відповідно, з погляду національної безпеки ключовим для впровадження проекту “*e-Government*” в Україні є питання забезпечення прийняттого балансу принципів інформаційної відкритості та конфіденційності інформаційних потоків.

У зв’язку із зазначеним на сучасному етапі реалізації проекту “*e-Government*” потрібна чітка концепція забезпечення інформаційної безпеки, спроможна гарантувати контроль за використанням та захистом державних інформаційних систем і ресурсів від зловживань з боку державних службовців та користувачів. Такий захист можна забезпечити лише шляхом створення комплексної системи моніторингу та обліку операцій під час роботи з державними інформаційними системами, ресурсами й технологіями.

Водночас варто ще раз акцентувати увагу на тому, що створення “електронного уряду” є конструктивним заходом у напрямі подолання тенденції до



позиціонування України у світі як корумпованої держави з високим рівнем непрозорості та управлінської “тіні”.

Насамкінець хотілося б підкреслити, що технології є лише засобом прогнозування та рушієм нових важливих тенденцій суспільного розвитку тією мірою, якою саме суспільство дозріло до цих технологій і готове керуватися новими ідеями, концептуальними конструкціями, що містять істотні соціальні інновації. Будь-яка технологія – навіть найпередовіша – є не творцем соціальних чи політичних змін і їх самоціллю, а лише засобом пришвидшення таких змін. Вона спрацьовує на краще лише за умови, що громадськість безпосередньо зацікавлена у вирішенні різноманітних громадських, безпекових та політичних питань, які впливають на щоденне життя цієї громадськості, що вона справді бажає бути вислуханою та почутою, а іноді навіть більшого – долучитися до активного політичного процесу з використанням новітніх інструментів “електронної демократії”.

## **7.10. ДЕМОКРАТІЯ І МЕДІАКРАТІЯ: ПРОБЛЕМИ МЕДІА-ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

*Власюк О. С. Виступ на “круглому столі”  
“Світло та тіні соціально-економічного сьогодення України”  
(Київ, Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України,  
19 червня 2008 р.). Публікується вперше.*

За умов сучасної інформаційної революції державне управління неможливе без масмедіа, що повною мірою усвідомили українські політики. Щоправда, відносини медіа з українською владою і сферою політичних комунікацій складаються далеко не безконфліктно і є не завжди прозорими.

Разом з тим Україна, на відміну від багатьох інших країн пострадянського інформаційного простору, справедливо пишається здобутками у сфері свободи слова. В Україні справді немає безпосереднього адміністративно-державного втручання у діяльність каналів масмедіа, грубого маніпулювання громадської думкою, що є безумовним здобутком Помаранчевої революції 2004 р.

Водночас, з одного боку, українські політики проявляють до медіа (особливо до телебачення) настільки підвищену увагу, що часто підмінюють “телезірок”, а популярні ток-шоу на провідних телеканалах мають вигляд прямого продовження засідань Верховної Ради, а з іншого – власники й менеджери потужних медіа-компаній (медійного “мейнстріму”) активно втручаються у велику політику, не маючи на те жодного мандата народної довіри.

Якщо до цього додати відсутність в Україні засобів суспільного (публічного) телерадіомовлення, то картина зі станом свободи слова виявиться вкрай заплутаною й далеко не оптимістичною.

Вільні медіа і демократія в Україні виступають не як союзники, а як суперники в боротьбі за вплив на громадян. Незважаючи на спільність коріння їх

існування, в умовах нерозвинутого громадянського суспільства їхні відносини можуть перерости у взаємне поборювання і закінчитися погано як для демократичних свобод, так і для вільних медіа.

Медіакратія – це передусім наслідок реальної суперечності між ринком і демократією. Ринок, із медіа-ринком включно, має тенденцію до концентрації капіталів, унаслідок чого власниками переважної більшості медіа-ресурсів рано чи пізно стає невелика група “ринково зорієнтованих” підприємців. На противагу медіакратії, демократія – це справа загалу, тобто всього суспільства.

За умов розвинутої демократії інститут громадської думки, що формується під безпосереднім впливом мас-медіа, має всі можливості контролювати здійснення владних повноважень та легітимувати або, навпаки, делегітимувати дії влади як такі, що не відповідають суспільним очікуванням, які репрезентують медіа.

За умов нерозвинутої демократії та інститутів громадянського суспільства виникає об’єктивна загроза підміни народовладдя “медіавладдям”, коли медіа, замість проміжної функції комунікатора між владою і громадянами, починають самостійно реалізувати владні функції.

Такі можливості викликали захоплення українських політиків нової хвилі, які вважають за потрібне постійно виступати у ролі продюсерів та акторів медіа-дійств. Як наслідок, на поверхні формується імітаційна модель влади та політичної участі (у вигляді натискання на кнопки представників нібито репрезентативної аудиторії в студії). Насправді це лише ілюзія політичної участі, під прикриттям якої здійснюється реальна “тіньова” влада.

Щоправда, переходи демократії та свободи слова у пряму протилежність – медіакратію (телекратію) – це не лише “дитяча хвороба” незрілих демократій, а й хвороба, що може уражати й більш зрілі демократичні організми, та не є принципово новою для розвинутих демократичних суспільств. Тим більше – за умов інформаційної революції, коли екранна дійсність підмінила для багатьох людей первинні безпосередні відчуття.

Медіакратія – синдром, описаний французьким політиком та політологом Р. Дебре, близьким сподвижником легендарного Е. Гевари, а згодом радником колишнього президента Ф. Міттерана. Першопричиною медіакратії, як зазначили провідні західні дослідники, є надмірна некритична довіра певних верств населення до медіа-інформації. Жертвою такої довірливості стають зазвичай люди неосвічені, неспроможні самостійно збирати, обробляти й перевіряти інформацію на предмет її достовірності. В англійській мові суть справи гарно передає гра слів *mediacracy* й *mediocrasy* (влада посередності, пересічності). Тобто влада великих медіа – це влада посередностей, пересічностей, якими вміло маніпулюють, – популізм.

Соціологічні опитування в Україні щодо довіри української аудиторії до масмедіа й, зокрема, дослідження, проведене соціологами в “революційному” 2004 р. на замовлення Асоціації видавців періодичної преси, свідчать про те, що з усіх соціальних інститутів лише церква має у населення більшу довіру, ніж ЗМІ (відсоток довіри до інституту церкви коливається зазвичай близько 70 %). Українським ЗМІ аудиторія довіряє більше, російським, як правило, – на 10 % менше, іншим іноземним ЗМІ (передусім західним) – ще менше.

Популярне у США зондування реакції внутрішньої та зарубіжної аудиторії на медіа-впливи, *Pew survey*, також свідчить про послідовне зростання, починаючи з 2004 р., влади великих медіакорпорацій над мисленням простих американців, а отже, над їхнім політичним вибором. Особливо піддатливими до впливів масмедіа є представники молодіжної аудиторії, третина яких вірить, за даними *Pew Research Center*, майже всім повідомленням медіа<sup>1</sup>.

Серед політично заангажованих людей підвищеною навіюваністю характеризується аудиторія Демократичної партії, 45 % якої вірить “майже всьому”, що виходить від *CNN*.

На додаток до медіа-навіювання перетворилася в нинішній Україні вулична мітингова “демократія”, яка в тісному поєднанні з недоброчесними маніпулятивними медіа-впливами породжує різні спотворені версії культури “публічності”, що межують з медіа-тероризмом і не мають нічого спільного з культурними та національно-історичними традиціями українського народу, з принципами справжнього народовладдя.

Спосіб вирішення будь-яких проблем, починаючи від побутових і закінчуючи політичними, на шляху “мітингування”, доповненого видовищними картинками у вечірніх випусках теленовин, навіть породив у вітчизняному суспільстві особливу професію фахівця з “флешмобу”, де є свої авторитети й законодавці моди (Д. Корчинський, В. Гладчук та ін.).

Неможливо заперечити право людей публічно обстоювати свої інтереси, виходячи для цього на майдани та вулиці, влаштовувати епатажні акції протесту, які привертають увагу медіа. Але одна справа, коли люди обстоюють конкретний індивідуальний, груповий або національний інтерес, і зовсім інша – коли протест провокують та роздухують штучно, а одних і тих самих “протестантів” лідери різних політичних таборів виводять на вулиці з протилежними, але добре проплаченими вимогами. Ні до чого іншого, крім розхитування державності й інститутів демократії, це не призводить.

Тим часом відчуття нездоланності та вседозволеності “медіа-революційних акцій” перетворилося в нинішній Україні на серйозний чинник дискредитації всіх без винятку владних структур. Тим паче, що до небезпечної медійної гри долучилися представники всіх гілок влади та партійно-політичних таборів.

Фактично сьогодні “великі” українські масмедіа, контрольовані фінансово-олігархічними групами, мають ексклюзивні права на формування громадської думки щодо центральних проблем країни і варіантів їх вирішення, внаслідок чого влада чи політичні партії змушені перекладати мовою телевізійних медіа будь-яке рішення, щоб зацікавити споживача масової інформації у його впровадженні.

Потреба в зацікавленні (інтригуванні) споживача інформації зумовлює, у свою чергу, заміну істинного стану речей їх перцептивними образами, які мають “один до одного” відповідати потребам і очікуванням масової аудиторії.

Саме внаслідок такого медійного популізму постає небезпека переродження демократії в медіакратію, коли медіа перестають бути “сторожовими псами”

<sup>1</sup>Key News Audiences Now Blend Online and Traditional Sources Survey Reports // The Pew Research Center for the People & the Press. – 2008. – 17 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.people-press.org/2008/08/17/key-news-audiences-now-blend-online-and-traditional-sources/>

й ефективним знаряддям демократичних перетворень і починають спотворювати важливу для суспільства інформацію та поширювати дезорієнтуючі впливи. На практиці така трансформація призводить до театралізовано-розважального характеру всіх політичних заходів у їх екранних версіях, що робить їх схожими на “мильні опери”.

Станом на весну 2009 р. маємо можливість щопонеділка (на каналі *ICTV*) і щоп’ятниці (на каналах “Інтер” та “Україна”) спостерігати за “мильними сюжетами” з українського політичного життя. Постановники цих телевізійних дійств, починаючи з популярного С. Шустера й закінчуючи менш популярним А. Куликовим, беруть за основу телесюжетів конфлікти та міжособистісні протистояння справді “драматичні” і “непримиренні” (на зразок виборів спікера Верховної Ради України, формування коаліції, газових протистоянь з Росією тощо), але препарують усі ці справжні конфлікти до такого рівня зниження драматизму, коли громадяни-телеглядачі починають підозрювати, що вся ця екранна непримиренність – лише телевізійна гра, яка не має нічого спільного з реальним життям.

Наступним виявом виродження демократії у медіакратію є висловлювання політиками в радіо- та телеефірі “поставлених” думок і почуттів мовою медіа-штампів. При цьому в їхньому медіа-арсеналі з’являється забагато “правильних” слів (про демократію і свободу, права людини та захист вітчизняного виробника, верховенство права тощо), які жодним чином не кореспондують з поведінкою політичної сили, до якої вони належать, та й з їхньою власною політичною поведінкою.

Ще одним симптомом світової й української медіакратії є перетворення популярних публічних фігур на фігури великої політики (на зразок американця А. Шварценеггера, росіянина Й. Кобзона чи українських зірок шоу-бізнесу, великого спорту й телеекрана).

Підпорядковуючись жанрам і стилям масмедіа, сучасна українська політика дедалі більше деідеологізується та трансформується в елемент масової культури з її поверховою розважальністю. Це об’єктивно зумовлює загрозу перетворення медіа на засіб “промивання мізків” і переродження демократії за допомогою тих самих медіа на “керовану”. Ідеться про деформації політичних комунікацій у трикутнику “влада – громадськість – медіа”, коли офіційна влада неспроможна оперативної, коректно й переконливо реагувати на деструктивну поведінку масмедіа, не вдаючись до репресій і не наражаючись на звинувачення в обмеженні “свободи слова”.

Отже, можна зробити такий висновок: в Україні є об’єктивна потреба у формуванні громадського інституту контролю за діяльністю масмедіа. Він повинен мати реальні можливості через масмедіа делегітимувати ті владні дії, що не відповідають суспільним очікуванням. Іншою, не менш важливою функцією такого інституту має стати протидія виродженню демократії в медіакратію. Очевидно, вагоме слово має сказати Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України.

Слід також ініціювати роботу постійно діючого Форуму громадських наглядових рад при провідних теле- і радіоканалах та інших впливових масмедіа. Першочерговим питанням для обговорення на такому Форумі може стати

прозорість власності на засоби масової інформації, оскільки сьогодні не лише громадськість, а й контролюючі державні органи не повною мірою поінформовані, кому належить певний засіб масової інформації та хто може впливати на його діяльність. Це потрібно для того, щоб поширювана ЗМІ інформація сприймалася громадськістю адекватно.

## **7.11. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ПРОТИДІЇ КРИЗИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на “Дні електронного урядування – 2009”  
(Київ, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 14 травня 2009 р.).  
Публікується вперше.*

Криза державного управління сьогодні набула глобального характеру. На підтвердження цього досить згадати нещодавні масові протести та заворушення у Франції, Греції, Німеччині, Литві, Ісландії, Туреччині, Молдові, Грузії тощо. До наведеного переліку можна додати практично всі держави – члени ООН, і легше перерахувати країни, де акцій протестів не було. Причини цих конфліктів різні, але в їх основі лежать глобальна причина – незадовільні комунікації між владою і суспільством. В Україні конкретними проявами цієї проблеми є криза парламентської демократії, низька ефективність демократичних інститутів, посилення в середовищі електорату настроїв політичного абсентеїзму тощо.

Отже, криза державного управління притаманна не лише країнам з порівняно незрілою демократією, а й більшості зрілих держав із різними політичним режимом та формами політичного устрою – від Російської Федерації й Китаю до США та країн ЄС.

Інформаційні технології з часом дедалі потужніше впливають на безпековий контекст комунікативних взаємодій між громадянами та державою, бізнесом і державою, між державами та міждержавними й наддержавним угрупованнями. Але технології не всесильні, а є лише провідником нових важливих тенденцій суспільного розвитку, причому тільки тією мірою, якою суспільство дозріло до цих технологій і готове керуватися новими ідеями та концептуальними конструкціями, що містять потенціал соціальних інновацій.

Будь-яка технологія – навіть найбільш передова – є не творцем соціальних чи політичних змін і самоціллю цих змін, а лише засобом пришвидшення таких змін. Отже, технологія спрацьовує тільки за умови, що суспільство безпосередньо зацікавлене у вирішенні різноманітних громадських, безпекових та політичних питань, які впливають на його щоденне життя. Це означає, що громадськість справді бажає бути вислуханою й почутою, а іноді навіть прагне долучитися до активного політичного процесу. Таку можливість сьогодні надають новітні інструменти електронної демократії.

Попит породжує пропозицію, і вже на початку 90-х років ХХ ст. з'явилися концепції електронної демократії та електронного уряду, що ґрунтуються на уявленнях про розбудову та функціонування демократичних інститутів на засадах упровадження інформаційних технологій. Згодом стало зрозумілим,

що в глобальній комп'ютерній мережі закладено величезний потенціал революційних змін у процесах ухвалення державних рішень, створення та нарощування соціального капіталу, необхідного для зміцнення демократичних цінностей.

Сказане стосується, зокрема, дискусій, які точаться нині в Україні щодо впливу мережі Інтернет на безпеку громадянина, суспільства і держави, на демократичні державні інституції та процеси державного й недержавного управління. Незважаючи на розбіжності в оцінках наявних тенденцій, більшість експертів сходяться на тому, що завдяки розвитку Інтернету було досягнуто:

- результативнішого та ефективнішого державного управління;
- підвищення прозорості органів державної влади для громадян;
- ефективнішого зв'язку між політикою та політичними інституціями і громадянами та громадянським суспільством;
- активнішого залучення громадян до публічної політики та демократичних виборних процедур;
- посилення впливу громадян на підготовку та впровадження рішень на рівні як держави, так і структур громадянського суспільства.

Поняття “електронний уряд” означає передусім використання інформаційно-комунікативних технологій для підвищення ефективності діяльності уряду і можливого контролю над ним з боку громадянського суспільства. Йдеться насамперед про свободу доступу до державної інформації, про зміцнення довіри громадян до держави й політики, яку вона проводить як усередині країни, так і на міжнародній арені, про забезпечення необхідного рівня суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій, що, зрештою, сприяє покращенню міжнародного іміджу держави та довірі до неї з боку іноземних інвесторів та міжнародних безпекових організацій.

В Україні, де електронне урядування сьогодні робить лише перші кроки, від нього вже в найближчій перспективі можна очікувати забезпечення нової якості надання державними службами в електронному вигляді найрізноманітніших послуг, як громадянам, так і бізнес-структурам: отримання офіційних документів на різні дозволи, сплата податків та соціальних платежів, надання статистичної інформації тощо.

Варто ще раз акцентувати на тому, що створення електронного уряду є конструктивним заходом у напрямі подолання тенденції до позиціонування України у світі як корумпованої держави з високим рівнем непрозорості та управлінської “тіні”.

На шляху впровадження електронного урядування в Україні лежать дві ключові організаційно-методологічні проблеми.

1. З погляду методології національної безпеки, ключовим для впровадження проекту електронного урядування в Україні є питання забезпечення прийняттого балансу принципів інформаційної відкритості та конфіденційності інформаційних потоків. У зв'язку з цим на нинішньому етапі реалізації цього проекту потрібна чітка концепція забезпечення інформаційної безпеки, спроможна забезпечити контроль за використанням та захистом державних інформаційних систем і ресурсів від зловживань з боку як державних службовців, так і користувачів. Такий захист можна забезпечити лише за допомогою створення

комплексної системи моніторингу та обліку операцій під час роботи з державними інформаційними системами, ресурсами й технологіями, а це нелегке завдання.

2. Зрозуміло, що для використання електронного інструменту демократії необхідне належне юридичне підґрунтя, яке легалізуватиме таку форму комунікації між громадськістю та державними установами. Труднощі юридичного характеру можуть виникати вже на етапі збирання підписів під петиціями й зверненнями.

Особливо це стосується України, де електронні підписи, а відповідно й процедура ідентифікації поки що не перетворилися на звичні атрибути суспільного життя, як у більшості країн світу з розвиненими формами та процедурами демократії. Для підтвердження справжності волевиявлення в Україні дотепер необхідні “традиційні” засоби верифікації шляхом безпосереднього контакту із заявниками, перевірки адресних даних за допомогою довідкових служб тощо. Водночас не укладено єдиного реєстру виборців. Отже, в Україні на шляху становлення електронної демократії належить вирішити проблему електронного підпису.

Цю проблему варто розглядати в більш широкому контексті – як досі не вирішену в Україні проблему впровадження електронних паспортів (*e-Passport*) з ключами електронного цифрового підпису та біометричною інформацією. Такі паспорти винятково важливі з погляду як упровадження ефективного електронного урядування, так і забезпечення ефективної боротьби з організованою злочинністю та тероризмом. На цьому тлі не зовсім доречний вигляд мають розмови про порушення прав людини, про закодоване в електронних паспортах “число диявола” тощо, адже найважливішим є право людини на життя.

## 7.12. ДО ПИТАННЯ ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ УХВАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

*Власюк О. С. Виступ на відкритті “круглого столу”  
“Інформаційна прозорість та експертна підтримка ухвалення державних рішень”  
(Київ, НІПМБ, 16 грудня 2009 р.). Публікується вперше.*

У достовірності вислову “Хто володіє інформацією, той володіє світом” нині, в добу розвитку інформаційних технологій, певно, не сумнівається ніхто. Можна лише дещо уточнити цю формулу: не тільки володіє, а й уміє її аналізувати, обробляти, правильно інтерпретувати і робити на підставі цього виважені висновки. Більше того, за сучасних умов аналіз та експертна оцінка зібраної інформації є визначальними передумовами ухвалення ефективних політичних і економічних рішень.

Тобто проблема полягає не стільки в отриманні певної інформації, скільки в її аналізі, а саме у відокремленні від достовірної та релевантної інформації так званих шумів. Важлива також правильна інтерпретація інформації: її відповідність (релевантність) потребам майбутніх рішень влади для забезпечення національних інтересів. Вимоги до інформаційно-аналітичної роботи в структурі влади можна концентровано сформулювати у вигляді слогана: “Інформувати владу вчасно, точно, зрозуміло!”.

Якість інформації, що циркулює в системі владних відносин та системі підготовки, ухвалення й імплементації рішень, залежить передусім від прозорості та транспарентності зазначених процесів. За так званого тіньового лобіювання, поширеного в Україні, маємо справді грубі викривлення фактів та підходів до їх тлумачення. Інформаційна картина реального світу спотворюється на угоду певним групам інтересів, які часто вельми далекі від інтересів національних. Отже, проблема є не тільки експертною, а й політичною.

У контексті цієї проблематики на увагу заслуговує система забезпечення збирання, аналітичного оброблення та експертного оцінювання інформації, що діє у США. У ній вирізняють такі три складники:

- державні інформаційні органи, розвідувальна спільнота, установи Державного департаменту, Адміністрації президента, Ради національної безпеки;
- інформаційні центри безпосередньої підтримки ухвалення рішень, до яких належать такі установи, як корпорація *RAND*, Військовий університет національної оборони тощо;
- громадські центри “широкої підтримки”, зокрема такі як Рада із зовнішньої політики, Центр стратегічних і міжнародних досліджень, Американський підприємницький інститут, Фонд “Спадщина”, Інститут Като, Атлантична рада, Центр національної політики.

Перший складник системи експертно-аналітичної підтримки ухвалення державних рішень забезпечує оперативне керівництво державою, інтереси групи безпосередньої підтримки зосереджені на стратегічному рівні, а третя група, яку можна назвати громадською, формує “політичний порядок денний”, здійснює стратегічне планування зовнішньополітичної діяльності.

Ситуація, що нині склалася в Україні, з отриманням і обробленням “міжнародної інформації” та експертною підтримкою ухвалення державних рішень у сфері міжнародної і безпекової політики із суто формального погляду максимально наближена до американської чи європейської, але цілком зрозуміло, що з реалістичного погляду вона дуже далека від цивілізованого ідеалу.

В Україні діє Державний комітет телебачення та радіомовлення, відповідальний за здійснення інформаційної політики, який, щоправда, втратив не тільки попередню назву – Державний комітет інформаційної політики, а й чималу частку повноважень. Важливі інформаційно-аналітичні функції виконує структурний підрозділ цього комітету – Укрінформ.

У 1992 р. розпочав діяльність Національний інститут стратегічних досліджень, який за статутом є “урядовою інституцією для проведення досліджень, аналітичного прогнозування та стратегічного планування з метою забезпечення інформацією Ради національної безпеки і оборони та Президента України”. Функціонують відповідні підрозділи Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Апарату Ради національної безпеки і оборони України. У структурі РНБО України діють три науково-аналітичні центри, до яких належить і Національний інститут проблем міжнародної безпеки.

Відповідні інформаційно-аналітичні та експертні підрозділи працюють у структурі Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Державного комітету у справах охорони



державного кордону України. Діяльність українських спецслужб у сфері розвідки координує Комітет з питань розвідки при Президентові України. Поступово створюється також недержавне інформаційно-аналітичне середовище, передусім відповідні інститути Національної академії наук України. Формуються незалежні інформаційно-аналітичні центри.

Водночас слід відверто визнати, що інформаційно-аналітичне середовище в Україні ще далеке від вимог часу та потребує певної корекції у напрямі посилення незалежності науково-аналітичних інституцій від політичних впливів, формування професійної фахової спільноти тощо.

### 7.13. МОНІТОРИНГ ІНФОРМАЦІЇ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Власюк О. С. Виступ на відкритті “круглого столу”  
“Моніторинг та прогнозування у системі національної безпеки України”  
(Київ, НІПМБ, 25 червня 2009 р.). Публікується вперше.*

Моніторинг – це спеціально організоване, систематичне спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів з метою їх оцінки, контролю, прогнозування. Нагадаємо, що лат. *monito*, покладене в основу терміна “моніторинг”, означає “попереджаю” і є співзвучним з іншим латинським словом *munio* – “озброюватися”. Звідси класичний афоризм: “Попереджений – отже, озброєний!” (*Premonitus – premunitus!*).

Будь-яка серйозна аналітика починається з моніторингу, який є її обов'язковим підготовчим етапом. Без невпинного системного відстеження певного об'єкта, процесу, явища, ситуації тощо годі говорити про аналіз і висновки, придатні для ухвалення керівних та управлінських рішень. Зазвичай тут ідеться про управлінські консенсусні технології, пов'язані з необхідністю вибору найоптимальніших альтернатив серед усіх можливих та таких, що конкурують між собою, версій (принцип “найменшого зла”). Труднощі, пов'язані з цим, зумовлені тими основними чинниками, які не задіяні у прикінцевому ухваленні рішення, але мають істотне значення на етапах збирання та опрацювання вихідної інформації, її структурування і класифікації.

Проблема моніторингу та критеріальних системних оцінок в ухваленні оптимальних рішень має, на нашу думку, формулюватися під кутом зору подолання кризи керованості у різноманітних сферах державного та соціального життя сучасної України. Методологією такого підходу є один з оригінальних напрямів сучасного системного руху – концептуальне проектування систем організаційного управління.

Наразі подібний підхід не отримав належного розуміння та розвитку в Україні, що мало б, на наш погляд, бути предметом нинішнього експертного обговорення. Пропонуємо вашій увазі узагальнення нашого скромного досвіду проведення моніторингу.

Міжнародний моніторинг є інформаційно-аналітичним оглядом значущих міжнародних подій у контексті їх актуальності для міжнародного позиціонування України, зовнішньої і безпекової політики країни.

Інформаційно-аналітичні матеріали до моніторингу доцільно готувати у вигляді окремих “повідомлень”, структурованих за сферами досліджень (міжнародні відносини, глобальна і регіональна безпека, міжнародна економіка, соціальна політика тощо) або за актуальною проблематикою (світова фінансово-економічна криза, боротьба з тероризмом тощо).

Структура повідомлення в моніторингу має містити чотири взаємопов’язані елементи: “подія – ситуація”, “тенденція – прогноз”, “виклики – загрози”, “реагування – заходи”. Елемент повідомлення “подія – ситуація” є викладом сутності події, яка містить реальні або потенційні виклики й загрози, що пов’язано зі стислим описом й оцінкою дій, заяв, рішень, нормативно-правових документів національних урядів (лідерів держав), міжнародних організацій або впливових транснаціональних структур, як і окремих впливових персоналій (духовних лідерів, наукових авторитетів, ватажків міжнародних кримінальних структур та ін.). Ідеться також про суттєві зміни у міжнародній ситуації в окремих регіонах і країнах, міждержавних відносинах тощо.

Головний критерій відбору “події” для моніторингу та аналітичного опрацювання – її актуальність у контексті міжнародного позиціювання, зовнішньої і безпекової політики України; реального (потенційного) зовнішньополітичного впливу на стан національної безпеки України. Звідси випливає доцільність урахування як самої події (ситуації), так і її наслідків у виробленні та впровадженні внутрішньої й зовнішньої політики України.

Обов’язковими атрибутами висвітлення події є час, місце, учасники, джерела інформації (особливо якщо виникають сумніви щодо об’єктивності висвітлення події).

Елемент повідомлення “тенденція – прогноз” передбачає виклад аналітичних припущень про причини і рушійні сили події, подальший розвиток ситуації (коротко-, середньо- та довготермінові тенденції), ймовірні наслідки для національної безпеки України.

Насамкінець слід нагадати, що аналітичні матеріали концептуального змісту з моніторингом включно, на відміну від дискурсів ідеологічного або публіцистичного ґатунку, мають бути витримані в дусі “політкоректності”. На практиці це означає, що аналітика не повинна бути ідеологічно чи персонально ангажованою, не повинна надавати аргументи “за” або “проти” на догоду різним протиборчим політичним силам. Саме вищий рівень відрізняє аналітику від журналістики.

Проте викладене зовсім не означає, що моніторинг і аналітика перебувають поза цінностями та оцінками, відповідно до відомого ідеалу “позитивної науки”. Їхня сутність полягає в іншому. Цінність предметного багатогранного аналізу в аналітиці бере гору над конфронтаційним ідеологічним “рефлексом”.

Усе це, вочевидь, означає необхідність формування і в суспільстві загалом, і в державних та недержавних структурах дослідницької культури систематизації цінностей і оцінок згідно з певною усталеною шкалою суспільно значущих норм та нормативів, приведення застосовуваних аналітиком предметних оцінок до рівня критеріально прозорої, наперед визначеної, структури, надання цій структурі концептуального, нормативного характеру. Головне питання полягає в придатності структури системних моніторингових та аналітичних оцінок для потреб практики управління у сфері національної безпеки.

## 7.14. ТЕХНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ ТА ПОЛІТИЧНОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ В УКРАЇНІ

*Власюк О. С., Недбаєвський С. А. Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, червень 2009 р.). Публікується вперше.*

Україна переживає складний період суспільного життя. В умовах поглиблення фінансово-економічної кризи, наростання політичної невизначеності, зумовленої переформатуванням політичної еліти та практично вже започаткованою президентською кампанією, в українському суспільстві стрімко посилюється соціально-політична нестабільність. Це створює спокусу для певних закордонних політичних кіл активно проштовхувати в Україні свої політичні, економічні та ідеологічні інтереси. Закономірно, що такі спроби супроводжуються масштабними інформаційними кампаніями, мають на меті легітимізувати в українській суспільній думці втручання в її суверенні справи тепер і в майбутньому.

Нинішнє протистояння в українському інформаційному просторі зазнало певних змін як у концептуальному (змістовому), так і в технологічному (у засобах оперування масовою інформацією та її поширення на території України) вимірах.

### **Концептуальні зміни інформаційної політики Росії на українському напрямі**

Останнім часом в інформаційній політиці Росії щодо України означилися такі тенденції.

1. Порівняно з пропагандистськими кампаніями перших років президентства Віктора Ющенка, в яких були задіяні величезні інформаційні ресурси для боротьби з українським “помаранчевим проектом”, нинішня ситуація в міждержавних інформаційних відносинах з першого погляду створює враження “пропагандистського затишшя”.

2. Спостерігається певна відмова від риторики ескалації конфлікту та практики впровадження інформаційних конфліктних технологій, насамперед від мусування тези про цивілізаційний розкол України по лінії “Схід/Захід”.

3. Пом’якшуються критичні коментарі щодо євроатлантичної інтеграції України.

4. Відбувається відхід від тактики нав’язливого “смакування” помилок “помаранчевої влади”, тотальної дискредитації управлінського стилю та іміджу Президента України.

Усі ці та інші ознаки свідчать про відмову організаторів російської інформаційної політики від стратегії прямого інформаційного тиску в українському інформаційному просторі, відкритої боротьби проти “помаранчевого проекту” (що, як і раніше, сприймається Кремлем як пряма загроза безпеці Росії). З одного боку, така відмова пов’язана з усвідомленням певною частиною архітекторів російської інформаційної політики її неефективності на українському напрямі, внаслідок чого “Росія стала союзником Ющенка щодо відокремлення росіян

від українців”<sup>2</sup>, з іншого – з кризовими явищами в українському політикумі та наближенням виборів: російська влада очікує змін у зовнішньополітичній стратегії України та, відповідно, у форматі українсько-російських відносин.

Замість стратегії відкритого інформаційного протистояння українській владі в Росії формується більш гнучка та небезпечна стратегія знецінення українського національно-державного проекту як такого. Підступність цієї стратегії полягає в тому, що при зменшенні загального обсягу конфронтаційної риторики на адресу України спричинений ефект (відчуття хаосу та дезорієнтації в українських споживачів інформації) є на порядок більшим. Такий ефект досягається за рахунок витончених акцентів на спеціально відібраних темах, здатних впливати на найбільш уразливі сфери масової свідомості.

1. Тема слабкості (або навіть відсутності) усвідомлення українцями національної ідентичності у формі натяків у контексті більш загальних квазітеоретичних міркувань про “неспроможні держави”, а також мусування теми про неповний суверенітет української держави над своїми територіями.

2. “Розщеплення” українських реалій: повідомлення про Україну, як правило, містить констатацію двох (або більше) непримиренних позицій у владі та соціумі, а також відбувається “смакування” їх конфлікту.

3. Повідомлення про Україну здебільшого натякає на самодеструктивність української влади, а також, по можливості, демонструються безглузді та анекдотичні аспекти українського суспільно-політичного життя. Сама тема української незалежності трактується як самокатування – спроба “невід’ємної частини” відірватись від “цілого” (нерозривного “історичного тіла” спільної батьківщини).

4. Цілеспрямоване роздухування внутрішнього соціального конфлікту: задрощів щодо заможних співвітчизників (олігархів та можновладців) і протиставлення однієї соціальної страти іншим. Ця технологія є випробуванням часом методом провокування соціальної агресії та суспільного хаосу.

5. Підтримка катастрофічних настроїв та очікувань у будь-якій формі – від публікування “поганих гороскопів” для України до псевдонаукових експертних прогнозів близького дефолту.

Підступність технології знецінення полягає в її прихованому характері. Вона влучно маскується під громадську критику, націлену на викриття та подолання соціальних викривлень і недоліків. Головна відмінність технології знецінення від конструктивної громадської критики полягає в тому, що вона не спрямована на розвиток суспільства шляхом усунення його недоліків. Її мета – не орієнтувати і мобілізувати маси на позитивні зрушення, а творити розпач та хаос у головах людей і, як наслідок, поширювати масову зневіру та неприязнь до всього українського.

За формою знецінення найчастіше набуває вигляду бурчання (рос. – “брюзжание”). І хоча більшість людей сприймає бурчання вкрай негативно, якщо йдеться про феномени масової пропаганди, масштабне використання такої тональності може спричинити значний ефект – активізувати у підсвідомості злоякісні депресивні зони, здатні загнати людей у розпач.

<sup>2</sup> Мороз С. Россия как союзница Ющенко / С. Мороз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rosbalt.ru/2009/01/28/613376.html>

Російські медіа висвітлюють перебіг глобальної економічної кризи в Україні так, що у споживача інформації не залишається сумнівів у неминучості краху української економіки і всього проекту української незалежності.

Найбільш резонансною інформаційною подією останнього часу з теми “неспроможності” Української держави стало інтерв’ю С. Караганова кореспондентові “Російського журналу”<sup>3</sup>, в якому автор чітко, без зайвих дипломатичних еківоків висловлює позицію Кремля щодо української незалежності. Нинішній стан України голова президії Ради із зовнішньої та оборонної політики РФ оцінює як “скажену десуверенізацію” і “розпад держави”, пророкуючи Україні в найближчі півтора року місце у зростаючій групі країн, що підпадають під визначення *failed state* (“неспроможна держава”).

Однією з найбільш мусованих російською пропагандою тем залишається зовнішня керованість України. Зокрема, російський політолог, депутат Державної думи, С. Марков робить таку “констатацію”: “Якщо розібратися, Україна сьогодні є суверенною не більш ніж на 40 %, тому що провідні інститути державності цієї країни виведені з-під контролю держави”. Головні серед них, на думку депутата, – СБУ, Міністерство оборони і МЗС. Частково контролюються ззовні система освіти, ЗМІ та інші гуманітарні галузі<sup>4</sup>.

Подібна установка щодо української незалежності формується на найвищому рівні російської влади. Так, нещодавно В. Путін під час покладання квітів до пам’ятника генералові А. Денікіну навів імперські міркування Денікіна про єдність “Великої і Малої Росії” і заявив, що “нікому не має бути дозволено втручатися у відносини між нами, це завжди було справою самої Росії!”<sup>5</sup>. До того ж і в Україні є чимало сил, що ретранслюють російський погляд на ситуацію.

### **Технічні новації та можливості їх використання в інформаційній війні**

Недавні події в Молдові виявили нові тенденції до використання інформаційних технологій в організації дій, що дестабілізують соціально-політичну ситуацію в країні. Ці тенденції в основному вкладаються в рамки стратегії мережевого управління, головною ознакою якої на сучасному етапі є інтенсивне використання популярних соціальних мереж в Інтернеті, зокрема мережі *Twitter*, для маніпуляції свідомістю і поведінкою великих мас людей.

*Twitter* – не лише нова високотехнологічна система комунікації, здатна протягом короткого часу мобілізувати велику кількість людей. Це також система групоутворення і структуризації соціального простору – практична реалізація інформаційної концепції дворівневої комунікації. Відповідно до згаданої концепції, інформація, яка поширюється в мережі, не впливає безпосередньо на суспільство; її сприймають спершу окремі особи (неформальні

<sup>3</sup> Караганов С. Украина – это вообще непонятно что такое / С. Караганов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://republic.com.ua/aboutus.php?id\\_show=9902](http://republic.com.ua/aboutus.php?id_show=9902)

<sup>4</sup> Торшина С. Кто сыграет на трубе? / С. Торшина // Аргументы и факты в Украине. – 2009. – № 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukr.aif.ru/society/article/17440>

<sup>5</sup> Путин посоветовал журналистам читать дневники Деникина // УНІАН. – 2009. – 24 травня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unian.net/rus/news/news-317307.html>

лідери – модератори), що на базі цієї інформації створюють відповідні ідеї і настрої, які потім доносять до інших людей завдяки своїй лідерській харизмі.

Технологічним надбанням соціальних мереж, подібних до *Twitter*, є нова якість їх інтерактивності. Повідомлення можуть автоматично поширюватись у режимі електронної пошти, *SMS*-повідомлень, телефонного додзвону тощо. Мережа не тільки “розмовляє” з людиною в діалоговому режимі, а й сама “знаходить” її за допомогою мобільного телефону. Контакт стає дедалі більш особистісним, вимагає від абонента більше часу на перебування в мережі та “відповідальнішого” ставлення до можливості самовільного виходу з неї. Тобто з психологічного погляду спостерігається тенденція до поглиблення мережевої залежності та зростання керованості великої кількості Інтернет-користувачів.

Особливу увагу привертають можливості, що відкриваються при використанні нових Інтернет-технологій у передвиборчих кампаніях. У цьому контексті за зразок видається кампанія Б. Обама. У західних ЗМІ поширена думка, що саме Інтернет-піар зробив Б. Обаму президентом США. Справді, PR-менеджери “нової медіа-кампанії” Б. Обама використали весь спектр електронних засобів комунікації – від *YouTube* та електронної пошти до блогів і *Facebook*. Як наслідок, 13 млн американців передплатили розсилання повідомлень передвиборчого штабу електронною поштою, було зібрано пожертви на адресу передвиборчого штабу від 3,95 млн осіб, а також організовано віртуальний клуб шанувальників Б. Обама з 3,2 млн користувачів у *Facebook*. Через мережу було зібрано 500 млн дол. США, що становить 2/3 від загальної кількості пожертв на виборчу кампанію Б. Обама. За допомогою координації через Інтернет було проведено понад 200 тис. акцій на підтримку Б. Обама і створено близько 40 тис. груп добровільних агітаторів у різних містах США. Ці групи виявились настільки стійкими, що існують донині.

На відміну від традиційних медіа-кампаній, націлених на тих, хто ще не визначився з вибором, Інтернет-кампанія медіадиректора передвиборчого штабу Б. Обама Дж. Роспарса була спрямована на підтримку і дистанційне керування прихильниками Б. Обама на місцях. У кращих традиціях мережевого управління команда Дж. Роспарса лише визначала ключові теми та ідеї, а люди на місцях об'єднували зусилля в агітації за Б. Обаму, діючи самостійно, без вказівок згори. Відсутність необхідності виконувати “розпорядження згори” викликала в учасників подій відчуття особистої відповідальності за справу, що дуже імponує людям. А можливість безпосереднього спілкування як між собою, так і через мережу з керівниками штабу створювала ефект психотерапевтичних “груп зустрічей”, де кожен учасник отримує своєрідні психологічні дивіденди від відчуття особистої причетності до своєї групи, а також до загальної справи.

За деякими джерелами, російські політтехнологи нині активно опановують технологію мережевого управління, зокрема щодо українського інформаційного простору. Деякі молодіжні організації проросійського спрямування в Криму і на південному сході країни (“Антифа” та ін.) за структурою та характером активності нагадують мережевоцентровані. Відсутність чіткого лідера, жорсткої ієрархії ухвалення і виконання управлінських рішень, широке застосування “креативу низу”, а також інші ознаки свідчать про те, що діє саме мережевий принцип групоутворення і зовнішнього керування.

Російськозалежні політичні медіа в українському інформаційному просторі є добре налагодженою пропагандистською машиною, що структурована і працює за мережевим принципом: навіть якщо з будь-яких причин не надходить конкретна команда згори, всі вони “знають”, яку інформацію і як необхідно подавати аудиторії. Таким чином, рівень присутності та технологічні можливості російських і російськозалежних ресурсів в українському інформаційному просторі достатні для проведення масштабних інформаційних операцій, спрямованих на вирішення конкретних політичних завдань російської влади на території України.

Щоб подолати цей стан речей, слід вжити такі заходи.

1. Одним із першочергових завдань для українських медіа на нинішньому етапі є деконструкція дискурсу знецінювання у всіх його проявах щодо української держави та спростування катастрофічних сценаріїв розвитку подій в Україні як найбільш небезпечних засобів маніпулювання громадською думкою.

2. Необхідно розгорнути масштабну інформаційну роботу з роз'яснення українській аудиторії того, що ідея широкої парламентської коаліції і плани щодо зменшення ролі інституту президентства перебувають у руслі російської стратегії знецінення української незалежності. Інститут президента є символом та гарантом українського суверенітету, і підрив його авторитету може призвести до непоправних стратегічних втрат.

3. Потрібні нові кроки щодо розширення патріотичного сегмента вітчизняного інформаційного простору за рахунок інвестицій в інформаційну сферу, а також упровадження екстрених заходів, спрямованих на звуження маневру лобістам іноземних політичних інтересів в українському інформаційному просторі.

4. Слід відстежувати прояви використання технології мережевого управління в Україні, зосередивши головну увагу на молодіжному сегменті українського соціуму. З метою протидії збільшенню кількості проросійських молодіжних організацій мережевого типу в Україні треба проводити активну і послідовну молодіжну політику, зокрема сприяти зростанню чисельності в країні молодіжних та інших громадських організацій патріотичної спрямованості.

## **7.15. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ ПРОВІДНИМИ ДЕРЖАВАМИ СВІТУ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Власюк О. С., Ожеван М. А., Дубов Д. В. Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, серпень 2009 р.). Публікується вперше.*

З початку 2009 р. з боку провідних країн світу (США, Німеччина, Велика Британія) та міжнародних організацій (НАТО) значно зростає зацікавленість до проблеми посилення власної кібербезпеки та розробки наступальних засобів ведення кібервійн. Це зумовлено:

- збільшенням кількості кримінальних злочинів, що вчинюються в кіберпросторі (переважно шахрайства з пластиковими картками);
- посиленням проникнення інформаційних технологій у всі сфери суспільного життя, зокрема ті, що відповідають за життєдіяльність суспільства загалом (енергетика, житлово-комунальне господарство, фінанси тощо);

– посиленням уваги до наступальних можливостей кіберпростору з боку Китаю, Північної Кореї, деяких мусульманських країн.

Головний тренд у цьому процесі задає нова Адміністрація США, яка із самого початку діяльності актуалізувала проблему захисту національного кіберпростору та артикулювала бажання займати активнішу позицію щодо розвитку наступальних кібертехнологій.

Ще наприкінці квітня 2009 р. американські сенатори О. Сноу та Дж. Рокфеллер підготували законопроект<sup>6</sup>, що надасть президенту США Б. Обамі доступ до “Другої червоної кнопки”, за допомогою якої він зможе у надзвичайних випадках загроз національній безпеці відключати доступ до мережі Інтернет на всій території США. Крім того, 9 липня 2009 р. сенатор К. Джилібренд запропонував законопроект<sup>7</sup>, згідно з яким США зможуть співпрацювати з будь-яким урядом світу, для організації глобальної відсічі нападникам у кіберпросторі. Законопроект запрацює лише у разі підписання відповідних міжнародних угод, а поки що поширюватиметься лише на співпрацю США з найближчими союзниками, передусім Великою Британією. Крім того, з метою посилення контролю за мережею Інтернет, уряд США на 2010 р. виділив ФБР додатково 234 млн дол. США для спеціального проекту з прослуховування Інтернету (*Advanced Electronic Surveillance – Going Dark*)<sup>8</sup>, насамперед спрямованого на забезпечення можливості прослуховування Інтернет-комунікаторів (наприклад, *Skype*).

29 травня 2009 р. на вимогу президента США Б. Обами підготовлений “Огляд кібербезпекової політики”<sup>9</sup>, у якому виділено низку ключових тез, центральна серед яких: “Білий дім має стати лідером у питаннях координації, розроблення та впровадження новітніх стандартів кібербезпеки Америки”. Для реалізації цієї ідеї підкреслювалася важливість здійснення організаційних заходів, що мають сформувати нову архітектуру системи національної кібербезпеки.

Вже 1 червня 2009 р. президент США оголосив про створення при Білому домі відділу з кібербезпеки, до обов’язків якого належатимуть координація роботи урядових відомств, що займаються комп’ютерною безпекою, розслідуванням кіберзлочинів та хакерських атак, а також розроблення нових захисних технологій. Керівник нового відділу звітуватиме перед Радою національної безпеки та Економічною радою, а також регулярно зустрічатиметься з президентом. Також планується створити в адміністрації дві нові посади з питань реалізації державної IT-стратегії (швидше за все, цивільна особа) та забезпечення безпеки федеральних і військових комп’ютерних мереж (військовий).

Повідомленню про створення нового відділу передували публікація в газеті *The New York Times* та офіційна заява Б. Обами. Так, 29 травня в *The New York Times* з’явилося повідомлення про бажання керівництва Пентагону створити

<sup>6</sup> *The Cybersecurity Act of 2009* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.snowe.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord\\_id=8D76A8BB-802A-23AD-4384-78D04C8509A9](http://www.snowe.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressRoom.PressReleases&ContentRecord_id=8D76A8BB-802A-23AD-4384-78D04C8509A9)

<sup>7</sup> *Fostering a Global Response to Cyber Attacks Act (Introduced in Senate)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111: S.1438>

<sup>8</sup> ФБР получит \$ 234 миллиона на новые средства слежки за Интернетом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hitech.newsru.com/article/15jun2009 /fbi>

<sup>9</sup> *Cyberspace Policy Review* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/asset.aspx?AssetId=1732>



спеціальне командування для ведення війн у кіберпросторі. 30 травня Б. Обама виступив із заявою, в якій охарактеризував усю цифрову інфраструктуру (мережі та комп'ютери) як “стратегічне національне надбання” і запевнив, що будь-які ініціативи Білого дому, спрямовані на підвищення кібербезпеки, не здійснюватимуться за рахунок обмеження громадянських свобод. 24 червня 2009 р. міністр оборони США Р. Гейтс заявив<sup>10</sup>, що вже до жовтня 2009 р. у структурі Міністерства оборони буде створено Кіберкомандування США (*U. S. Cyber Command*). Попередньо очолити цю структуру має генерал К. Б. Александер – керівник Агентства національної безпеки, що свідчить про надзвичайно серйозну увагу з боку нової Адміністрації.

У контексті посилення кібербезпеки керівництво США зосереджено на величезній активності кіберзлочинців з Китаю, Північної Кореї та Російської Федерації. Останні викликають особливу занепокоєність у ФБР – на конференції *Black Hat*<sup>11</sup> представники ФБР та компанії *McAfee* присвятили виступи російським кіберзлочинцям, яких назвали “найбільш організованими та небезпечними з усіх”<sup>12</sup>. Ще в лютому 2009 р. з метою запобігання можливості “зламу” урядових комп'ютерних мереж було розширено повноваження Агентства національної безпеки США щодо контролю над кіберпростором США (у тому числі з можливістю втручатись у мережеві підсистеми федеральних та місцевих адміністрацій).

Загроза з боку китайських хакерів (які переважно працюють на уряд країни) стала вже звичною для американських та південнокорейських спецслужб. Так, у доповіді, оприлюдненій 31 березня 2009 р. у мережевому виданні одного з університетів Торонто (Мунк), стверджується, що розкрито операцію китайських спецслужб, найбільшу за всю історію кіберрозвідки, й детально описано її механізми. Йдеться про програму широкого спектра дії, яка, крім функції надсилання й одержання файлів, дає можливість підключати до комп'ютера відео- і аудіоприлади, щоб стежити за користувачами комп'ютерів.

Це був не перший зареєстрований випадок, коли Китай звинувачують у шпигунстві з використанням кібератак та шпигунського програмного забезпечення. У серпні 2007 р. журнал *Spiegel* звинуватив Китай у шпигунській кібератаці на уряд Німеччини, а у червні 2007 р. китайські військові “зламали” комп'ютерну мережу Пентагону (офіційно підтверджено керівництвом Міністерства оборони США).

Значну увагу використанню мережі Інтернет метою приділяє керівництво Північної Кореї. 4 липня 2009 р. сайти декількох американських та південнокорейських міністерств і відомств (зокрема, Міністерства фінансів, Секретної служби США, Пентагону, Федеральної торговельної комісії, Міністерства

<sup>10</sup> *Gates Establishes New Cyber Subcommand* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=54890>

<sup>11</sup> Перша конференція *Black Hat* відбулась у Лас-Вегасі в 1997 р. Її мета полягала в об'єднанні розробників систем безпеки та хакерів. Ця конференція швидко набула репутації головного зльоту хакерів. На заходах *Black Hat* проводяться семінари, на яких роз'яснюються засоби, використовувані хакерами для власного збагачення. Останнім часом майже на всіх конференціях *Black Hat* присутні представники спецслужб США.

<sup>12</sup> *Киберпреступники из России – самые организованные и опасные, считают в ФБР* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hitech.newsru.com/article/31jul2009/fbi>

транспорт) були піддані масованій кібератаці, що призвела до відключень цих порталів на кілька днів. За даними південнокорейської розвідки, за цими атаками стояв спеціальний підрозділ, створений у Північній Кореї для вчинення кібератак<sup>13</sup>. Керівництво Південної Кореї ухвалило рішення про створення до 2012 р. окремого командування, що має захистити комп'ютерні мережі збройних сил від кібератак хакерів. Під час семінару з питань безпеки комп'ютерних мереж у Сеулі на початку липня 2009 р. представник Міністерства оборони Південної Кореї зазначив, що “кожного дня на сайти та у мережі відомства вчинюється 15 тис. хакерських та 80 тис. вірусних атак, причому 11 % з них є цілеспрямованими спробами отримати секретну інформацію”<sup>14</sup>.

Тенденція до виокремлення спеціальних структур для протидії кіберзлочинності та кіберзагрозам поширюється і в європейських країнах. Велика Британія створила<sup>15</sup> в складі Кабінету міністрів Центральне управління з кібербезпеки (*The UK Central Office of Cyber Security – OCS*) й окрему структуру військового типу – Центр операцій з кібербезпеки (*UK Cyber Security Operations Centre*), який, подібно до аналогічної американської структури, здійснюватиме як оборонні, так і наступальні операції в кіберпросторі. У новому офісі працюватимуть співробітники трьох відомств – оборонного, розвідувального й правоохоронного, які будуть здійснювати моніторинг інформаційного простору та визначати своєчасні заходи реагування на різноманітні загрози й виклики.

Водночас ЄС поки що не відреагував на посилення кіберзагроз створенням нових міждержавних організаційних одиниць і залишає боротьбу з кіберзлочинами в компетенції національних урядів, хоча, згідно з опитуванням компанії *IPSOS* у червні 2008 р., практично кожен п'ятий європеець, що користується Інтернетом, зазнавав шкоди від кіберзлочинців<sup>16</sup>. Найактивнішу політику у сфері регулювання кіберпростору (крім Великої Британії) наразі проводить Німеччина, в якій створено кіберполіцію<sup>17</sup>.

Особливу увагу кібербезпеці та протидії кіберзлочинності приділяє НАТО. У п. 49 Декларації, прийнятій під час саміту НАТО, зазначається<sup>18</sup>, що “комунікаційні та інформаційні системи є критично важливими для Альянсу”. Підтверджується прагнення до “посилення їх безпеки з метою захисту від кібератак, як з боку державних, так і недержавних акторів”. Для забезпечення цієї позиції країни НАТО погодилися на створення “центру кібероборони” (*NATO Cyber Defence Management Authority*), що має на меті вдосконалити наявну “можливість відповіді на комп'ютерні інциденти”. Відповідно до Декларації кібербезпека НАТО має стати “інтегральною частиною структури НАТО”, а крім того,

<sup>13</sup> *Спеціалісти* почали сумніватися в причастності Северної Кореї к кібератакам на правительственные сети США 4 июля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hitech.newsru.com/article/09jul2009/whodunnit>

<sup>14</sup> *Вслед за США собственное киберкомандование создает Южная Корея* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hitech.newsru.com/article/30jun2009/rkcybercommand>

<sup>15</sup> *В Великобритании начнет работать центр кибербезопасности* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.securitylab.ru/news/381959.php>

<sup>16</sup> *Каждый пятый европеец пострадал от киберпреступников* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.securitylab.ru/news/354837.php>

<sup>17</sup> *В Германии увеличат число киберполицейских* [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.securitylab.ru/news/383708.php>

<sup>18</sup> *Strasbourg / Kehl Summit Declaration* [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52837.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease)

ця система повинна охопити не лише країни – члени НАТО, а й країни-партнери задля захисту їх від кібератак. З цією метою пропонується активізувати роботу Спільного кібербезпекового центру (*Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*) в Естонії.

В Україні дотепер захист кіберпростору забезпечується спеціальними департаментами різноманітних безпекових структур – Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерства внутрішніх справ України тощо. Водночас їх діяльність не завжди скоординована, а сфери відповідальності повністю не узгоджені. Все це може ускладнити реагування на потенційні кібератаки проти державних комп'ютерних мереж і сайтів у разі можливої міждержавної конфліктної ситуації або діяльності в національному сегменті кіберпростору терористичних груп.

Отже, ключовим світовим трендом у сфері кібербезпеки є формування спеціалізованих структур, що відповідатимуть не лише безпосередньо за захист кіберпростору, а й за розроблення наступальних технологій. Крім того, актуалізується тенденція (на прикладі США) введення посад спеціальних радників з проблем кібербезпеки. Можна прогнозувати, що проблема кібербезпеки залишатиметься однією з ключових для нової Адміністрації впродовж найближчих років. У США та ЄС посилюються контроль і моніторинг мережі Інтернет, що свідчить про поступове переосмислення ліберальних поглядів на мережу як на звичайний “простір вільного обміну думками”.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що більшість ІТ-розвинених держав світу виокремлює як головних “порушників спокою” кіберпростору Китай, Північну Корею та Російську Федерацію. Європейський Союз залишається відносно інертним щодо вирішення проблеми безпеки власного кіберпростору, хоч окремі країни ЄС (Велика Британія, Німеччина) активно розробляють власну політику в цьому напрямі. Частково така інертність може бути пов'язана з тим, що більшість країн ЄС є членами НАТО, де створено спеціальний орган для захисту кіберпростору і, таким чином, опосередковано забезпечується вирішення цієї проблеми для Євросоюзу.

У контексті зазначеного Україна має активізувати власну політику щодо забезпечення безпеки національного кіберпростору. З огляду на висвітлені світові тренди у цій сфері, доцільно створити спеціалізовану структуру, на яку покласти всю відповідальність не лише за забезпечення захисту національної інфраструктури, а й за розроблення власних наступальних технологій кібервійн. Така структура (можлива назва – “Національне агентство з безпеки кіберпростору”) може бути створена за одним із двох принципів:

- комплексно реалізувати функції спеціальних комітетів чи служб, до яких буде передано відповідні підрозділи Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерства внутрішніх справ України та інших державних органів, що відповідають за безпеку інформаційної інфраструктури держави;

- відігравати роль міжвідомчого координаційного центру (міжвідомчої координаційної групи), що має на меті оптимізувати (як законодавчо, так і на рівні узгодження порядку дій у надзвичайних ситуаціях) зусилля українських

спецслужб у сфері захисту національного кіберпростору. Створення такої Міжвідомчої групи можливе на базі Апарату РНБО України, очолювати її може один з перших заступників Секретаря РНБО України. У будь-якому випадку до її роботи варто залучати висококваліфікованих фахівців із системи НАН України та Міністерства освіти і науки України.

До першочергових завдань такої структури має належати підготовка українського аналога американського “Огляду кібербезпекової політики” (*Cyberspace Policy Review*), що має на меті визначити об’єктивний стан забезпеченості безпеки національного кіберпростору та запропонувати конкретні шляхи його покращення (законодавчі, організаційні, фінансові тощо). Підготовка такого звіту має відбуватися щороку.

Доцільно також нормативно регламентувати можливість вжиття надзвичайних заходів контролю за національною інформаційною інфраструктурою та мережею Інтернет у період кризових ситуацій. Окрім того, зважаючи на тенденцію впровадження провідними державами світу організаційних заходів посилення кібербезпеки, в уряді слід запровадити посаду відповідального за проблеми реалізації державних ІТ-проектів та безпеки вітчизняного кіберпростору.

## 7.16. ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАГОСТРЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОТИБОРСТВА США І КИТАЮ В КІБЕРПРОСТОРИ

Власюк О. С., Ожеван М. А., Дубов Д. В. Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПІМБ, березень 2010 р.). Публікується вперше.

Масштабна мілітаризація кіберпростору, започаткована Китаєм та США (зокрема, за інформацією КНР, Пентагон уже нині вкладає в кіберзасоби ведення бойових дій та забезпечення власного кіберзахисту більше, ніж у традиційні види озброєнь), залучення до вирішення проблемних питань у цій сфері міністерств закордонних справ обох держав свідчать про реальність глобальної інформаційної війни, яка поки що перебуває на стадії протистояння, подібного до часів “холодної війни”.

Такий стан речей впливатиме на глобальну безпеку, зокрема й України, за двома основними напрямками. По-перше, посилення заходів кіберзахисту та ускладнення можливості атак на фінансові й інформаційні ресурси провідних держав світу призведе до пошуку кримінальними та військовими структурами нових, менш захищених, об’єктів, якими можуть стати елементи української інформаційної (фінансової) інфраструктури. По-друге, недостатня обізнаність українських громадян з основами комп’ютерної безпеки, неналежна захищеність державних мереж, у яких циркулює значуща для національної безпеки урядова інформація, полегшують для хакерів формування стартових майданчиків кіберпростору (нових заражених ботнетів – мереж, що складаються з певної кількості хостів з автоматичним програмним забезпеченням) для вчинення кібернападів з “чужої території”.

Крім того, стрімке якісне та кількісне зростання кіберзагроз, пов'язаних із криміналізацією і милітаризацією кіберпростору, перестає бути проблемою комерційних компаній, що найбільше страждали донедавна від таких трендів. “Політизація” хакерської діяльності привертає увагу провідних країн до кіберозброєнь і “кібервоєн”, переводить проблему на рівень державної та наддержавної безпеки.

### Особливості американсько-китайського протистояння

Станом на 2009 р., за даними керівника компанії *McAfee*, оприлюдненими на Всесвітньому економічному форумі в Давосі у 2010 р., уже понад 20 країн планували здійснювати або реально здійснювали різноманітні інформаційні операції, спрямовані проти Сполучених Штатів. Формуються спецпідрозділи, які мають на меті ведення розвідувальної роботи в мережах, захист власних мереж, блокування та руйнування структур супротивника. За даними головного контрольно-фінансового управління Конгресу США за 2007 р., на той час уже принаймні 120 держав розпочали формування груп фахівців, які мали в майбутньому стати ядром для кібервійськ, з метою дослідження стратегії й тактики інформаційних війн. Китайські та російські кібервійська вважаються найактивнішими, реалізуючи постійні напади на мережі держав у всьому світі й особливо – на мережі США<sup>19</sup>.

13 січня 2010 р. корпорація *Google* заявила, що покине китайський ринок, якщо не припиняться напади на її мережі китайських хакерів, які діють, на думку керівництва корпорації, з відома керівництва КНР. Ідеться нібито про зламу електронних поштових скриньок, які належать китайським правозахисникам. Але насправді претензії *Google* та інших американських компаній стосуються не стільки прав людини, скільки прав самих компаній в інтелектуально-інформаційній сфері, оскільки для здобуття конкурентних переваг КНР вдається до масштабних акцій промислового шпигунства, організовуючи хакерські напади на внутрішні мережі іноземних компаній, сайти топ-менеджерів тощо<sup>20</sup>.

Характерно, що під час з'ясування стосунків між корпорацією *Google* та керівництвом КНР вперше на захист інтересів бізнес-компанії став Державний департамент США. Це ще раз засвідчує серйозність намірів американського керівництва реалізувати у стислі терміни доктрину Барака Обами щодо захисту інформаційної інфраструктури США шляхом якомога тіснішої взаємодії представників бізнесу і влади, спільного ведення наступальних та оборонних

<sup>19</sup> Зростання хакерського потенціалу КНР пов'язане не лише з підтримкою такої діяльності керівництвом держави, а й з її економічною привабливістю. За даними, оприлюдненими китайською “Компанією комп'ютерної безпеки – 360”, рівень доходів китайських хакерів у 2009 р. сягнув 1,5 млрд дол. США.

<sup>20</sup> Це вже не перша сутичка між корпорацією *Google* та органами цензури КНР, хоча до останнього часу проблеми вирішувались на двосторонньому рівні без залучення потужностей Державного департаменту США. Декілька років тому під тиском влади КНР *Google* погодився на певні обмеження, які діяли щодо китайських користувачів її пошукової системи, зокрема, на цензуру результатів пошуку, однак надалі між *Google* та китайською владою періодично виникали розбіжності щодо того, який контент має бути заблоковано. У червні 2009 р. Пекін звинуватив *Google* у тому, що порнографічні ресурси не цензурюються, і тимчасово закрив доступ до ресурсів *Google.com* та *Gmail* (поштова служба *Google*).

інформаційних війн і забезпечення інтересів національної інформаційної безпеки. Ідеться про міжвідомчу “Всеосяжну ініціативу з національної кібербезпеки” (*Comprehensive National Cybersecurity Initiative*), спрямовану на захист Федеральної державної інформаційної інфраструктури від комп’ютерних загроз і нападів, яку запровадив президент Дж. Буш 8 січня 2008 р. і яка набула подальшого розвитку за президентства Б. Обама.

Важливість такого тотального захисту підтверджується в секретній доповіді ФБР щодо розвитку кібервійськ КНР та спричинених ними загроз національній безпеці США. В інформації, що просочилася з цієї доповіді, оприлюдненій у пресі в середині січня 2010 р., КНР названо “найбільшою цілісною загрозою США у сфері кібертероризму” та силою, яка наразі володіє потенціалом, що дає можливість “знищувати життєво важливу інфраструктуру, отримувати доступ до банківських, комерційних, військових та оборонних баз даних”.

За даними доповіді, КНР має армію зі 180 тис. хакерів, які вчинюють постійні атаки на кібермережі США (лише у 2009 р. проти комп’ютерів Міністерства оборони США було вчинено 90 тис. таких атак). Згідно з даними ФБР зі 180 тис. кібершпигунів 30 тис. є військовими, а 150 тис. – комп’ютерними експертами з приватного сектору, місія яких полягає в отриманні доступу до військових і комерційних таємниць США та внесенні розладу в діяльність урядових і фінансових служб<sup>21</sup>.

З метою залучення хакерів до військових підрозділів армії КНР діють комплексні програми пошуку обдарованої молоді. Урядові агенти Китаю проводять відповідну роботу в різних хакерських клубах, які фактично перетворилися на бази рекрутування молоді до військових кіберпідрозділів армії КНР<sup>22</sup>. Щоправда, цей підхід не оригінальний, оскільки тим самим шляхом ідуть США і ЄС. Водночас на власній території керівництво Китаю рішуче протидіє будь-якій хакерській активності організованих угруповань, які або не бажають співпрацювати з державними службами, або опосередковано підривають монополію держави на контроль за контентом, доступним китайським користувачам<sup>23</sup>.

КНР ставить за мету створити до 2020 р. “найбільш інформатизовану” армію у світі. Основною інформаційною зброєю китайських хакерів є “шкідники” (англ. *malicious*) – заражені комп’ютерні коди. Вже у 2009 р. компанії, що здійснюють діяльність в енергетичній, банківській, аерокосмічній та телекомунікаційній сферах, мали суттєві проблеми з китайським “шкідливим” комп’ютерним кодом. Причому компанії із запізненням усвідомили масштаби та загрозу атак, започаткованих ще у 2008 р., і попередили ФБР про ці атаки лише на початку 2009 р. Тим часом китайські хакери, які використали принципово нові типи вірусів, що не визначалися жодним спеціальним антивірусним

<sup>21</sup> *China’s Secret Cyberterrorism* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.thedailybeast.com/blogs-and-stories/2010-01-13/chinas-secret-cyber-terrorism/full>

<sup>22</sup> Докладнішу інформацію про типовий механізм залучення молодих китайських IT-спеціалістів до кіберпідрозділів армії КНР див. : *The United States Cyber Challenge*. – Ч. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/files/documents/cyber/The%20United%20States%20Cyber%20Challenge%201.1%20%28updated%205-8-09%29.pdf>

<sup>23</sup> *Закрита* крупнейшая школа хакеров в Китае [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.3dnews.ru/news/zakrita\\_krupneishaya\\_shkola\\_hakerov\\_kitaya](http://www.3dnews.ru/news/zakrita_krupneishaya_shkola_hakerov_kitaya)

програмним забезпеченням, отримали доступ до найважливішої комерційної інформації, у тому числі до результатів розвідки територій, електронного листування топ-менеджерів компаній тощо.

Ефективною є діяльність китайських хакерів проти військових баз даних Пентагону. Найрезонансним був напад у червні 2007 р., коли китайським хакерам вдалося отримати доступ до комп'ютерної мережі Пентагону, і, відповідно, – до внутрішнього електронного листування співробітників та порушити роботу близько 1500 комп'ютерів військового відомства<sup>24</sup>.

На початку 2009 р. американські військові підтвердили нові факти зламу інформаційної бази Пентагону<sup>25</sup>. Хакери спромоглися зняти декілька терабайт інформації щодо новітніх розробок ВПС США (ідеться, зокрема, про розробки винищувачів нового покоління, бюджет яких становить близько 300 млрд дол. США).

Останньою ефективною атакою хакерів, вчиненою, за версією Міністерства оборони США, спецпідрозділами Північної Кореї за безпосередньої підтримки хакерів з КНР, є викрадення з комп'ютерів Міністерства оборони Південної Кореї оперативних планів розгортання американських військ на території півострова у випадку конфлікту з КНДР.

Справжні масштаби кібератак набагато серйозніші. Те, що оприлюднюють медіа, є незначним просоченням резонансної інформації, яка має привернути увагу громадськості до цієї проблеми, щоб організувати лобіювання в Конгресі США прийняття дедалі дорожчих програм кіберзахисту.

Зокрема, у відповідь на посилення позицій Китаю в кіберпросторі Пентагон нарощує зусилля з протидії засобам кібервійн. Триває процес оновлення Агентства оборонних перспективних дослідницьких проєктів (*DARPA*), на замовлення якого свого часу було створено *Arpanet*, що згодом перетворився на сучасний Інтернет. Нині Агентство започаткувало проєкт *National Cyber Range (NCR)*, пов'язаний з розробленням програми, яка дасть можливість в оперативнішому режимі й більш системно оцінювати готовність національних інформаційних мереж до відбиття хакерських нападів. Мета програми *NCR* – “революціонізувати сучасні кібертехнології тестування нападів”, а також “забезпечення всеосяжної, якісної і кількісної оцінки безпеки інформаційних та автоматизованих систем контролю”, які перебувають поки що на стадії розроблення.

*DARPA* уклала контракт з *Lockheed Martin* (орієнтовна сума – 31 млн дол. США) на створення нової версії Інтернету для військових цілей з новим протоколом під кодовою назвою *Military Network Protocol (MNP)*, що має забезпечити підвищену безпеку та динамічний перерозподіл пропускнуої здатності каналів навіть в умовах масованих кібератак.

Китайська сторона небезпідставно звинувачує американців у тому, що не Китай, а США вперше спроектували й реалізували концепцію “кібервійськ”, а американська розвідка може за допомогою спецзасобів здійснювати моніторинг

<sup>24</sup> *Китайці* вломили Пентагон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.itsec.ru/newstext.php?news\\_id=34060](http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=34060).

<sup>25</sup> *Хакери* вломили доступ к самому дорогому проєкту Пентагона [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://top.rbc.ru/society/21/04/2009/295893.shtml>

онлайнної інформації, яка шкодить національним інтересам США, та знищувати її. Тому “за такої політики було б цілковитим безглуздом вимагати від інших країн забезпечення вільних потоків інформації в мережі”<sup>26</sup>.

КНР, безумовно, має рацію в тому, що США, які вперто намагаються зберегти лідерство у сфері найпередовіших ІКТ, відмовляються долучатися до переговорного процесу під егідою ООН щодо впорядкування (або повної заборони) використання кіберозброєнь та протидії мілітаризації кіберпростору. Проте, за деякими повідомленнями, певні позитивні зрушення в цьому процесі вже є<sup>27</sup>.

Очевидно, що мілітаризація кіберпростору вже в найближчому майбутньому сягне критичної позначки, коли виникнуть об'єктивні передумови для укладання на міжнародному рівні спеціальних регулюючих договорів з питань інформаційної безпеки та оборони. Подібні договори з міжнародної інформаційної безпеки, ініційовані ще в 1990-х рр. РФ та КНР, поки що вперто торпедуються США. Проте неможливість забезпечити власне лідерство у сфері ІКТ і вразливість до численних кібернападів змусять США піти на поступки в питаннях укладання договору з міжнародної інформаційної безпеки, який прирівняє інформаційну зброю до зброї масового ураження та заборонить на рівні міжнародного права її “проліферацію”.

Україна як повноправний член ООН повинна повною мірою долучитися до діалогу щодо підготовки масштабного міжнародного договору з питань нерозповсюдження інформаційної зброї, боротьби з кібертероризмом та шпигунством в Інтернет-просторі. Доцільно активізувати роботу у форматі комісій, експертних груп, інших дорадчих та координуючих органів ООН, задіяних у виробленні політики ООН у сфері міжнародної інформаційної безпеки та глобальної кібербезпеки. Варто також ініціювати обговорення питань кібербезпеки в рамках як двосторонніх українсько-російських відносин, так і співробітництва України з міжнародними організаціями – Вишеградською групою, ЄС, НАТО, ОДЕР – ГУАМ, ОЧЕС.

Слід зазначити, що у розвинених країнах світу є потужні програми пошуку, мотивації та підтримки “інформаційно обдарованої” молоді. Це забезпечує їм домінуючі позиції на ринку кіберозброєнь як у кількісному, так і в якісному вимірі. Аналогічної програми з належною бюджетною підтримкою потребує Україна. З метою посилення кібербезпеки та протидії кіберзлочинності слід детально вивчити і впровадити в Україні досвід діяльності Центру міжнародного багатостороннього партнерства проти кіберзагроз та Центру глобальної відсічі в кіберпросторі.

Україні необхідно переглянути політику кіберінформаційної безпеки передусім у соціогуманітарному вимірі, зупинивши з допомогою моральних та матеріальних стимулів вплив з України висококваліфікованих фахівців з ІКТ. За прикладом високорозвинених країн слід розробити та реально втілювати в життя програму добору, моніторингу й супроводу обдарованої у сфері точних наук та комп'ютерних технологій молоді. Необхідно взяти під особливий

<sup>26</sup> Цит. за : *China Accuses US of Using Cyberwarfare* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ft.com/cms/s/0/092d5ab6-08fc-11df-ba88-00144feabdc0.html?ncklick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/092d5ab6-08fc-11df-ba88-00144feabdc0.html?ncklick_check=1)

<sup>27</sup> *Россия и США обсуждают кибербезопасность* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cybersecurity.ru/armament/83820.html>



контроль уповноважених державних інспекторів школи, комп'ютерні клуби тощо для залучення такої молоді до розроблення й підтримки програм безпеки кіберінформаційного простору.

З урахуванням міжнародного досвіду Україні слід започаткувати створення кібервійськ. Для цього необхідно забезпечити відповідну нормативно-правову базу, внести зміни до Закону України “Про оборону України”, до Военної доктрини України, Стратегії національної безпеки, Доктрини інформаційної безпеки та Концепції державної інформаційної політики України. Такі зміни мають розставити необхідні акценти на питаннях посилення кіберскладника національної безпеки і оборони та забезпечити правове підґрунтя становлення, розвитку й захисту національної воєнно-інформаційної інфраструктури.

## 7.17. ДО ПИТАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на V Науково-практичній конференції  
“Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави”  
(Київ, Академія Служби безпеки України, 19 березня 2015 р.). Публікується вперше.*

Проблема управління інформаційною безпекою держави є сьогодні однією з найбільш актуальних. Її доцільно окреслити в більш широкому контексті управління системами безпеки та оборони в складні часи, які переживає нині Українська Держава, коли кинута виклик її існуванню як незалежної держави і коли доводиться прощатися з багатьма ілюзіями.

Одна з цих ілюзій стосувалася ймовірної війни з Росією. Більшість із нас відкидала цю ймовірність за принципом тотальної безпечності – “цього не може бути, бо цього не може бути ніколи”.

Сучасна криза – як загальносвітова, так і українська – позначена передусім кризою керованості й управління у всіх формах та на всіх рівнях. Застарілі, вертикально-інтегровані схеми управління або взагалі не працюють, або працюють вкрай неефективно. З новими мережевими підходами до управління теж виникає чимало проблем.

Особливо усе це стосується державного правління. Українській Державі нині кидають виклик не лише зовнішні й внутрішні опоненти та відверті вороги, а й низка тіньових та напівтіньових структур, які підживляють міжнародну і внутрішню злочинність, тероризм, сепаратизм тощо.

Першопричиною втрати країнами національно-державного суверенітету є інформаційна бідність або ж втрата інформаційного суверенітету, і це, напевно, – центральна проблема інформаційної безпеки, якщо це поняття не звужувати до захисту інформації чи регулювання діяльності масмедіа.

Дедалі частіше до низки сучасних держав застосовується термін “неспроможні держави”, “держави, що не відбулися” (*failed states*). Як відомо, наші кремлівські недруги охоче вживають подібну термінологію стосовно України, явно видаючи бажане за дійсне. І це теж питання інформаційної безпеки. Навіть цілі регіони земної кулі нині сприймаються у міжнародних колах під кутом зору “вакууму безпеки”.

Так або інакше, мусимо констатувати кризу розуміння ключових понять “безпека” й “національна безпека”, пов’язану, по-перше, з тим, що істотно розширилося коло суб’єктів та об’єктів безпеки, а, по-друге, інформаційна революція дала змогу збагнути таку кількість ризиків, викликів і загроз для безпеки на всіх її рівнях та у всіх її різновидах, що це складне “мереживо” часто не піддається раціональному осмисленню. Звідси виникає розуміння соціальної дійсності як керованого або некерованого хаосу.

Ідеться також і про конфлікт адміністративно-командних та ринково-маркетингових підходів до управління безпекою або менеджменту безпеки.

Наслідком зазначеного є необхідність ретельного добору пріоритетів безпеки, тобто проблем, які можуть за наявних ресурсів бути не просто задекларованими, а й реально вирішеними у короткостроковій, середньостроковій або довгостроковій перспективі. Саме тому у всьому світі посилюється тенденція до управління системами безпеки й оборони через управління ресурсами. Тобто йдеться не про декларування “благих намірів”, а про визначення ресурсів, які або вже є в розпорядженні керівників вищого рівня у сфері оборони та безпеки, або їх необхідно надати у тимчасове користування для виконання певних завдань.

Особливого значення набуває програмне управління ресурсами у критичних надзвичайних ситуаціях, якою, безумовно, є Антитерористична операція, коли необхідно використовувати підходи, що максимально зближують поняття адміністрування або командування із творчим менеджментом, зусилля держави й волонтерських організацій.

Перше й найпростіше, що слід робити в теперішніх умовах, – це встановити якомога тісніші кореляції між вимогами безпекової та оборонної сфери й реальними можливостями державного бюджету. Але ще важливішим є взаємопогоджене розумінням майбутнього, до якого слід намагатися дійти в процесі розвитку безпекових та оборонних структур.

Отже, управління ресурсами безпеки та оборони перетворюється нині на інструмент оцінювання ефективності використання загальносуспільних фондів, починаючи від елементів інфраструктури, людських ресурсів і капітальних інвестицій у безпеку та оборону й закінчуючи періодичними витратами оперативного та експлуатаційного змісту.

На особливу увагу заслуговують інноваційний потенціал та інтелектуальні інвестиції у сфері безпеки й оборони, роль та значення яких в епоху інформаційної революції важко переоцінити. Ідеться передусім про мережевоцентричні чинники управління ресурсами, зорієнтовані на досягнення інформаційної переваги під час проведення різноманітних операцій безпекового або оборонно-воєнного характеру. Таке переважання досягається завдяки створенню комунікативної мережі розподілених центрів, що пов’язують між собою джерела інформації та засоби детекції з особами, що ухвалюють рішення, й виконавцями, які ці рішення реалізують. Тільки таким чином можна забезпечити своєчасне доведення до всіх учасників АТО інформації про реальну ситуацію.

Насамкінець хотів би зупинитися на принципових перешкодах на шляху впровадження сучасного інформаційного менеджменту в українських умовах.

Перша й найголовніша для нашого соціуму перешкода полягає у непрозорості процесів формування та витрачання ресурсів, у відсутності належної

достовірної інформації, доступної для всіх учасників процесу планування і програмування. Подібна непрозорість (нетранспарентність) живить корупцію, але й корупція, у свою чергу, культивує подібну непрозорість. Є ще й така перешкода, як культура надмірного втаємничування, наслідком якої є недоступність інформації безпекового або оборонного змісту для всіх учасників процесу планування та програмування, особливо тих, які представляють цивільний і комерційний сектори економіки, волонтерські організації тощо.

Не слід забувати й про те, що програмування розвитку безпекової та оборонної сфери – це підходи, перенесені зі сфери ринкового бізнесу, де учасники комерційних процесів звикли рахувати кожну копійку. Так і має бути в безпековій та оборонній сферах. В умовах СРСР, де вся економіка фактично працювала на безпеку та оборону, вважалося, що безпеку не слід комерціалізувати й на неї не слід поширювати ринкові підходи та оцінки. Коли такий підхід було перенесено на умови незалежної України, то склалася парадоксальна ситуація, коли Міністерство оборони та інші структури, які представляють воєнну організацію держави, маючи значні матеріальні ресурси, фактично не могли розпоряджатися ними, а коштів самого міністерства ледве вистачало на виплату зарплат офіцерам та на харчування солдат.

Аналогічна ситуація була з іншими міністерствами та відомствами так званого силового блоку. При цьому більшість моделей менеджменту сектору безпеки і оборони наших західних партнерів будується на принципово інших основах, відмінних від радянських та пострадянських моделей.

Цю негативну тенденцію розвитку оборонно-безпекового сегмента державного управління досі не вдається подолати, унаслідок чого система національної безпеки й оборони України нині переживає важкі випробування, починаючи з питань кадрових і закінчуючи питаннями фінансовими, техніко-технологічними тощо.

Зазначена проблема стосується не лише класичних “матеріальних” складників сектору безпеки і оборони, а й таких, як інформаційна безпека. Тут також моделі інформаційної безпеки держави будувалися без урахування реальних матеріальних ресурсів та можливостей суспільства. Відповідно, сфера інформаційної безпеки держави має бути піддана такій самій трансформації моделі менеджменту, як і вся система національної безпеки.

У цьому контексті особливої ваги набувають практично придатні критеріальні оцінки щодо ефективності організації та функціонування інститутів безпеки й оборони та щодо ролі експертних напрацювань у процесі підготовки, ухвалення й імплементації державних рішень у системі національної безпеки та оборони України. Ідеться також про критеріальні оцінки виконання самих рішень, а також пов'язаних із ними ризиків, викликів та загроз.

Забезпечення інформаційної безпеки сьогодні вимагає пошуку перспективних шляхів тісної взаємодії й координації державних та недержавних структур у системі національної безпеки, що нині позначається терміном “приватно-публічне партнерство”. Не секрет, що рішення у сфері інформаційної безпеки на рівні держави, структур громадянського суспільства та бізнесу доволі часто є надто суперечливими, а їх реалізація не завжди відбувається у цивілізований спосіб.

Важливим способом погодження інтересів, взаємозв'язку і взаємодії державних та недержавних структур є діяльність аналітичних центрів (*think tanks*), задіяних у процесі підготовки, ухвалення й імплементації безпекових рішень в Україні.

Отже, актуалізується низка питань щодо національної політики імплементації рішень, труднощів забезпечення їх збалансованості та об'єктивності в умовах як надмірної інформаційної закритості, так і надмірної відкритості владних структур. При цьому ключовою передумовою успішної імплементації рішень у системі національної та інформаційної безпеки є необхідність єднання навколо цього питання інтелектуальної, економічної і політичної еліт, держави та суспільства, держави й бізнесу.

## 7.18. ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ВИКЛИКИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

*Власюк О. С. Виступ на науково-практичній конференції  
“Проблеми захисту прав людини в інформаційному суспільстві”  
(Київ, НТКУ “Київський політехнічний інститут”, 1 квітня 2016 р.).  
Публікується вперше.*

Проблематика захисту прав людини в умовах інформаційного суспільства не просто “актуальна” чи, як кажуть, “на часі”. Насправді потреба її вирішувати значно випереджає нашу готовність це робити. Права людини, їх захист – це безумовні надбання розвинених демократичних суспільств. Власне, їх дотримання – це основа нашої цивілізації. Однак стрімкий розвиток інформаційних технологій та становлення інформаційного суспільства зумовлюють надзвичайно складні виклики в цій царині. Поступовий рух людства через розвиток технологій уже сьогодні ставить питання: якою мірою ми взагалі маємо розуміти права людини?; чи будуть вони залишатися такими, якими ми їх звикли розуміти?; як їх захистити в цьому новому світі?

Інформаційне суспільство глибоко трансформує наше уявлення про більшість класичних прав людини, про які ми зазвичай говоримо. Ідеться про те, що ми перестаємо їх визнавати. Однак сам формат їх розуміння змінюється. Цікаво, що суть проблеми сьогодні досить чітко сформулював ще у ХІХ ст. британський економіст та філософ Джон Стюарт Мілл: “Якщо ми називаємо щось правом людини, ми маємо на увазі, що вона обґрунтовано претендує на свій захист з боку суспільства у своїй можливості володіти цим правом, силою закону, або через освіту і формування суспільної думки”.

Однак саме в питаннях володіння цим правом та його захисту з боку суспільства чи держави ми і стикаємось сьогодні з найбільшими загрозами та небезпеками. Безумовно, йдеться не про всі права, закріплені Декларацією прав людини. Однак ключові з них, безумовно, опиняються під тиском поточного розвитку суспільства та його технологічного складника. Ідеться про:

– статтю 3, згідно з якою “Кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність”;

– статтю 12, відповідно до якої “Ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань”;

– статтю 19, згідно з якою “Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів”.

Насправді в цих питаннях ми все ще міркуємо категоріями середини ХХ ст. Ми все ще оперуємо реальністю, якої більше немає. І в цій уявній реальності саме держава є:

- по-перше, основним утримувачем знань про своїх громадян;
- по-друге, монополює володіє цим знанням і може їм розпоряджатися;
- по-третє, захищає ці знання (або інформацію) і гарантує її збереження від посягань.

Однак реальність змінилася. Так само як сьогодні ми кажемо про “гібридну агресію”, ми вже можемо говорити і про своєрідне “гібридне право” або “гібридні суверенітети” держав.

Чому “гібридні”?

Бо нині насправді не держава володіє повною інформацією про людину, а приватні корпорації, які мають виняткові можливості збирати, обробляти та використовувати персональні дані громадян. Тим самим вони прямо чи опосередковано порушують їх права у власних інтересах. Однак при цьому саме від держави як від єдиного офіційного суб’єкта міжнародних відносин, що відповідає за безпеку та захист прав громадян, вимагають захистити ці права, які часто порушуються навіть не нею. Більше того, ці права часто порушуються через недбале ставлення до них самих громадян.

Так, держави мають можливість використати свої ресурси та права для захисту традиційних прав людини і громадянина. Водночас ми всі повинні чітко зрозуміти, що це матиме всі риси своєрідного “неолуддизму”, фактично боротьби проти сучасних технологій. І, до речі, цим шляхом окремі держави таки йдуть. Як це виглядає у найбільш рафінованому вигляді, можна побачити на прикладі Північної Кореї, де мобільний зв’язок та Інтернет – лише для обраних. При цьому сама держава настільки масштабно порушує права своїх громадян у всіх сферах, що насправді складно сказати, від чого проблем більше – від держави чи від потенційної небезпеки порушення прав людини з боку недержавних гравців. Тож виникає своєрідна дилема: заходи із захисту прав людини в інформаційному суспільстві можуть супроводжуватися власне порушенням цих прав.

За великим рахунком йдеться про необхідність вироблення нових глобальних правил гри для всіх учасників цього процесу. Маємо чітко говорити, що традиційні “права людини” є незмінними. Однак форми і масштаби їх забезпечення – це питання серйозних фахових дискусій.

Держава не може зробити вигляд, що не помічає ситуації, яка склалася. Несанкціонований збір персональних даних, їх постійні витіки, несанкціоноване втручання у приватне життя, розвиток технологій аналізу “Великих даних” (*Big Data*) – вже сьогодні це робить людину майже беззахисною перед глобалізованим інформаційним простором. Чим далі, тим більше люди наближаються до тієї самої точки сингулярності, про яку як про невідворотне майбутнє людства говорять трансгуманісти. Рівень присутності людей (а отже, інформації про них) у відкритих телекомунікаційних мережах надзвичайний. Мережі зв’язку стали

настільки потужними, а їх використання – настільки масштабним, що дають змогу не лише визначати присутність тієї чи іншої людини, де б вона не перебувала, а й майже безпомилково її ідентифікувати. Чим далі, тим більш активно розвиваються технології взаємопроникнення людини і технологічних новацій (наприклад, сьогодні кардіостимулятори уже під'єднані до Мережі). Загалом “Інтернет речей”, де майже кожен об'єкт є частиною глобальної мережі, – це не фантастика, а реальність сьогодення.

Причому ми маємо розуміти, що вже сьогодні ці дані можуть використовуватися проти інтересів людини. І не просто загальних інтересів, а й у контексті вже згаданої статті 3 Декларації прав людини з її правом на недоторканність здоров'я. До речі, ми бачимо це на прикладі АТО, коли перехоплення розмов наших бійців по мобільних телефонах використовується для наведення зброї. Або коли завдяки незаконно захопленим базам даних мобільних операторів агресор ідентифікує наших військовослужбовців, погрожуючи їм і здійснюючи на них психологічний тиск.

Дедалі більшою загрозою стають кібератаки. Держава традиційно звертає увагу на безпеку тих систем і об'єктів, від яких залежить доля багатьох людей (безпека об'єктів критичної інфраструктури). Однак маємо чесно визнати, що в сучасній безпековій тріаді “людина – суспільство – держава” саме “людина” виявляється чи не найменш захищеною. Злочини з “крадіжки ідентичності”, різноманітні високотехнологічні шахрайства – все це стало повсякденним фоном сьогодення. Однак уже згаданий “Інтернет речей” готує нам нові виклики. Нещодавно опублікована стаття у відомому профільному американському журналі “Вайред” (*Wired*) була присвячена жінці-програмісту, яка знайшла у своєму кардіостимуляторі значну кількість уразливостей та недоопрацювань програмного характеру, які можуть призвести до спрямованої кібератаки на цей пристрій, що призведе до смерті людини. Показово, що в США до цих загроз ставляться дуже уважно, Про це свідчить навіть той факт, що подібні сценарії дедалі частіше стають сюжетом популярних телесеріалів.

Однак чи є однозначне рішення для цієї проблеми? Очевидно, що немає. Чи мають держави шукати таке рішення? Беззаперечно, мають. І тут навряд чи вдасться обмежитися виключно практикою нормативно-правових заборон з боку держави. Глобалізованість світу, транснаціональний характер великих корпорацій, складні геополітичні процеси, які ми нині спостерігаємо, – усе це робить державу хоч і важливим, однак далеко не єдиним гравцем у цьому питанні. Велика увага має приділятися медіаграмотності населення. Власне усвідомлення людиною тих загроз, які вона на себе добровільно накликає, – це перший крок до ефективного рішення.

Віднайти остаточне рішення зазначеної проблеми – справа майбутнього. Сьогодні ми перебуваємо навіть не стільки на етапі “пошуку рішення”, скільки на етапі “постановки питання”. Однак цей етап є не менш важливим, ніж усі інші. І від того, як буде усвідомлена проблема забезпечення прав людини в інформаційному суспільстві, яку філософію реагування оберемо, залежатиме розвиток людства загалом.

### 8.1. ПРОБЛЕМИ ПЕРЕХОДУ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ АРМІЇ

*Власюк О. С. Виступ на “круглому столі”  
“Перехід до професійних Збройних Сил в Україні:  
проблеми та перспективи” (Київ, Центр ім. О. Разумкова за підтримки  
Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, 31 травня 2002 р.).  
Публікується вперше.*

Перехід до професійної армії – складний в організаційному, матеріальному і технічному плані та неоднозначний у суспільному сприйнятті процес. На сучасному етапі постановки цього питання важливо з'ясувати рівень політичної підтримки реформування збройних сил та створення професійної армії, визначити зацікавлені сторони і їх можливості в реалізації цієї мети. Інший бік проблеми переходу до професійної армії полягає в готовності вищих структур державної влади до складного процесу трансформації цивільно-військових відносин.

Отже, проблема полягає в готовності, здатності та можливостях органів державної влади створити професійну армію.

Не менш важливий аспект цієї проблеми – готовність і здатність суспільства до таких перетворень. Як суспільство ставиться до професійної армії? З одного боку, воно має прихильно ставитися до такого рішення, оскільки професійна армія до певної міри звільняє молодь від зобов'язання проходити строкову службу в армії. З іншого – чи готове за це суспільство нести додатковий фінансовий тягар, чи не стане воно відчуженим від армії і, навпаки, чи не виникне ворожого ставлення військових до цивільних?

Вирішення цих питань передбачає реалізацію цілого комплексу політичних, технічних, фінансових, організаційних, соціальних, юридично-правових та інформаційно-пропагандистських заходів.

Але головне, що є необхідним на політичному рівні для переходу до професійної армії, це:

- політична воля керівництва країни у вирішенні зазначеного питання;
- чітка і прозора нормативно-правова база для здійснення перетворень та обґрунтована програма дій;
- сильна, згуртована, досвідчена і дієва команда однодумців, які взяли б на себе функцію керівництва та управління процесом переходу до професійної армії.

Ця команда повинна мати чітку вертикаль управління: Рада національної безпеки і оборони – уряд – Міністерство оборони. Без представників такої команди на зазначених щаблях державної влади сподіватися на успіх буде складно.

Важливий крок, який необхідно зробити на цьому шляху, пов'язаний із розробленням нормативно-правової бази з питань переходу до професійної армії та комплектування, організації і порядку проходження військової служби за контрактом. На сьогодні правові основи військової служби за контрактом закладені Законом України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу", а форма, порядок і правила укладення контракту з громадянами визначаються Положенням про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, яке затверджено Указом Президента України від 7 листопада 2001 р. № 1053. Проте є низка юридичних колізій, які стоять на заваді процесу переходу до військової служби за контрактом. Так, за чинними правилами, на військову службу за контрактом можуть бути прийняті чоловіки, які пройшли строкову військову службу не менш як протягом одного року і мають відповідну професійну підготовку за фахом. Зважаючи на майбутню відмову від призову на строкову військову службу, ця умова має бути скасована.

Певні зауваження викликає і форма контракту, що має надто загальний характер і не визначає конкретних умов проходження служби, а також надійних гарантій матеріального забезпечення та соціального захисту військовослужбовців. Щоб урегулювати ці питання, необхідно доопрацювати форму контракту, а також внести зміни до нормативно-правових актів, які регламентують права та обов'язки військовослужбовців під час проходження служби за контрактом. Насамперед це стосується відповідного Положення про проходження військової служби солдатами (матросами), сержантами і старшинами Збройних Сил України.

Не менш важливим завданням є формування позитивного ставлення потенційних контрактників до військової служби. Слід зазначити, що ідея переходу до професійної армії має велику підтримку з боку широких верств населення. Так, за даними опитування Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, 90 % респондентів підтримали б перехід до професійної армії, якби призовники були повністю забезпечені матеріально і технічно та мали б комфортні умови служби. За опитуванням, близько половини респондентів виявили бажання служити в професійній армії, якщо їх платня становитиме близько і понад 1000 грн. Але водночас постає питання, чи здатна держава за своїх обмежених можливостей забезпечити такі комфортні умови і відповідне грошове забезпечення? Якщо ні, то які інші альтернативні шляхи для поліпшення умов військової служби можна запропонувати?

Поряд із визначенням шляхів матеріального забезпечення потребує серйозного обговорення питання, чи здатні потенційні контрактники відплатити за відповідне грошове утримання високим рівнем професійності, чи готові витримувати значні фізичні та психологічні навантаження, той життєвий дискомфорт, який вносять специфіка військової служби і професія військового?

Центральною в колі проблем, що постають під час переходу до професійної армії, є проблема матеріального і фінансового забезпечення бойової підготовки цієї армії. Система призову за контрактом нічого не варта, якщо не підпорядкована досконалій програмі бойової підготовки. Високий рівень бойової підготовки становить сутність, головний сенс професійної армії. Відповідне фінансове забезпечення має бути спрямоване у професійній армії на бойову підготовку. Постає питання про те, якою має бути ця стаття оборонних видатків і як її забезпечити.



Оборонний бюджет, у якому на 2002 р. вперше матеріально-технічне забезпечення бойової підготовки виділено окремою статтею витрат, передбачає на всі Збройні Сили України фінансування в обсязі лише 5,5 млн грн. Для порівняння: якщо додати утримання особового складу та експлуатацію озброєнь і військової техніки (ОВТ), то бригада коштуватиме бюджету 49,7 млн грн (загальні витрати – 50–70 млн грн, залежно від призначення). Відповідні витрати полку винищувачів дорівнюватимуть 80 млн грн, бомбардувального полку – 77 млн, корабля класу фрегат – 7,1 млн, корвета – 5,3 млн, ракетного катера – 4,1 млн грн. За цих нормативних обсягів фінансування надходить насамперед на утримання, а не на бойову підготовку та експлуатацію ОВТ. Як наслідок – сучасні літаки в простих ситуаціях падають, ракети в умовах, далеких від бойових, уражають не ті цілі тощо.

Отже, перехід до професійної армії неможливий без оснащення війська сучасними ОВТ, що потребує значних обсягів фінансування. Для оснащення професійної армії сучасною військовою технікою необхідні не тільки великі кошти, а й перебудова оборонно-промислового комплексу під потреби цієї армії.

Указом Президента України від 15 липня 2000 р. № 893/2000 створено Державну комісію з питань оборонно-промислового комплексу України. Головна мета її діяльності – забезпечення на достатньому рівні ЗС та інших військових формувань України озброєнням і військовою технікою та розвиток ОПК, який відповідав би середньо- і довгостроковим оборонним інтересам держави.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2000 р. № 1723, на виконання Указу Президента України від 15 листопада 2000 р. № 1237/2000, створено Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності. Цей орган підсилить повноваження та відповідальність уряду у вирішенні питань оборонного будівництва.

Тим самим Указом Президента України передбачено передати 50 % коштів від реалізації ОВТ та іншого майна на закупівлю конче потрібних озброєнь для ЗС України і проведення пріоритетних НДДКР. Державним бюджетом України на 2002 р. передбачено певне збільшення його оборонної частини.

У проекті Державної програми розвитку озброєння та військової техніки визначено, зокрема, основні напрями переоснащення збройних сил. Триває робота над створенням озброєння на нових фізичних принципах. Чимало наукових розробок буде втілено у виробництво систем управління, засобів радіоелектронної боротьби та розвідки, а також у модернізацію бойових літаків, комплексів протиповітряної оборони. Велика увага приділяється бронетанковій техніці та артилерійським системам. У 2001 р. перші десять вітчизняних танків Т-84 мають надійти до військових частин.

Майже 30 зразків систем проходять випробування і згодом будуть взяті на озброєння української армії. Виконання Державної програми розвитку озброєнь і військової техніки до 2005 року забезпечить взяття на озброєння Збройних Сил України 77 видів нових озброєнь.

За останні роки на озброєння української армії взято 19 зразків нової техніки й озброєнь, на стадії підготовки до взяття сьогодні перебувають ще 28 найменувань, проходять модернізацію 12 видів.

Оборонний характер Военної доктрини України та її нормативно-правової бази визначає основні напрями розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України. Вимоги до пріоритетних напрямів оснащення засобами ведення бойових дій можна визначити такими критеріями:

- спроможність озброєння ефективно уражати супротивника, що здійснює агресію;
- максимальна уніфікація озброєння для різних видів збройних сил;
- відповідність якості, кількості та номенклатури озброєння, що закуповується, фінансовим можливостям України.

Для України, яка має оборонну доктрину, особливо важлива наявність ефективних систем освітлення обстановки у повітряному просторі, над водою і під водою; ефективних систем радіоелектронної боротьби (РЕБ) в усіх видах збройних сил, які перекривають усі діапазони радіоелектронних засобів ураження супротивника та його систем цілевказування. Важливо поступово реалізувати військово-технічну політику, яка спрямована на ліквідацію застарілих, мало-ефективних і дуже затратних для держави озброєнь (велика кількість танків, важких бомбардувальників та транспортних літаків, кораблів класу “есмінець”).

Проте стан, у якому сьогодні перебуває оборонно-промисловий комплекс України, не заслуговує на позитивні оцінки. Підприємства ОПК України опинилися у скрутному становищі. Низька рентабельність їхньої продукції не дає змоги здійснити технологічне переоснащення навіть за умов зростання обсягу експорту озброєнь. Протягом 1994–1997 рр. таке зростання становило 52 млн дол. США на рік, в останні чотири роки – 400–500 млн дол. США. Але ці здобутки були переважно забезпечені завдяки вдосконаленню системи продажу зброї. Зношеність основних фондів наближається до 50–60 % (а на окремих підприємствах і більше), тобто до рівня, за яким цей процес стає обвальним. Для подолання таких негативних чинників потрібні великі кошти, які, за відсутності державних та іноземних інвестицій, можна отримати тільки від продажу зброї.

Сьогодні не провадиться скоординована діяльність між Міністерством оборони, Державним комітетом промислової політики та Національним космічним агентством. Немає довгострокових пріоритетів, які б дали змогу створити перспективну програму розвитку оборонного комплексу на 10–15 років. Комісія з питань оборонно-промислового комплексу планує створювати зразки озброєння та військової техніки, які б мали попит як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. Для пошуку шляхів покращення забезпечення ЗС України озброєнням при Державній комісії з питань оборонно-промислового комплексу створено науково-технічний комітет і Раду головних конструкторів для того, щоб прозоро відпрацьовувати стратегію розвитку озброєнь і вдосконалення структури Збройних Сил України.

Усі ми добре розуміємо, що навіть за належного фінансування та забезпечення військовою технікою професійна армія буде лише тоді життєздатною, коли спиратиметься на високопідготовлений резерв.

Реформа системи мобілізаційного резерву є невід'ємною похідною переходу до професійної армії. Ця реформа передбачає вирішення низки складних і болючих питань, зокрема таких: упорядкування взаємовідносин роботодавців та працівників-військовозобов'язаних, визначення гарантій і матеріальних стимулів у разі залучення резервістів до комплектування військ, визначення

принципу комплектування військ резервістами у мирний та воєнний час або за умови надзвичайного стану.

У цьому контексті постає необхідність переглянути склад та чисельність військ і сил воєнного часу, кількість, структуру та чисельність штатів установ, закладів спеціального, технічного й тилового забезпечення, комплектування їх цивільними особами чи резервістами.

Усі ці питання підлягають детальному опрацюванню на експертному рівні, що дасть можливість розробити обґрунтовану програму дій, спрямованих на перехід до професійної армії.

## 8.2. ДО ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ РЕФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

*Власюк О. С. Виступ на семінарі  
“Підвищення якості реформування Збройних Сил України:  
проблеми та напрямки діяльності” (Київ, НІСД, 30 січня 2002 р.).  
Публікується вперше.*

Найбільш проблемним у реформуванні Збройних Сил України є економічний чинник. Він важливий у будь-якому процесі діяльності держави, а в процесі забезпечення воєнної безпеки – майже визначальний.

Уважний аналіз документів, пов'язаних з військовою реформою, дає можливість констатувати надто великий оптимізм її розробників. З військовим бюджетом, який у сім разів менший, ніж у наших сусідів, і армією, майже удвічі більшою, очікувати революційних результатів у створенні “сучасної моделі Збройних Сил України – оптимальних за чисельністю, мобільних, добре озброєних, усебічно забезпечених і навчених військ (сил), які спроможні були б виконати покладені на них завдання у будь-яких умовах обстановки і в той же час не були б занадто обтяжливими для держави”<sup>1</sup> навряд чи можливо, тим більше вже через 3,5 року.

2000 і 2001 рр. вже минули, і сьогодні, відповідно до прийнятих програм, ми вже повинні розпочати процес кардинальних змін у військовій сфері (2003–2004 рр. заплановані взагалі як визначальні), але, зважаючи на військовий бюджет на 2002 р., “рівень витрат на оборону в Україні... нижчий за рівень минулого року”<sup>2</sup>. Згідно із затвердженим бюджетом, поточного року Міністерство оборони може розраховувати на 3291 млн грн (з них 732 млн грн – за спеціальними фондами), що становить 1,32 % прогнозованого ВВП. З них близько 255 млн планується виділити на Програму реформування збройних сил, 100 млн – на купівлю озброєння й військової техніки, близько 50 млн – на утримання техніки, понад 450 млн – на тилове забезпечення, 15 млн грн – на будівництво житла для військовослужбовців тощо.

<sup>1</sup> *Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року // Народна армія. – 2000. – 13 жовтня.*

<sup>2</sup> *Мунтіян В. Бюджет-02 для армії “соціальний” по-військовому : брифінг помічника міністра оборони з питань формування бюджету та економічно-фінансової діяльності генерал-майора Валерія Мунтіяна / В. Мунтіян // День. – 2002. – 22 січня.*

Як стверджують експерти, для нормального виконання лише нагальних завдань реформування української армії Міністерству оборони необхідно надати як мінімум ще 1 млрд грн. Крім того, немає остаточної визначеності й щодо загального бюджетного фонду української армії: очікуване 6-відсоткове зростання ВВП може бути скориговане реаліями зовнішнього ринку. Водночас на тлі загрозливих тенденцій морального й фізичного старіння техніки, 51 тис. безквартирних військовослужбовців та інших проблем української армії бюджет Збройних Сил України минулого року становив лише 83,3 % від запланованого.

Отже, тенденція перших двох років реформування Збройних Сил України дає змогу дійти висновку, що у зазначений термін наша держава навряд чи зможе виконати поставлені завдання, навіть у формуванні Передових сил оборони. Тим більше, не будуть профінансовані такі важливі та проблемні напрями, як бойова підготовка, поліпшення стану озброєння і військової техніки та її глибинна модернізація, запобігання подальшому відриву наукових розробок від світових досягнень, покращення стану справ з житловою проблемою тощо. Тобто вже нині необхідно сказати відверто, що за збереження наявних тенденцій у фінансуванні Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України в зазначені строки не може бути виконана. Необхідно або строки продовжити, або програму переглянути. Щоб пом'якшити жорсткість цього висновку, можна додати, що за останні п'ять років тільки Угорщина п'ять разів докорінно переглядала програму військового реформування, і це зважаючи на те, що вона постійно дослуховується до порад НАТО.

Недостатній рівень бюджетного забезпечення потреб національної оборони вимагає пошуку додаткових джерел фінансування. Вирішенню цього завдання має сприяти економічна та господарська діяльність Збройних Сил України. Але це вимушений тимчасовий вид діяльності, він не може на належному рівні забезпечити дефіцит у їх бюджетному фінансуванні. Ситуація навколо фінансування розвитку Збройних сил та інших військових формувань України потребує перегляду підходів до складання оборонного бюджету та оборонних видатків.

### **8.3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРОЦЕСОМ ПЛАНУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на міжнародній конференції  
“Реформування сектору безпеки України” (Київ, НІПМБ, 27–28 травня 2004 р.).  
Публікується вперше.*

Відомо, що безпека і оборона держави насамперед забезпечуються ефективним функціонуванням Воєнної організації держави (ВОД). Тому вдосконалювати планування та фінансування цієї сфери доцільно з використанням класичного системного підходу до забезпечення ВОД.

Розпочати слід з прогнозу розвитку воєнно-політичної обстановки навколо України, можливих сценаріїв та рівнів інтенсивності прогнозованих воєнних конфліктів. З огляду на це, слід уточнити можливі загрози національній безпеці

України, функції та завдання Воєнної організації держави за мирного і воєнного часу, умов надзвичайного стану. Далі комплекс завдань для мирного і воєнного часу розподіляється між силами та засобами складових частин ВОО. Згодом визначені завдання кожної зі складових частин ВОО стають базою для застосування методології оцінювання ефективності та обґрунтування структури військових формувань Воєнної організації держави. Після цього потрібно визначити чисельні та якісні параметри військових формувань, загальну чисельність Збройних Сил України, інших військових формувань, обсяги та структуру фінансування для їх усебічного забезпечення.

Якщо фінансування недостатнє, то потрібно повторювати цикл, починаючи з уточнення функцій і завдань. Принципово такий підхід закладено в механізмі планування та оцінювання сил, що відповідає критеріям НАТО.

Отже, процес планування та фінансування сектору безпеки і оборони в Україні в сучасних умовах має ґрунтуватись на таких базових (основних) принципах:

- відповідати загрозам та викликам національної безпеки;
- забезпечувати ефективне виконання визначених для цього сектору завдань;
- відповідати фінансовим можливостям держави щодо утримання інститутів забезпечення національної безпеки;
- відповідати загальним принципам демократичного цивільного контролю, бути прозорим і відкритим для суспільства.

Цей класичний, простий і чіткий у теорії, але складний у виконанні підхід після 12-річного періоду спроб і помилок у сфері розбудови оборони став реалізовуватись на практиці. Планування сьогодні стає більш прагматичним і реальним. Не тільки в суспільстві є розуміння принципів адекватності загрозам та відповідності фінансовим можливостям, а й влада реалізує ці принципи на практиці. Йдеться про:

- забезпечення відповідності ВОО фінансовим можливостям держави, чого сьогодні прагнуть досягнути завдяки широкомасштабному скороченню військових формувань та озброєнь (геополітична обстановка навколо України цьому сприяє);
- визначення реальних параметрів військових формувань, покращення фінансування утримання особового складу, намагання вирішувати соціальні проблеми тощо.

Основні проблеми полягають у дотриманні принципу забезпечення ефективного виконання визначених завдань. Відомо, що “ефективність” як ступінь відповідності результату (у нашому випадку – реальний стан боєздатності збройних сил, безпеки наших громадян, захищеність суспільства) поставленим завданням, сподіванням тощо, визначається багатьма чинниками, але особливо важливими є:

- якість озброєння і військової техніки;
- ефективність систем оперативного і бойового, тилового та технічного забезпечення;
- підготовленість особового складу;
- морально-психологічний стан особового складу.

Оптимізувати ці чинники можна тільки за певних обмежень, серед яких основними (в умовах мирного часу) є фінансові ресурси на утримання сектору

безпеки та оборони. Тому доцільно визначити заходи державного контролю, спрямовані на досягнення максимуму кожного із зазначених чинників за відсутності перспективи збільшення фінансування.

Стосовно забезпечення якісним озброєнням і військовою технікою слід чітко визначити:

- пріоритети в забезпеченні обороноздатності. Суспільство має знати про стан своєї оборони. За останні 12 років потенціал Збройних Сил України щороку зменшується на 9 %, і загалом це скорочення становить близько 65 %. Внутрішні резерви ЗС України наблизилися до межі вичерпання. Сьогодні потрібно знати обсяг фінансування на відновлення потенціалу сектору оборони та безпеки на середньострокову перспективу;

- оптимальну з погляду ефективності та вартості модель забезпечення військових формувань;

- пріоритетні програми закупівлі (чи модернізації) озброєнь. Вбачається, що модернізація окремих озброєнь має більш прийнятний вигляд.

З огляду на те, що закупівля за кордоном озброєнь і військової техніки у передбачуваній перспективі не може бути масштабною, необхідно спиратись на власний ОПК, який потрібно реформувати. Крім того, слід ввести в дію в Україні офсетне (компенсаційне) законодавство.

Сьогодні доцільно поступово передати ОПК у приватний сектор, скасувати монополію державних підприємств на розроблення, виробництво, модернізацію й утилізацію військової техніки, озброєнь, боеприпасів і комплектуючих. Головна мета такої перебудови – створення нових робочих місць, а також стимулювання розроблення новітніх зразків військової техніки й озброєнь, співпраці з іноземними приватними компаніями. Для цього потрібно внести зміни до Законів України “Про підприємство”, “Про ліцензування”, “Про державне оборонне замовлення”. Прийняття офсетного законодавства має стимулювати як придбання ОВТ за кордоном, так і залучення в Україну іноземного приватного капіталу. Те саме варто впровадити і стосовно тилового та технічного забезпечення – залучити до надання військових послуг приватні фірми і компанії (аутсорсинг).

Щодо підготовленості особового складу особливо важливою є підготовка офіцерського складу. Ця категорія визначає професійність військових формувань, морально-психологічний стан особового стану та його відданість державі. І саме держава повинна здійснювати жорсткий контроль за добором кандидатів в офіцери та проходженням ними служби. Перший крок – прийняття закону про проходження служби офіцерським складом. До нього слід закласти такі принципи:

- об’єктивність і прозорість добору кандидатів;
- пропорційне представництво у вищих військових навчальних закладах курсантів з усіх регіонів України;

- створення однакових умов для просування офіцерів по службі;

- унормування зміни місця проходження служби та ротачії на однакових посадах, зменшення пільг просування по службі в мирний час;

- обмеження (скасування) “відрядження” офіцерів для “служби” в цивільні установи, де діяльність не адекватна службі у військових формуваннях;

- збільшення термінів служби в одному званні (генералом можна стати не раніше 46–48 років);

– визначення механізмів контролю з боку уряду і парламенту за проходженням служби офіцерами. Так сталося, що присвоєння військових звань, до полковника включно, належить до компетенції міністрів силових відомств. Нині є необхідність переглянути таке становище. Навіть у США присвоєння військових звань узгоджується Конгресом, для молодших офіцерів – це формальність, а для старших – предмет додаткового контролю.

Але для забезпечення дії такого закону потрібна одна передумова – створення фонду службового житла. Це – завдання Верховної Ради та уряду. Забезпечення військовослужбовців після звільнення зі служби – це окрема проблема, яку слід вирішити на законодавчому рівні шляхом надання кредитів, створення накопичувальних фондів тощо. Без створення службового фонду, який використовується тільки за призначенням (під час активної служби офіцера), проблем Збройних Сил України, інших військових формувань не вирішити.

Що ж до морально-політичного стану особового складу, то цей чинник в умовах формування нації та утвердження держави належить до провідних. Є нагальна потреба створити механізм об'єктивного моніторингу морального стану особового складу з боку як урядових, так і неурядових організацій. Важливими предметами контролю є:

- стан статутних відносин військових формувань;
- комплектування військових формувань;
- матеріально-побутове забезпечення;
- житлове забезпечення тощо.

Підвищення грошового забезпечення військовослужбовців дало позитивні наслідки: зарплата в армії стала прийнятною, так само як і пенсії військовослужбовцям, які нині звільняються в запас. Проте надбавки, введені в дію протягом останнього часу, не стосуються пенсіонерів, що звільнилися в запас декілька років тому. Як наслідок, два пенсіонери, що звільнились у різний час, за однакових заслуг перед державою отримують пенсії, що відрізняються удвічі. Отже, благо в умовах безсистемного його надання перетворилось на причину соціальної напруженості для значного прошарку населення.

І вже сьогодні цю проблему виправляють суди, які у своїх ухвалах зазначають: “За змістом ст. 24 Конституції України рівність громадян, зокрема військовослужбовців, перед законом полягає і у їх рівному праві на соціальний захист, гарантований статтями 17, 46 Конституції України, а тому військовослужбовці, які займали рівні за штатною категорією посади, мають однакове військове звання, кваліфікацію, тривалість та умови проходження служби і не відрізняються за іншими ознаками, отримуючи однакову за видом пенсію, повинні мати і однаковий її розмір, який не може залежати від часу виходу на пенсію, а наявність такої диспропорції у розмірах пенсій військовослужбовців, звільнених зі служби в різний час, є по, суті, ущемленням прав одних військових пенсіонерів порівняно з іншими”.

Останні приклади яскраво свідчать про можливість ухвалення важливих рішень у сфері безпеки й оборони на основі ситуативного бачення проблеми. Вчасно і системно вирішувати всі проблеми можна тільки за умови створення гнучкого механізму, що включає як державні установи, так і недержавні організації.

Відповідальність Верховної Ради України за військовий бюджет розпочинається з моменту його затвердження. Парламент має встановити власні повноваження щодо контролю та перевірки, оскільки це є складовою частиною демократичного процесу. Інструментом реалізації цих повноважень є така незалежна структура, як Рахункова палата. Вона має аналізувати результати перевірки сфер, які опосередковано стосуються безпеки: промисловість, торгівлю, зв'язок, фінансові угоди. Вона також визначає, які звітні документи мають подавати до парламенту ключові відомства у сфері безпеки: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Міністерство з надзвичайних ситуацій, Міністерство промислової політики України та ін.

Отже, для вдосконалення державного контролю за процесом планування та фінансування сектору безпеки і оборони необхідно:

1) дотримуватися системного підходу під час визначення функцій, завдань, чисельності, структури сектору безпеки і оборони та обсягу його фінансування з урахуванням прогнозованого терміну вступу до НАТО. Сьогодні ми це робимо, не будучи членом Альянсу;

2) визначити в процесі реформування ВОО пріоритетні програми та напрями, здійснювати контроль за їх реалізацією;

3) впровадити законодавчі та організаційні заходи, спрямовані на забезпечення ВОО сучасним озброєнням і військовою технікою;

4) реформувати ОПК, скасувати монополію державних підприємств на розроблення, виробництво, модернізацію ОБТ; поступово перейти до надання приватних послуг у системі тилового і технічного забезпечення;

5) розробити комплекс законодавчих та нормативних заходів щодо контролю за проходженням служби всіма категоріями особового складу;

6) у першу чергу гарантувати соціальний захист військовослужбовців, їх належне матеріальне забезпечення.

Сектор безпеки на шляху побудови відкритого демократичного суспільства стає і мусить стати однією з найголовніших умов економічного, соціального та культурного прогресу, ключовим елементом підтримання конституційного порядку і реального забезпечення прав та свобод кожного окремого громадянина.

#### **8.4. БІЛА КНИГА СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ**

*Власюк О. С. Виступ на презентації  
“Біла книга 2007: СБУ і розвідувальні органи України”  
(Київ, Служба безпеки України, 28 листопада 2007 р.). Публікується вперше.*

Демократичний цивільний контроль за спеціальними органами є вимогою часу і необхідною ознакою демократичного розвитку та належності до цивілізованого світу. Це – загальноєвропейська тенденція, що підтверджує серйозну стурбованість Парламентської Асамблеї Ради Європи деякими заходами, які вживалися певними країнами в контексті боротьби з тероризмом і створюють



прецедент посягання та обмеження прав людини (червень 2005 р.). У Рекомендації ПАРЕ 1713 (2005) задекларовано необхідність виконання країнами-членами принципів демократичного контролю в секторі безпеки на узгоджених засадах.

Водночас слід зважати на те, що є законодавчо закріплені особливі повноваження розвідувальних служб, безпосередньо пов'язані із серйозними обмеженнями прав та свобод громадян. Однак і тут діють регламентуючі обмеження, оскільки Рада Європи сформувала перелік мінімальних норм, яких повинні дотримуватись розвідслужби, що володіють особливими повноваженнями (Посібник з прав людини та боротьби з тероризмом, прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи 11 липня 2002 р.).

Тому Біла книга, з одного боку, має стати свідченням прозорості сучасної СБУ та розвідувальних органів України, а з іншого – це об'єкт щорічного моніторингу з боку європейської спільноти та українського суспільства й інструмент демократичного цивільного контролю.

Універсальних європейських принципів здійснення демократичного контролю за діяльністю служб безпеки та розвідки, до яких могла би долучитися Україна, просто немає, оскільки спостерігаються істотні розбіжності в культурних та політичних традиціях різних держав. Тому Україні також необхідно виробити свою модель контролю за діяльністю СБУ та розвідки і водночас – моніторингу Білої книги.

У сучасному демократичному цивільному контролі є багато білих плям. Насамперед контроль за діяльністю спецслужб наштовхується на недосконалість правових норм, наприклад:

- правові норми регулюють лише діяльність таких служб і не стосуються процедур застосування законів;
- оскільки більшість аспектів діяльності служб регулюються постановами Кабінету Міністрів України та указами Президента України, то можна говорити лише про загальні питання здійснення демократичного контролю;
- закони в багатьох випадках лише проголошують певні норми, а основними гарантами демократичних цінностей є ЗМІ і суспільна думка, але це діє лише за умов наявності розвиненої правової та політичної культури.

Загалом Україна володіє досить потужною нормативно-правовою базою щодо діяльності спецслужб та демократичного цивільного контролю над ними. Проте ця база має постійно вдосконалюватися у напрямі підвищення якості законів, де увага має акцентуватися на їх зрозумілості, чіткості, ясності та доступності. Отже, законодавці повинні внести до чинного законодавства позиції, які передбачають використання особливих повноважень спецорганів лише у разі необхідності. Перевага завжди має надаватися альтернативним діям, які не обмежують прав людини, за обов'язкового дотримання принципу пропорційності.

Очевидно, що суспільство повинно контролювати процес реформування спецслужб. Об'єктом контролю має стати відповідність напряму реформування наявним загрозам та викликам. Інакше внаслідок бюрократичної інерції спецслужби не дадуть можливості себе реформувати. Вони ніколи не прагнули до реформування, і це стосується не лише України, а й великих європейських

держав та США. Тому Біла книга має стати інформаційним поштовхом для суспільства щодо аналізу і змін у структурі та напрямках діяльності розвідки і СБУ на найближчі роки.

Однак проти цивільного контролю є застереження, він повинен мати певні межі. Зокрема, міжнародний досвід доводить, що контроль, особливо парламентський, може спричинити й негативні наслідки, оскільки спецоргани можуть залучатись до політичного протистояння. Більше того, поглиблення відкритості, що призводить до розголошення таємної інформації, доступ до якої мають члени парламенту, ставить під загрозу ефективність операцій, які здійснюють розвідувальні служби.

Тому, розглядаючи Білу книгу з позицій забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю розвідки та СБУ, необхідно врахувати як позитивний, так і негативний міжнародний досвід, щоб не зашкодити, а покращити їх ефективність та якість роботи.

## **8.5. ПРО СТАН ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ НА 2006–2011 РОКИ**

*Власюк О. С., Бодрук О. С., Гуцал А. Ф., Маркелов В. М.  
Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, червень 2008 р.).  
Публікується вперше.*

### **Питання реформування оборонної сфери України**

Визначення воєнно-політичних цілей є важливою складовою частиною оборонної політики кожної країни. Цілі оборонної політики загалом та чіткі завдання окремим складовим частинам Воєнної організації держави – необхідний етап оборонного планування. Цей крок є обов'язковою передумовою як для забезпечення національної безпеки загалом, так і для визначення напрямів реформування оборонного сектору країни зокрема.

За 17 років незалежності в Україні в основному створено законодавчу базу з питань оборони та безпеки, розроблено програми реформування складових частин сектору безпеки, проте значна кількість положень законодавчих актів, планів та програм реформування потребують суттєвих коректив. Головною проблемою України на сьогодні є відсутність системного бачення основних напрямів реформування складових частин сектору безпеки (зокрема й Збройних Сил України) з урахуванням зовнішньо- та внутрішньополітичних реалій, протистояння політичних сил, до якого втягнуті органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, та низький рівень виконання відповідних рішень (можна з високою вірогідністю констатувати – невиконання відповідних рішень без наслідків для виконавця).

Під час формулювання оборонної політики визначальну роль відіграє не сама наявність збройних сил, а потенціал, яким вони володіють або будуть володіти в контексті оборонних цілей держави. Крім того, оскільки більша частина оборонного потенціалу держави забезпечується структурами ЗС України,

трапляються випадки, коли саме інші організації (військові розвідувальні служби, поліція, судноплавні компанії, цивільний повітряний транспорт тощо) у змозі забезпечити необхідні можливості.

В Україні є досить розгалужена система законодавчих актів, де визначаються сучасні геополітичні реалії, певною мірою формулюються цілі оборонної політики. Проте в частині формування цілей та завдань для конкретних силових структур наявні реальні прогалини.

Так, положення Стратегії національної безпеки України (одного з останніх найважливіших документів держави) досить повно характеризують особливості розвитку процесів у безпековій сфері. Але в контексті формування цілей оборонної політики держави необхідні відповідні доповнення та пояснення, зокрема такі:

– сучасна система міжнародних відносин не відповідає умовам багатоплярного протистояння – “війни всіх проти всіх”. Водночас традиційні війни відходять у минуле. За всіма ознаками головною загрозою миру й безпеці нині є локальні війни низької інтенсивності (тринітарні, або асиметричні, війни) та збройні конфлікти, що виникають усередині держав, часто не між державами, а між недержавними організаціями (як приклад можна навести “Аль-Каїду”, організацію ФАТХ або будь-який фронт визволення). У такому разі наявні форми оборонної політики та традиційні підходи, орієнтовані на відсіч широкомасштабній збройній агресії ззовні з боку держави-агресора, так само, як і дотримання нейтралітету, перетворюються на нонсенс і втрачають лейтмотив свого існування;

– інтеграційні процеси в сучасному світі створили такі потужні міжнародні структури, які вже тепер перебирають на себе вирішення долі будь-якої держави, незважаючи на норми міжнародного права та наявні міжнародні домовленості. Роль силових засобів досягнення цілей змінюється, а самі війни набувають характерних рис збройних конфліктів шостого покоління. За таких умов нейтралітет країни навряд чи буде дієвим захистом проти дій регіональних та глобальних гравців, якщо вони визнають нейтральну країну порушником “прав людини” або “режиму нерозповсюдження ядерної зброї”. Так само як і визнання нейтралітету в сучасних умовах залежатиме від рішення не окремих держав, а саме цих впливових регіональних і глобальних структур безпеки;

– тенденція до політизації військово-політичних блоків і мілітаризації економічних союзів призводить до того, що нейтральний статус країни (наприклад, члена ЄС) за подальшої інтеграції ЄС та Західноєвропейського союзу (ЗЄС) буде нівельований розвитком військово-політичних відносин.

За цих обставин Україна, незважаючи на проголошений курс на вступ до НАТО (щоправда, обумовлений збереженням “добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією”), намагається вибудувувати оборонну політику, балансуючи між самопроголошеним нейтралітетом і позаблоковістю. По суті, для забезпечення безпеки робляться спроби поєднання різних історичних типів нейтралітету. Причому специфіка українського підходу полягає в тому, що різні підходи реанімуються конкуруючими політичними силами залежно від ситуації та їхніх цілей.

Аналіз чинних законів України у сфері національної безпеки та оборони засвідчує: незважаючи на те що головними для України визначено внутрішні загрози (Воєнна доктрина України в розділі 2 так характеризує сучасну воєнно-політичну обстановку: “Основними ознаками сучасної воєнно-політичної обстановки є зміцнення довіри та поширення міжнародного співробітництва у воєнній сфері, зниження ймовірності розв’язання великомасштабної війни, перш за все ядерної, і водночас збереження потенційної загрози виникнення збройних конфліктів, локальних і регіональних війн, їх ескалації та втягування в них України”), пріоритетним завданням для ЗС України залишається оборона країни по периметру кордонів.

ЗС України визначально орієнтуються на ведення дій на середньому й високому рівні конфлікту (одноосібно, без покладання на союзників і не в складі багатонаціональних контингентів). Це означає, що самі ЗС України зацікавлені в утриманні та придбанні технічних засобів і технологій, більше придатних для конфлікту високого ступеня інтенсивності. Очевидно, що консенсус стосовно питання про те, який рівень конфлікту найбільш критичний для безпеки країни, є найважливішим чинником для одержання необхідних засобів для оснащення ЗС України та інших складових частин ВОО.

Парадокс цієї ситуації полягає в тому, що цілі для ЗС України визначені не з огляду на реалії, а з урахуванням досвіду Другої світової війни або взяті зі сценаріїв “холодної війни”. У Законі України “Про оборону України” зазначено: “Оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту”. Закон України “Про Збройні Сили України” так визначає цілі ЗС України: “Збройні Сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України”.

Тобто цілі ЗС України визначені з огляду на пріоритет зовнішніх загроз і орієнтовані на одноосібні дії у відповідь на зовнішню агресію у конфліктах середнього та високого рівня. Реагуюча оборона має безліч недоліків, головним серед яких є неможливість забезпечити оборону країни в умовах застосування високотехнологічної зброї (зокрема зброї масового ураження (ЗМУ) або боротьби з коаліційними силами супротивника.

Законом України “Про Збройні Сили України” передбачено застосування ЗС України для протидії внутрішнім загрозам (а саме: “З’єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України відповідно до закону, в межах, визначених указами Президента України, що затверджуються Верховною Радою України, можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, посилення охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу України та їх правового оформлення, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь

у міжнародному військовому співробітництві та міжнародних миротворчих операціях на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України”).

Проте невизначена форма цього положення (можуть залучатись, а можуть і не залучатись – складна процедура надання дозволу на участь) не дає змоги його трактувати як ціль і практично унеможливорює ефективне залучення ЗС України для подолання внутрішніх загроз. Недоліки невизначеності та складної процедури надання дозволу багатократно посилюються в умовах політичної кризи, боротьби різних гілок влади за одноосібну прерогативу видавати накази силовим структурам діяти в кризових умовах.

Крім того, відсутність у законі положення про боротьбу із загрозою сепаратизму, міжнародного тероризму, організованою злочинністю, негативними наслідками локальних війн та збройних конфліктів фактично зводить нанівець цілі ЗС України в забезпеченні внутрішньої безпеки держави.

Іншим документом, який визначає завдання ЗС України, є Воєнна доктрина України, прийнята 23 травня 2004 р. Вона має незаперечні переваги і є кроком уперед порівняно з першою Воєнною доктриною України. Нові положення суттєво відрізняються від попередньої доктрини 1993 р. більш глибоким та ґрунтовним представленням воєнно-політичних засад Воєнної доктрини, де вперше висвітлено питання та шляхи входження України до євроатлантичних структур безпеки. Уперше розкрито воєнно-стратегічний складник Воєнної доктрини, розглянуто особливості воєнних конфліктів, характер воєнних загроз національним інтересам України та можливість залучення збройних сил до боротьби з тероризмом. Ширше представлено основні завдання ЗС України як у мирний час, так і в особливий період.

Водночас певна кількість положень документа не відповідає міжнародним реаліям та внутрішньополітичній ситуації в країні.

З урахуванням сучасних геополітичних реалій мета оборонної політики України, цілі окремих складників сектору безпеки та конкретні коротко-, середньо- й довгострокові завдання силових структур слід сформулювати з огляду на певні пріоритети та наявні можливості держави, а саме:

1. На коротко- та середньотермінову перспективу ЗС України повинні орієнтуватися на пріоритет внутрішніх загроз державі (протидія тероризму, боротьба з міжнародною організованою злочинністю, запобігання сепаратизму, урегулювання збройних конфліктів, які виникають поблизу кордонів України) та захист її економічних інтересів (захист стратегічної газотранспортної системи, забезпечення безпеки ядерних та інших техногенно небезпечних об'єктів, захист виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу України та їх правового оформлення, ліквідації надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру). З цією метою доцільно внести до Конституції України положення, яке чітко визначає внутрішні функції ЗС України і надає повноваження Президенту України застосовувати ЗС України в кризових ситуаціях невоєнного характеру.

Абзац другий ст. 17 слід викласти в такій редакції: “Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, попередження внутрішніх та зовнішніх загроз, пов'язаних із протидією тероризму,

врегулюванням внутрішніх заворушень, надання допомоги органам влади у випадку природних та техногенних катастроф покладаються на Збройні Сили України”.

Пункт 9 ст. 85 потрібно доповнити положенням: “Оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, у миротворчих операціях та міжнародних заходах по стабілізації ситуації, попередженні внутрішніх загроз, пов’язаних з протидією тероризму, врегулюванням внутрішніх заворушень, надання допомоги органам влади у випадку природних та техногенних катастроф”.

Пункт 19 ст. 106 викласти в такій редакції: “...вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України, та з метою подолання внутрішніх загроз, пов’язаних з протидією тероризму, врегулюванням внутрішніх заворушень, надання допомоги органам влади у випадку природних та техногенних катастроф приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань”.

2. Під час реформування ЗС України варто враховувати обмежені фінансові та технологічні можливості держави, а саме: від збереження застарілого потенціалу, орієнтованого на участь у збройних конфліктах високого рівня, слід перейти до створення мобільних військових підрозділів для ведення (можливо, превентивних) бойових дій низького та середнього рівня з одночасним відпрацюванням спільних дій із партнерами й союзниками. Однією з умов реформування є відмова від закупівлі озброєнь та військової техніки, призначених для використання в збройних конфліктах високого рівня.

3. Головним завданням силових структур України має стати участь у ліквідації міжнародних криз, які містять загрозу міжнародній стабільності та безпеці. Умови й завдання такої участі необхідно визначити у відповідних документах державного рівня (закони України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, Воєнна доктрина України тощо).

### **Зміст Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки**

Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки складається з таких розділів.

- Сучасний стан Збройних Сил України.
- Прогнозні показники видатків із загального фонду Державного бюджету на потреби оборони та їх частка на потреби Міністерства оборони на період до 2011 року.
- Визначення складу Збройних Сил України.
- Шляхи розв’язання проблем розвитку Збройних Сил України.
- Очікувані результати виконання програми.
- Фінансування Програми.
- Заходи і завдання щодо забезпечення розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки.

Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки розроблена в загальнодержавній системі оборонного планування.

**Структура Державної програми** охоплює:

– аналіз сучасного стану ЗС України, що внаслідок їх невідповідності економічним можливостям держави та вкрай обмеженого фінансування дедалі погіршується та характеризується низьким рівнем готовності військ (сил) до виконання завдань за призначенням;

– визначення нових цілей застосування та основних завдань ЗС України з урахуванням нових викликів і загроз у сфері безпеки;

– головні напрями та очікувані результати виконання заходів Державної програми, окреслення стану ЗС України на кінець 2011 р.;

– основні заходи та завдання розвитку ЗС України на 2006–2011 рр. з визначенням виконавців і термінів виконання;

– розрахунок обсягів фінансового забезпечення програми, оцінювання можливих ризиків та наслідків їх недофінансування.

**Положення Державної програми** деталізовано в головних і цільових програмах.

*Головні програми:*

– Розвиток системи управління ЗС України.

– Розвиток функціональних структур ЗС України.

– Утримання і розвиток частин та установ, які забезпечують життєдіяльність ЗС України.

*Цільові програми:*

– Підготовка, розміщення та заняття посад персоналом.

– Підготовка військ (сил).

– Озброєння та військова техніка.

– Розвиток системи логістики.

– Розвиток гуманітарної та соціальної сфер.

– Розвиток інфраструктури.

– Міжнародне військово-співробітництво, миротворча та верифікаційна діяльність ЗС України.

– Забезпечення військовослужбовців ЗС України житлом.

**Основні заходи Державної програми** наведені нижче.

*Система управління Збройних Сил України.* Система управління ЗС України на сьогодні спрямована на планування застосування та управління угрупованнями військ (сил) у класичних варіантах ведення широкомасштабних воєнних дій.

Дотепер вона залишається багатоступеневою, має п'ять ланок управління (стратегічну, оперативну-стратегічну, оперативну, оперативну-тактичну, тактичну) та включає Генеральний штаб, три командування видів ЗС України, командування сил підтримки, два управління оперативних командувань, територіальне управління, сім управлінь корпусів та рівних їм органів військового управління ЗС України.

Багатоступеневість системи органів управління зумовлює значне збільшення часу на ухвалення та реалізацію рішень.

Не завершено уточнення повноважень і поділ функцій між органами військового управління ЗС України всіх ланок щодо адміністративного управління,

стратегічного (оперативного) планування та управління, а також забезпечення військ (сил), що призводить до дублювання виконання деяких завдань органами військового управління й необхідності утримання збільшеної чисельності особового складу.

Протягом 2006–2011 рр. передбачається створити перспективну систему управління ЗС України, яка відповідатиме уточненим завданням та визначеному бойовому складу військ (сил), а також буде максимально наближена до стандартів НАТО.

Сплановано проведення заходів щодо:

- переходу на нову триланкову систему управління ЗС України;
- формування Об'єданого оперативного командування, з покладанням на нього завдань оперативного планування й управління міжвидовими угрупованнями військ (сил), зокрема миротворчими контингентами, та об'єднання сил забезпечення з покладанням на нього функцій приймання, накопичення й утримання матеріально-технічних запасів, безпосереднього забезпечення ЗС України;
- запровадження цифрової інтегральної мережі зв'язку та основ Єдиної автоматизованої системи управління ЗС України.

Це дасть можливість створити необхідні умови та перейти до нової системи органів військового управління ЗС України, яка передбачає:

- чіткий поділ функцій щодо адміністративного управління, оперативного планування й управління, забезпечення військ (сил);
- виключення дублювання функцій та оптимізацію кількості органів військового управління.

*Розвиток функціональних структур Збройних Сил України.* З метою розвитку функціональних структур ЗС України передбачається вдосконалення їх якісних характеристик, досягнення відповідності бойового та чисельного складу, їх бойових можливостей, характеру реальних і потенційних загроз національним інтересам України.

Для цього загальний бойовий склад ЗС України за функціональним призначенням поділятиметься на Об'єдані сили швидкого реагування (ОСШР) та Основні сили оборони.

Об'єдані сили швидкого реагування – сили бойової готовності, які спроможні без доукомплектування виконувати визначені завдання. У їх складі буде частина військ (сил), які здатні до негайного реагування на кризові ситуації. Вони становитимуть до 30 % загального бойового складу ЗС України мирного часу та поділятимуться на сили негайного реагування і сили швидкого реагування.

Основні сили оборони – сили мобілізаційної готовності, спроможні до виконання завдань після відмобілізування й приведення в бойову готовність. Частка Основних сил оборони від загального бойового складу ЗС України мирного часу становитиме до 70 %, і вони поділятимуться на сили нарощування та сили стабілізації.

Бази, центри, склади, арсенали матеріально-технічного забезпечення належатимуть до системи забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України.

З метою приведення функціональних структур у готовність до виконання завдань за призначенням передбачено:



– сформувати багатофункціональні, мобільні з'єднання і військові частини на основі модульного принципу, з можливістю створення бригадних, батальйонних тактичних груп на базі штатних підрозділів різних родів військ;

– збільшити питому вагу бойових частин, з'єднань і військових частин постійної готовності та зменшити відповідно питому вагу структур логістики, військових навчальних закладів, установ і організацій, інших установ, що забезпечують військові частини;

– вивести зі складу видів ЗС України арсенали, бази і склади, військові частини забезпечення загальновійськової номенклатури та передати їх до складу Об'єднання сил забезпечення;

– сформувати на основі решти арсеналів, баз і складів, військових частин забезпечення центри забезпечення за номенклатурою відповідних видів ЗС України;

– досягти повної взаємосумісності ОСШР з Об'єднаними збройними силами НАТО.

Формування функціональних структур забезпечить надійне виконання покладених на ЗС України завдань, дасть змогу привести їх склад та чисельність у відповідність до економічних і мобілізаційних можливостей держави, забезпечить раціональне використання людських, матеріальних, фінансових та інших ресурсів.

Незважаючи на те що за період з 2006 по 2011 р. чисельність ЗС України буде скорочена більш ніж на 100 тис. осіб та дорівнюватиме на кінець 2011 р. близько 143 тис. осіб, за розрахунками, це не повинно призвести до зниження їх бойового потенціалу, оскільки:

– під скорочення підпадають військові частини, які вичерпали свій бойовий потенціал унаслідок закінчення ресурсу експлуатації озброєння і військової техніки;

– поряд зі значним скороченням передбачено оснащення ЗС України сучасними зразками озброєння за рахунок закупівлі та модернізації.

*Оптимізація складу, чисельності Збройних Сил України, удосконалення кадрової роботи.* З метою вдосконалення системи підготовки, розміщення та зайняття посад персоналом планувалося:

– до кінця 2006 р. встановити мінімальні строки вислуги та максимальні строки перебування у військовому званні (для полковників – 2 і 12 років; підполковників – 6 і 13; майорів – 5 і 10; капітанів – 4 і 10; старших лейтенантів – 4 і 8; лейтенантів – 3 і 5 років);

– до кінця 2007 р. реформувати наявну систему атестування офіцерів, узгодити її із системою ротації, впровадити ефективні механізми цілеспрямованого управління кар'єрою офіцера за всією вертикаллю службового зростання;

– створити систему професійного добору та атестування, чергування посад і ротації офіцерів з урахуванням визначеного законодавством граничного віку перебування на військовій службі офіцерського складу;

– оптимізувати структуру персоналу та співвідношення чисельності військово-службовців і цивільних працівників ЗС України;

– до кінця 2011 р. реформувати систему військової освіти, інтегрувати її до державної системи освіти, оптимізувати мережу вищих військових навчальних

закладів, впровадити безперервну ступеневу систему підготовки військових фахівців. Загальну кількість військових навчальних закладів буде скорочено більш ніж у чотири рази (з 62 до 15 ВНЗ);

– до кінця 2011 р. встановити співвідношення штатної чисельності офіцерського складу за військовими званнями: генерали – 0,2–0,5 %; полковники – 5; підполковники – 14,5; майори – 20; капітани – 25; старші лейтенанти, молодші лейтенанти – 35 % (тобто старші офіцери – 40 %, молодші офіцери – 60 %);

– до кінця 2010 р. завершити повний перехід ЗС України на комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом. На кінець 2011 р. заплановано мати в ЗС України близько 80 тис. військовослужбовців за контрактом.

*Підготовка військ (сил).* Аналіз нинішньої системи підготовки ЗС України показав, що вона не відповідає сучасним вимогам, а рівень її фінансування та матеріально-технічного забезпечення призводить до зниження бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності військ (сил), не забезпечує виконання ними завдань за призначенням.

З метою підвищення рівня підготовки військ (сил) Державною програмою передбачено:

– до кінця 2007 р. розробити і впровадити нову систему бойової та мобілізаційної готовності, підготовки військ (сил) на засадах нової нормативно-правової, навчально-організаційної і методичної бази;

– до кінця 2011 р. концентрувати фінансові та матеріальні ресурси для забезпечення пріоритетної підготовки до виконання завдань за призначенням у повному складі бойових частин, зокрема визначених військових частин і підрозділів ОСШР;

– до кінця 2011 р. оптимізувати кількість полігонів, створити спеціалізовані видові навчальні центри, збільшити обсяги, тривалість та масштаби залучення військ (сил) зі складу ОСШР для проведення спільних заходів із підготовки зі збройними силами країн – членів НАТО та їх партнерів.

Приведення системи підготовки військ (сил) у відповідність до наявних соціально-економічних, військово-технічних умов функціонування та стандартів, прийнятих у збройних силах провідних країн світу, удосконалення її матеріально-технічного забезпечення підвищать боєздатність ЗС України, дадуть змогу досягти взаємосумісності зі з'єднаннями, військовими частинами та підрозділами збройних сил інших держав.

*Озброєння та військова техніка.* На сьогодні ЗС України укомплектовані ОВТ і МТЗ на 100 %. Однак через різноманітні причини стан ОВТ української армії незадовільний і, якщо не вжити ефективних заходів, ЗС України до кінця 2011 р. втратять практично всі види основних озброєнь, а Україна постане перед непосильною проблемою тотального переозброєння, що виконати у стислі терміни буде неможливо.

Велика кількість застарілих і надлишкових зразків ОВТ, ракет, боєприпасів, іншого військового майна відволікає значні ресурси на утримання зайвої інфраструктури та уповільнює розвиток ЗС України.

Крім того, переоснащення ЗС України ускладнюється майже повною відсутністю замкнених циклів у військово-промисловому комплексі України (лише 5–7 % зразків ОВТ виробляються на території України).

Державною програмою передбачено продовжити ресурс, модернізувати наявні та закупити нові зразки озброєння, військової та спеціальної техніки ЗС України.

Пріоритети в оснащенні ЗС України ОВТ буде надано розвитку засобів управління, розвідки, радіоелектронної боротьби, авіації, протиповітряної оборони, високоточної зброї, забезпеченню можливостей щодо перекидання й десантування військ (сил), реформуванню морської авіації та введенню до бойового складу нових і модернізованих кораблів та катерів.

Заплановано провести комплексну утилізацію: ракет – 5 %, боєприпасів до реактивної артилерії – 12, наземної артилерії – до 152 мм – 28, до 122 мм – до 25, танкових боєприпасів – до 30 %, компонентів ракетного палива – 16,7 тис. т від загальних обсягів, що підлягають утилізації (828,545 тис. т).

*Система логістики.* На сьогодні системи технічного та тилового забезпечення ЗС України побудовані і функціонують за морально застарілими принципами.

Система логістики є незбалансованою, громіздкою та високозатратною, не враховує структурної перебудови ЗС України, можливостей економіки держави щодо їх утримання, наявні запаси матеріально-технічних засобів не забезпечують вирішення всього комплексу завдань підготовки та життєдіяльності військ (сил).

До кінця 2011 р. заплановано перейти до принципово нової системи логістики (забезпечення) ЗС України, основу якої становитимуть об'єднані центри забезпечення ОВТ, ракетами та боєприпасами, військовим майном і паливно-мастильними матеріалами.

Єдина система логістики (забезпечення) ЗС України міститиме як стаціонарний складник для забезпечення військ (сил) за територіальним принципом у мирний час, так і мобільний – для забезпечення в особливий період та під час миротворчих операцій.

Передбачається впровадження децентралізованої закупівлі продовольства через структури малого та середнього бізнесу, а також перехід до якісно нової системи забезпечення речовим майном, впровадження аутсорсингу з питань надання послуг, утримання військових будівель і споруд за договорами з цивільними підприємствами, фірмами та організаціями або державними підприємствами Міністерства оборони України.

Система логістики ЗС України буде адаптована до сучасних вимог ринкової економіки, відповідатиме потребам військ (сил) та буде максимально наближена до стандартів НАТО.

З огляду на те, що розвиток ЗС України буде супроводжуватися значним скороченням особового складу, ми приділяємо велику увагу проблемі забезпечення соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей та осіб, що звільнилися з військової служби. Для цього планується внести зміни до низки законодавчих і нормативно-правових актів або розробити їх у новій редакції та виділити необхідні кошти.

Слід зауважити, що сплановані заходи щодо розвитку ЗС України прораховані та визначаються такими показниками. Усього протягом 2006–2011 рр. передбачається витратити понад 73,421 млрд грн:

– на утримання ЗС України – близько 44 384,5 млн грн (60,5 %);

- на підготовку ЗС України – близько 8705,6 млн грн (11,9 %);
- на розвиток ОВТ та інфраструктури – близько 15 241 млн грн (20,8 %);
- на реформування та розвиток ЗС України – близько 5089,9 млн грн (6,8 %).

Орієнтовні видатки на розвиток за окремими видами ЗС України становитимуть:

- Сухопутних військ ЗС України – близько 25 050,3 млн грн (34,1 %);
- Повітряних сил ЗС України – близько 19 424 млн грн (26,5 %);
- Військово-морських сил ЗС України – близько 8497 млн грн (11,6 %);
- військових з'єднань, частин та установ, які не входять до складу видів ЗС України, – близько 20 449,9 млн грн (27,8 %).

На завершення зауважимо, що передбачені Державною програмою заходи щодо створення сучасних і боездатних ЗС України тільки розпочинаються. Її результати будуть залежати загалом від рівня їх фінансового і матеріального забезпечення.

Водночас створенню боездатних, професійно підготовлених ЗС України, які б за структурою, чисельністю та забезпеченістю відповідали покладеним на них завданням і стандартам провідних країн світу, альтернативи немає.

### **Виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки**

Слід враховувати, що успішне проведення заходів із реформування ЗС України багато в чому залежить від вирішення проблем, пов'язаних з перебігом реформування ЗС України, головними з яких є такі.

1. Приведення чисельного та бойового складу, структури ЗС України у відповідність до економічних можливостей держави.

Незважаючи на те що протягом останніх років було вжито значну кількість організаційних заходів, ЗС України залишаються надзвичайно обтяжливими для економіки держави. Нині за чисельністю ЗС України посідають 13-те місце у світі, а за рівнем забезпечення одного військовослужбовця – лише 126-те. Бюджетні кошти, які виділяються на потреби ЗС України, використовуються неефективно. Майже 80 % бюджету Міністерства оборони надходять на утримання ЗС України.

Виправлення такої ситуації можливе лише за умови структурної перебудови ЗС України, скорочення чисельності особового складу, виведення з бойового складу надлишкових військових структур, застарілого та непридатного до використання озброєння і військової техніки, позбавлення від безперспективних об'єктів інфраструктури. Проведення цих заходів дасть змогу збалансувати бюджет Міністерства оборони до загальноприйнятих показників. Якщо не зробити це в найближчі два-три роки, то в майбутньому видатки на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, утримання й закупівлю ОВТ не дадуть змоги не тільки замінити застарілі зразки ОВТ на сучасні, а й підтримувати їх у боездатному стані.

2. Подальше впровадження демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України.

У червні 2003 р. прийнято Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

Реалізація його положень забезпечить надійний цивільний контроль за діяльністю ЗС України, сприятиме їх розвитку, ефективному забезпеченню військових потреб та соціальному захисту військовослужбовців.

3. Вилучення зі складу ЗС України у зв'язку з реформуванням значної надлишкової кількості безперспективного ОВТ, боєприпасів, військово-технічного майна та об'єктів військової інфраструктури.

Нині утилізації підлягає близько 70 тис. одиниць ОВТ, а до 2010 р. загальна кількість озброєння та військової техніки, що підлягатиме утилізації, збільшиться до 160 тис. одиниць. Проблемною залишається ситуація з утилізацією ракет та боєприпасів у зв'язку з недостатнім фінансуванням. У ЗС України на 184 об'єктах зберігання перебувають понад 2 млн т ракет і боєприпасів. При цьому утилізації підлягатиме 550 тис. т, з яких 70 тис. т необхідно утилізувати негайно у зв'язку із закінченням терміну зберігання. Сьогодні темпи утилізації ракет та боєприпасів становлять лише близько 35 тис. т на рік (за потреби 100–150 тис. т), чого замало.

4. Забезпечення державних гарантій соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби, і членів їхніх сімей. Насамперед це стосується вирішення однієї з найгостріших проблем – забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей житлом.

Усвідомлюючи важливість процесу оптимізації чисельного та бойового складу ЗС України, їх структурної перебудови, Президент України ухвалив рішення щодо проведення Оборонного огляду.

Серед завдань Оборонного огляду було сформульовано головні цілі стосовно реформування сектору безпеки в Україні, насамперед такі:

- чітке формулювання наявних та потенційних викликів і загроз безпеці України на перспективу 10–15 років;
- визначення оптимальної моделі реагування Военної організації держави на потенційні виклики та загрози;
- раціональний розподіл функцій та завдань між відповідними міністерствами й відомствами України в загальнодержавній системі оборони;
- визначення оптимального рівня ресурсного забезпечення оборонної сфери загалом та кожної складової частини Военної організації України;
- досягнення збалансованості вартості утримання Военної організації держави з її можливостями щодо ресурсного забезпечення;
- розроблення та реалізація довго-, середньо- й короткострокових цільових програм структурної перебудови ЗС України та інших військових формувань.

На жаль, значну частину цілей та завдань Оборонного огляду дотепер не виконано.

Мета військової реформи полягає в підвищенні обороноздатності країни й відновленні поваги до військовослужбовців.

Стратегічними пріоритетами військової реформи є: мобілізація ресурсів для створення в Україні боєздатної армії, розвитку оборонних технологій; перехід до формування ЗС України на контрактній основі та скасування призову на строкову службу; створення сучасних, принципово іншої якості складових частин сектору безпеки, Военної організації держави, державної невоєнної структури, ОПК, які повинні забезпечувати адекватне реагування на нові загрози

й виклики; оснащення ЗС України новими зразками озброєння та військової техніки, налагодження системи державного замовлення, організації науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Крім того, до пріоритетів віднесено забезпечення інтеграції України в європейські та євроатлантичні системи колективної безпеки. З-поміж пріоритетів також – створення умов для дієвого цивільного контролю поточного стану й процесу перебудови сектору безпеки країни, підвищення соціального захисту військовослужбовців у сфері житлового та грошового забезпечення, а також адаптація військовослужбовців, звільнених у запас.

Для реалізації запланованих цілей необхідно: виконати в повному обсязі заходи співробітництва з Організацією Північноатлантичного договору; забезпечити державне фінансування ЗС України відповідно до параметрів, визначених Державною програмою розвитку Збройних Сил України; прийняти законодавчі акти, спрямовані на продовження участі України у військовому й військово-технічному співробітництві з іноземними країнами.

Питання щодо обсягів фінансування потреб оборони потребує принципового вирішення. Законом України “Про оборону України” в частині шостій ст. 2 встановлено, що “фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України в обсягах, розмір яких визначається щорічно Законом України “Про Державний бюджет України”, які забезпечують належне виконання завдань оборони, але не менше трьох відсотків від запланованого обсягу валового внутрішнього продукту”.

Проте жодного року ця вимога закону не виконувалась. На жаль, не став винятком і Державний бюджет України на 2007 р. Він не забезпечив фінансування на необхідному рівні заходів щодо утримання та розвитку ЗС України, а також виконання рішень Президента України, Ради національної безпеки і оборони України та Кабінету Міністрів України стосовно вирішення назрілих соціальних проблем.

Для виконання в повному обсязі заходів Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки загальна потреба в ресурсах на 2007 р. була визначена в сумі 12 453,2 млн грн, або 2,1 % ВВП. Крім того, Міністерство оборони запланувало надходження до спеціального фонду Державного бюджету України від господарської діяльності ЗС України – 647,2 млн грн. Загальна потреба ЗС України на 2007 р. була визначена в сумі 13 100,4 млн грн.

Водночас Верховна Рада України затвердила Міністерству оборони асигнування в сумі 8457,4 млн грн (1,42 % ВВП), зокрема за загальним фондом – 6945,3 млн грн (1,17 % ВВП), за спеціальним фондом – 1512,1 млн грн (0,25 % ВВП). Таким чином, потреба Міністерства оборони на 2007 р. була забезпечена лише на 64,6 %.

Зрозуміло, що недофінансування потреб Міністерства оборони протягом 2006–2007 рр. обмежило можливості щодо проведення заходів для подальшого розвитку ЗС України, виконання показників Державної програми та призводить до інших негативних наслідків.

Це, по-перше, низькі темпи заміни основних зразків озброєння шляхом закупівлі нових і модернізації наявних, зменшення видатків на підтримання

в боєздатному стані озброєння й військової техніки ЗС України та вдосконалення стаціонарної, мобільної цифрових інтегрованих мереж зв'язку, впровадження єдиної автоматизованої системи управління.

По-друге, невиконання планів скорочення чисельності ЗС України та проведення заходів щодо реформування арсеналів, баз і складів, на яких зберігаються надлишкові або непридатні до подальшого використання ракети, боеприпаси та компоненти ракетного палива, озброєння, військова техніка і майно. Із запланованих Державною програмою на утилізацію боеприпасів 232 млн грн Державним бюджетом України на 2007 р. було передбачено тільки 71,185 млн грн, або 30,7 %.

З огляду на стан фінансування у 2006–2007 рр. та прогноз видатків на 2008–2011 рр. (Постанова Кабінету Міністрів України “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки” від 25 вересня 2006 р № 1359), ЗС України недоотримають протягом 2006–2011 рр. понад 11 млрд із 73,4 млрд грн, запланованих Державною програмою.

Аналіз стану виконання Державної програми у 2006 та 2007 рр. свідчить, що заходи, для виконання яких не потрібно виділення значних коштів, виконуються. Разом із тим викликають стурбованість реалії виконання високовитратних заходів Державної програми, близько 40 % з яких можуть бути не виконані або виконані не в повному обсязі. Такий стан справ може призвести до гальмування військової реформи загалом.

Несвоєчасний початок фінансування у 2007 р. призвів до невиконання у визначені терміни заходів щодо:

- створення Єдиної автоматизованої системи управління та її складової частини АСУ ПС ЗС України, цифрової інтегральної мережі зв'язку та впровадження комплексної системи захисту інформації;

- оновлення озброєння та військової техніки і, як наслідок, досягнення визначеного рівня бойового потенціалу війська;

- передання не властивих ЗС України функцій, таких як обслуговування, охорона, утилізація до цивільних структур, що вимагає утримувати зайву інфраструктуру, особовий склад та, у свою чергу, унеможливає приведення чисельності ЗС України у відповідність до показників Державної програми;

- підвищення рівня грошового забезпечення, поліпшення соціально-побутових умов військовослужбовців, що вже тепер призводить до відпливу найбільш професійно підготовлених офіцерських кадрів та може зірвати перехід до комплектування ЗС України військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом у визначений термін, – 2010 р.

Усе вищевикладене стосується і 2008 фінансового року.

*Питання ліквідації диспропорції у грошовому забезпеченні військовослужбовців і працівників Збройних Сил України, а також інших військових формувань.* Треба зауважити, що кроки, здійснені у 2007 р. і на початку 2008 р., спрямовані на вдосконалення та уніфікацію системи оплати праці військовослужбовців, лише частково вирішили питання вирівнювання системи оплати для всіх силових структур із переходом на розрахунки, прийняті в Державній службі. Підвищення з 1 лютого 2008 р. посадових окладів державних службовців

на 45 % знову спричинило значну диспропорцію в грошовому забезпеченні військовослужбовців порівняно з державними службовцями.

У незадовільному стані також перебуває сфера забезпечення житлом військовослужбовців, це стосується постійного й службового житла. Заходи, що вживаються Міністерством оборони України, не сприяють зменшенню черги на одержання житла, швидше навпаки.

Отже, Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки поки що не перетворилася на органічну складову частину реформування сектору безпеки.

Це, у свою чергу, не забезпечує реалізацію головних напрямів реформування оборонної сфери, що визначені в Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України “Про Стратегію національної безпеки України” від 12 лютого 2007 р. № 105/2007) та недостатньо представлені в Державній програмі розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки, а саме:

- підтримання Збройних Сил України та інших військових формувань у стані високої боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності, наближення їх за складом, системою управління, навчання і підготовки, рівнем оснащення озброєнням та військовою технікою до стандартів збройних сил держав – членів НАТО;

- забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування та розвитку;

- визначення оптимальної структури і штатної чисельності органів сектору безпеки, зважаючи на нагальні потреби національної безпеки та економічні можливості держави;

- підвищення рівня професіоналізму й відповідальності в усіх ланках сектору безпеки, подальше впровадження демократичних європейських стандартів у повсякденну діяльність його органів;

- удосконалення правової бази діяльності органів сектору безпеки з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв;

- приведення кримінального законодавства та кримінального судочинства у відповідність до стандартів і рекомендацій Ради Європи та Європейського Союзу;

- розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності органів сектору безпеки;

- розбудова державного кордону і його інфраструктури за європейськими критеріями.

Здійснений аналіз дає можливість зробити такі висновки.

1. Нині ані Верховна Рада України, ані уряд не обізнані повною мірою в питаннях оборонної політики, не можуть визначити, “скільки і якого ОВТ необхідно для захисту держави”. Розробниками концептуальних питань розбудови ЗС України і радниками осіб, які ухвалюють рішення в цій сфері, є, як правило, військові (що, на думку К. Доннеллі, неприпустимо для жодної з країн НАТО). У підсумку армія, а не уряд і Верховна Рада, контролює оборонну політику держави. Якість такого керування досить показово характеризують і рівень розроблення концептуальних питань оборонного будівництва, і їх законодавче оформлення, а в результаті – стан ЗС України.



2. Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки сформована без чіткого визначення на державному рівні військово-політичних цілей, яких планується досягти в результаті реформування.

3. Головною проблемою України у сфері витрат на оборону є їхня структура, в якій лівова частка належить пенсіям і грошовому утриманню. Саме цей факт створює підстави для спільних інтересів ОПК України й країн – членів НАТО. Заявка на вступ до НАТО вимагатиме кардинального збільшення витрат на закупівлю озброєнь за рахунок зменшення інших витрат. У разі прийняття ефективного офсетного законодавства всі ці кошти через внутрішнє оборонне замовлення або через компенсаційні інвестиції зовнішніх постачальників залишатимуться в Україні. Своїми силами, без “тиску” з боку НАТО, ОПК України не зможе забезпечити значні структурні зміни оборонних витрат і відповідне спрямування необхідних коштів на закупівлю озброєнь. Саме в цьому, а не в доступі на зовнішні ринки, полягає основний інтерес ОПК в приєднанні України до Альянсу.

4. Під час коригування проекту державного бюджету на 2008 р. доцільно було б ухвалити рішення про суттєве збільшення фінансування ЗС України, хоча б у півтора рази, і в подальшому щороку збільшувати фінансування відповідно до зростання ВВП. Але запити щодо збільшення фінансування мають бути ретельно відпрацьовані з урахуванням можливостей освоєння коштів за конкретними витратами. Особливо це стосується закупівлі ОВТ. Треба мати на увазі, що можливості щодо виробництва підприємствами ОПК України нових зразків ОВТ для ЗС України досить обмежені, і розмови про те, що вони забезпечать повною мірою збройні сили новою ОВТ за належного фінансування, не зовсім відповідають дійсності. Підприємства ОПК спроможні забезпечити ЗС України ОВТ дуже незначною номенклатурою виробів.

5. З метою реалізації стратегічного курсу України на вступ до НАТО необхідно внести корективи до Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки щодо:

- завершення реформування державних органів у сфері національної безпеки та оборони для забезпечення ефективної євроатлантичної інтеграції України;
- розширення участі України в реалізації програми “Партнерство заради миру”;
- розширення участі в міжнародній боротьбі проти тероризму в межах виконання міжнародних зобов’язань України, зокрема щодо заходів, передбачених Планом дій “Партнерство проти тероризму”;
- адаптації оборонних концепцій і доктрин України до Стратегічної концепції НАТО та доктрин країн – членів НАТО;
- створення структур і запровадження процедур для забезпечення успішного розроблення урядової політики з питань оборони і безпеки, а також її ефективного виконання;
- здійснення структурних реформ у Міністерстві оборони та системі управління у сферах оборони і безпеки, спрямованих на забезпечення прозорого оборонного планування, ефективної кадрової політики, управління бюджетом і ресурсами, міжвідомчу координацію;
- продовження реформування ЗС України за результатами висновків Оборонного огляду та із застосуванням Процесу планування та оцінки сил НАТО;

- зміцнення інституційних механізмів співробітництва з питань протидії новим загрозам безпеки (протидія тероризму, нелегальній міграції, нелегальній торгівлі зброєю і наркотиками);
- забезпечення можливості приймати та надавати допомогу в рамках ст. 5 Північноатлантичного договору;
- проведення стандартизації та забезпечення взаємосумісності;
- приведення системи кадрового забезпечення у відповідність до стандартів НАТО;
- забезпечення соціального захисту військовослужбовців;
- зміцнення системи попередження і мінімізації наслідків природних та техногенних катастроф, захисту населення від зброї масового ураження.

## **8.6. РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ДОСВІДУ КРАЇН – ЧЛЕНІВ НАТО**

*Власюк О. С., Бодрук О. С., Свириденко В. В.  
Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, червень 2008 р.).  
Публікується вперше.*

Криміногенна ситуація в Україні залишається вкрай складною. Корупція та хабарництво стали загрозою національній безпеці держави. Це вимагає комплексного й системного реформування правоохоронних органів, гуманізації суспільства та реального забезпечення визначених Конституцією України завдань щодо захисту прав і свобод людини – її життя, здоров'я, честі, гідності та особистої безпеки.

У цьому контексті робота міліції потребує докорінного реформування шляхом розбудови системи Міністерства внутрішніх справ України, яка б відповідала євроатлантичним стандартам, створення якісно нової моделі органів внутрішніх справ України з урахуванням позитивного досвіду країн – членів НАТО.

Необхідність реформування системи Міністерства внутрішніх справ впливає також із міжнародних зобов'язань України, насамперед у рамках членства в Раді Європи. Україна має виконувати низку рекомендацій цієї організації, що стосуються як індивідуального виконання Україною своїх зобов'язань, так і універсальних вимог до правоохоронної системи країн-членів. Головними з них є Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи “Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах – членах Ради Європи” № 1402 (1999 р.), “Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах” № 1713 (2005 р.).

Серед 179 досліджених країн Україна посідає 118-те місце за рівнем коруптованості, тобто належить до найбільш корумпованих країн світу (*Internet Center for Corruption Research, 2007*)<sup>3</sup>. Міліція постійно фігурує як один із найбільш корумпованих державних інститутів. Проведені дослідження свідчать про те, що загалом 60 % доходів посадових осіб становлять хабарі. Відсоток

<sup>3</sup> Детальніше про рівень коруптованості в різних країнах світу див. на сайті : [http://www.icgg.org/corruption.cpi\\_2007.html](http://www.icgg.org/corruption.cpi_2007.html)

міліції в загальній масі корумпованих чиновників сягає 26 %, а хабарництво становить 13,6 % серед загальної кількості злочинів, скоєних співробітниками міліції. Проведені західними експертами дослідження показали, що більшість респондентів розглядають міліцію як неефективну й не готову допомогти звичайним громадянам організації.

Водночас і міліція, і громадськість усвідомлюють важливість поліпшення відносин між ними, а дві третини опитаних громадян хотіли б установити тісніші контакти з міліцією за умови належної організації спільної роботи. Експерти також вказують на деякі позитивні зрушення в галузі нагляду і контролю за діяльністю МВС України з боку законодавчої і виконавчої гілок влади. Загалом експерти ЄС вважають, що успіх реформ в остаточному підсумку буде залежати від зміни способу мислення прогресивної керівної еліти, що дотепер значною мірою відсутня в Україні.

Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 започаткував перехід від стадії концептуального осмислення проблеми системного реформування органів кримінальної юстиції та правоохоронної системи України до практичних дій. Він запроваджує принцип системного реформування правоохоронних органів, в основі якого лежить кардинальний перегляд процесуальних норм їх діяльності, яка базується на кримінальному та кримінально-процесуальному кодексах. Фактично ці документи визначають її загальну структуру та процедури взаємодії основних елементів.

Мета реформування системи МВС України полягає у створенні оптимальної організаційно-штатної структури, що спроможна ефективно вирішувати покладені на неї Конституцією України та чинним законодавством функції з охорони життя, здоров'я, прав і свобод громадян, захисту суспільних та державних інтересів.

Очевидно, що нинішня надзвичайно громізка система МВС України є фінансово затратною й важко керованою. Наприклад, у Німеччині частка управлінського апарату поліції дорівнює 1,5 % загальної чисельності поліцейських. На зазначений апарат в Україні покладено непомірні функції контролю над усіма процесами діяльності міліції, що об'єктивно неможливо. Щоб виконати такий непомірний обсяг роботи, виникає об'єктивна потреба в постійному збільшенні чисельності контролюючого апарату. Для оптимізації організаційно-штатної структури і фінансування системи МВС України доцільно:

– на виконання Указу Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 доручити Міністерству внутрішніх справ України підготувати проект Закону України “Про Національну поліцію України”;

– Національну поліцію України передбачити у складі Місцевої поліції і Державної служби розслідувань;

– передбачити фінансування Місцевої поліції виключно з місцевих бюджетів, а Державної служби розслідувань – виключно з державного бюджету. Усі розвинені держави світу, такі як Німеччина, Франція, Австрія, Швейцарія,

Сполучені Штати Америки тощо, поділили поліцейські системи за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів) за умов тісної співпраці між ними.

Сфери компетенції, підпорядкування та організації взаємодії між структурами Місцевої поліції і Державної служби розслідувань мають бути чітко поділені. Для цього необхідно:

- віднести до сфери компетенції Місцевої поліції забезпечення охорони громадського порядку та прав і свобод громадян, особливо під час проведення масових заходів, нагляд за дорожнім рухом, виконання охоронної функції та конвоювання, дозвільну та паспортно-візову систему, профілактику правопорушень, виконання кримінально-процесуальної функції щодо попередження, розкриття та розслідування злочинів невеликої і середньої тяжкості відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу України;

- підпорядкувати Місцевій поліції дільничних інспекторів, патрульно-постову й дорожньо-патрульну служби, підрозділи паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, дозвільної системи, основним завданням яких є не боротьба зі злочинністю, а виконання функцій обслуговування населення. До підрозділів місцевої поліції слід також включити судову міліцію, приймальник-розподільник для неповнолітніх, спеціальний приймальник-розподільник для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальний приймальник для осіб, підданих адміністративному арешту;

- встановити, що чисельність Місцевої поліції визначається керівниками місцевої влади з урахуванням конкретної криміногенної ситуації та нормативів, затверджених МВС України;

- передбачити, що керівник Місцевої поліції призначається по горизонталі – керівником місцевої влади і підпорядковується йому, виконуючи суто правоохоронні функції. По вертикалі він підпорядковується начальнику відділу з організації діяльності місцевої поліції обласного рівня;

- віднести до сфери компетенції Державної служби розслідувань оперативно-розшукову, адміністративно-процесуальну, кримінально-процесуальну, охоронну та інші функції, необхідні для ефективної боротьби зі злочинністю, а також попередження, розкриття й розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України;

- підпорядкувати Державній службі розслідувань підрозділи боротьби з організованою злочинністю, карного розшуку, боротьби з незаконним обігом наркотиків, боротьби з економічною злочинністю, оперативно-технічний та кримінального пошуку, експертно-криміналістичний, інформаційних технологій, Інтерполу та слідства. Наприклад, у Росії з метою вдосконалення системи федеральної міліції та ліквідації паралельних структур у системі МВС у 2001 р. ухвалено рішення про трансформацію всіх комітетів федеральної міліції та управлінь з боротьби з організованою злочинністю в усіх суб'єктах РФ у нову об'єднану структуру – оперативно-розшукове бюро (ОРБ). Завдання цих бюро полягають у забезпеченні більш ефективної та узгодженої боротьби всіх оперативно-розшукових органів у системі МВС з організованою злочинністю;

– встановити, що чисельність Державної служби розслідувань визначається виключно МВС України залежно від рівня злочинності в зоні відповідальності (у місті, районі, області);

– передбачити, що керівники підрозділів Державної служби розслідувань призначаються виключно Департаментом Державної служби розслідувань України з урахуванням думок керівників Державної служби розслідувань в областях, м. Києві та Автономній Республіці Крим. Це унеможливить їх залежність від органів влади й управління на місцях і надасть право здійснювати ефективні дії щодо боротьби зі злочинністю, сприятиме створенню дійової системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь в органах влади та управління;

– визначити, що незважаючи на самостійність у службовій діяльності, основою взаємодії між Місцевою поліцією і Державною службою розслідувань є взаємодопомога при вирішенні завдань із попередження, розкриття та розслідування злочинів, обмін інформацією тощо. Доручення керівників Державної служби розслідувань, що стосуються попередження, розкриття та розслідування тяжких злочинів, є обов'язковими для виконання працівниками місцевої міліції.

Реформування системи МВС України неможливе без децентралізації управління підрозділами Національної поліції. Основне завдання децентралізації – змінити обсяг повноважень і структуру управління вищої та середньої ланок. Основою діяльності як Місцевої поліції, так і Державної служби розслідувань мають бути низові ланки. З огляду на необхідність децентралізації управління доцільно:

– віднести до функцій середньої й вищої ланок Місцевої поліції розроблення науково обґрунтованих програм розвитку і діяльності місцевої міліції; узагальнення та поширення передового досвіду діяльності місцевої міліції; розроблення засад та організацію підготовки і перепідготовки кадрів;

– віднести до функцій середньої й вищої ланок Державної служби розслідувань розроблення науково обґрунтованих програм розвитку і діяльності Державної служби розслідувань на тактичному та стратегічному рівнях, розроблення прогнозу стану злочинності, виявлення основних причин, умов, тенденцій та шляхів їх усунення як на законодавчому, так і на практичному рівнях; боротьбу з тяжкими й особливо тяжкими злочинами, що мають міжрегіональний та міжнародний характер; узагальнення й поширення передового досвіду діяльності Державної служби розслідувань; підготовку та перепідготовку кадрів;

– у контексті боротьби з транснаціональною злочинністю віднести до функцій Департаменту Державної служби розслідувань Національної поліції України координацію боротьби з організованою злочинністю, корупцією, наркобізнесом як на місцевому, міжрегіональному, так і на міжнародному рівнях.

Реалії життя і міжнародна практика вимагають активної реалізації демократичних принципів у діяльності Міністерства внутрішніх справ і Національної поліції України. Факти свавілля керівників вищого рівня мають бути усунуті з практики діяльності МВС України шляхом ефективного функціонування профспілок атестованих працівників як системи стримування авторитаризму керівників будь-якого рівня.

З метою втілення демократичних засад у діяльність МВС України, забезпечення реального соціально-правового захисту працівників Національної поліції доцільно доручити МВС України підготувати проект Закону України “Про профспілки атестованих працівників Міністерства внутрішніх справ України”, де передбачити, що всі призначення на керівні посади в системі МВС України потребують обов’язкового погодження з профспілкою (наприклад, призначення на керівні посади поліції Польщі погоджується з польційською профспілкою).

Реформування МВС України вимагає підвищення авторитету її працівників серед широких верств населення, що передбачає більшу відкритість для населення посадових осіб Національної поліції. Зокрема, керівники Місцевої поліції мають щомісяця звітувати про результати роботи перед місцевими органами влади та управління, громадськістю, а думку населення щодо їх ефективності керівники місцевого самоврядування повинні враховувати під час призначення відповідних керівників Місцевої поліції.

Водночас керівникам Державної служби розслідувань слід постійно приділяти увагу інформуванню населення про результати боротьби зі злочинністю, особливо її організованими формами. З цією метою в Департаменті Державної служби розслідувань, а також у її регіональних підрозділах доцільно активно пропагувати найкращі зразки діяльності у ЗМІ, насамперед у телепрограмах з “кримінальною хронікою”, організувати відповідні огляди для громадськості.

Наприклад, у центральному управлінні Федерального бюро розслідувань (ФБР) у Вашингтоні та в місцевих підрозділах періодично проводять екскурсії по робочих місцях працівників, демонструють фільми про діяльність ФБР; у вестибюлях і в холах, спеціальних демонстраційних залах виставлено стенди, на яких у схемах, діаграмах і фотоматеріалах розповідається про розкриті злочинні групи, тут же демонструються для відвідувачів речові докази, коштовності (як правило, золото і дорогоцінне каміння, валюта різних країн, зброя), вилучені у злочинців. З екскурсійними групами регулярно зустрічаються керівники ФБР, вони ж регулярно проводять прес-конференції. Така правова пропаганда ФБР має на меті підтвердити, що гроші платників податків, виділені з бюджету США на діяльність ФБР, не витрачені марно.

Цілі демократичної реформи поліції (або створення системи демократичної поліцейської діяльності) підтримуються законністю, професіоналізмом працівників поліції й ефективною системою підконтрольності. Наявність цих трьох умов обов’язкова для визнання демократичного характеру поліцейської організації, при цьому вони мають бути гармонізовані. Професійна поведінка й відповідальність підтримують законність: відповідальність допомагає зробити поліцію професійною, законність зумовлює наявність у поліції широких професійних повноважень.

## 8.7. ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

*Власюк О. С., Бодрук О. С., Свириденко В. В.  
Матеріали до аналітичної довідки (Київ, НІПМБ, липень 2008 р.).  
Публікується вперше.*

Проблема забезпечення національної безпеки, нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз належить до пріоритетних функцій держави. Важливою характерною рисою європейських держав є наявність декількох силових структур, завданням яких є забезпечення внутрішньої безпеки держави, а саме національної поліції та спеціальної правоохоронної структури з військовим статусом.

Одночасне використання принципів взаємодії і незалежності правових інститутів, кожен з яких є складною підсистемою, не випадкове. Зокрема, у Франції службові відносини Національної жандармерії (НЖ) з Національною поліцією (НП), іншими спецслужбами, а також з військовою і цивільною владою побудовані на принципі взаємодії. Так, з метою організації взаємодії Міністерства оборони і МВС Франції видають спільні накази, спрямовані на зміцнення співробітництва між Національною жандармерією й Національною поліцією. Крім того, координація діяльності між генеральними дирекціями НЖ і НП здійснюється за допомогою відрядження старших офіцерів з одного відомства до іншого.

Справа тут не в наступності історичної традиції, а в практичній доцільності та прагматизмі. По-перше, демократичне суспільство в такий спосіб страхується (і не безпідставно) від можливих зловживань з боку силових структур. Зрозуміло, що правлячі кола демократичних держав складаються з різних груп, чий інтереси у сфері політики й економіки далеко не завжди збігаються, так само як можуть не збігатися їхні погляди на забезпечення внутрішньої безпеки. По-друге, повноваження поліції і спеціальних правоохоронних структур з військовим статусом перетинаються, тому загалом їм властива конкуренція. Це, як свідчить практика, сприяє більш успішній боротьбі з корупцією та іншими правопорушеннями, від чого суспільство тільки виграє. Необхідно зазначити, що формування правоохоронних структур іноземних держав – членів НАТО та ЄС, таких як Національна жандармерія Французької Республіки, Жандармерія Турецької Республіки, Цивільна гвардія Королівства Іспанії, Цивільна гвардія Португалії, Війська карабінерів Італійської Республіки, Жандармерія Румунії, мають військовий статус, затверджений чинним національним законодавством.

Політичне керівництво західноєвропейських держав приділяє значну увагу недолікам і проблемам такого важливого інституту виконавчої влади, яким справедливо вважається жандармерія (у малому енциклопедичному словнику Ф. А. Брокгауза й І. А. Єфрона дається таке визначення жандармерії: "...з 1791 р. – особливий корпус, призначений для збереження порядку в арміях і всередині держави, з 1854 р. – воєнно-організована поліція (підпорядковується військовому міністрові й міністрові внутрішніх справ) у Франції"). Ця увага

пояснюється прагненням керівництва держав Західної Європи завжди мати “під рукою” навчену і професійно підготовлену силову структуру, внутрішня організація якої ґрунтується на військовій дисципліні та, в ідеалі, не підлягає політичному впливу.

Історичний досвід ХІХ – ХХ ст. показав, що частини жандармерії залишаються найбільш керованою ланкою правоохоронної системи, особливо в період різкого загострення внутрішньополітичної обстановки. Саме тому сьогодні, коли скорочується чисельність збройних сил Австрії, Франції, Італії, Іспанії, чисельність особового складу жандармерії в цих державах не тільки не зменшується, а навпаки – збільшується.

Незважаючи на різні назви, деякі відмінності в організаційно-штатній структурі, завданнях та сфері підпорядкування, правове визначення названих правоохоронних формувань згідно з чинним національним законодавством закріплює такі основоположні концепції та статус: це збройні правоохоронні формування з військовим статусом, створені та призначені для виконання функціональних завдань у сфері внутрішньої безпеки і національної оборони. Загалом завдання та функції аналогічних формувань іноземних держав можна поділити на такі групи:

- адміністративні завдання (забезпечення громадського правопорядку, внутрішньої безпеки та дотримання чинного національного законодавства, боротьба з контрабандою, наркотиками й нелегальною міграцією, конвоювання арештованих та засуджених тощо);

- військові завдання (охорона й оборона стратегічних об’єктів, участь у територіальній обороні);

- кримінальні розслідування (огляд місць злочинів, збирання та ідентифікація доказів, кримінальне розслідування, надання доказів щодо звинувачених осіб до судових органів тощо);

- міжнародні завдання (участь у миротворчих операціях під егідою ООН, НАТО і ОБСЄ, налагодження та розвиток міжнародного співробітництва з формуваннями дружніх країн у напрямках, що становлять сферу відповідальності та взаємних інтересів).

Крім того, слід виокремити завдання боротьби з організованою злочинністю й тероризмом, які виконують підрозділи спеціального призначення цих формувань.

Очевидно, що в умовах виникнення принципово нових загроз як внутрішнього так і міжнародного характеру (особливо це стосується посилення боротьби з міжнародним тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, нелегальною міграцією та наслідками природних і техногенних катастроф) зростає роль силових структур, які діють і всередині країни, і можуть застосовуватися за кордоном для виконання поліцейських функцій у миротворчих операціях та боротьби з терористичними угрупованнями.

Особливістю цих структур є поєднання військової організації та правоохоронних функцій. На них покладається завдання забезпечення громадської безпеки та правопорядку в державі, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності з відповідною організаційно-штатною структурою, системою комплектування,



підтриманням бойової готовності, наявними технікою, озброєнням, запасами матеріально-технічних засобів.

Військово-поліцейським формуванням із забезпечення внутрішньої безпеки в Україні може стати сформована на базі внутрішніх військ МВС України Національна гвардія України.

Надання Національній гвардії відповідного статусу військової організації з правоохоронними функціями відкриє їй можливість вступу до Асоціації сил поліції і жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи (PIEP) і створить позитивний баланс сил у системі забезпечення громадського порядку та державної безпеки, що повною мірою сприяє демократизації суспільства.

Досвід діяльності жандармерії європейських країн дає можливість визначити коло завдань для Національної гвардії України, а саме:

- забезпечення захисту конституційного ладу та державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства;

- забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку;

- охорона резиденції Президента України, будівель уряду і парламенту (спільно з Державною службою охорони);

- запобігання злочинним проявам і проведення профілактичних заходів на закріпленій території;

- здійснення спеціальної охорони (охорона та оборона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, особливо важливих об'єктів і спеціальних вантажів);

- охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні та охорона консульств і посольств України за кордоном;

- припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп);

- конвоювання осіб, взятих під варту, підсудних, осіб, засуджених до позбавлення волі, до апеляційних судів, Касаційного та Верховного судів України і їх охорона під час судового засідання;

- переслідування та затримання заарештованих, підсудних і осіб, засуджених до позбавлення волі, які втекли з-під варти;

- охорона та оборона арсеналів, баз, складів збереження боєприпасів і вибухових речовин Міністерства оборони України;

- виконання в межах своєї компетенції адміністративних і кримінальних функцій з метою забезпечення безпеки об'єктів та осіб, які перебувають під охороною і на закріплених територіях;

- виконання функцій військової поліції;

- забезпечення разом з іншими правоохоронними органами заходів, пов'язаних із припиненням терористичної діяльності, масових заворушень та боротьбою зі злочинністю.

Крім того, Національна гвардія України зможе брати участь у:

- припиненні збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні;

- ліквідації масових заворушень, проявів групової непокори в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах;

- забезпеченні громадського порядку в умовах надзвичайного стану і під час ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків;
- ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійних лих;
- здійсненні заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану.

## 8.8. ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

*Власюк О. С. Матеріали для виступу на Міжнародній конференції  
“Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спецслужб”  
(Київ, НІПМБ, 23 квітня 2008 р.). Публікується вперше.*

Україна прагне посісти належне місце в європейській системі колективної безпеки. Як наслідок, національний сектор безпеки має сприйняти євроатлантичні цінності та стандарти, а також механізми їх імплементації. Ми розуміємо, що євроатлантична культура безпеки – це відповідна філософія, набір цінностей і підходів, які застосовуються у повсякденній практичній роботі.

Однією з таких цінностей є демократичний цивільний контроль з боку громадянського суспільства над силовими структурами та заходами щодо забезпечення національної безпеки. Однак саме розуміння культури безпеки у цій сфері передбачає, на нашу думку, співпрацю, діалог, взаємодію. Це не стільки виконання контролюючих функцій, скільки спільний пошук способів вирішення проблем, готовність до порозуміння і бажання ефективно діяти.

Процес поглиблення демократизації суспільства у будь-якій країні обов'язково передбачає поширення демократичних принципів на сферу забезпечення національної безпеки. Важливо усвідомлювати, що дотримання розумного балансу між правом сили і силою права є однією з наріжних позицій демократії. Особливо важливою є така рівновага для суспільства, яке ступило на шлях демократичних перетворень. Пріоритетним напрямом тут є створення системи демократичного цивільного контролю над силовими структурами та спеціальними службами. З одного боку, це підвищує культуру безпеки, а з іншого – забезпечує впевнений поступ на шляху до євроатлантичної інтеграції та вступу до НАТО.

В Україні створена достатня правова база для забезпечення демократичного цивільного контролю за силовими структурами: Конституція України, Закони України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави”, “Про основи національної безпеки”, Стратегія національної безпеки України. У державі діють різноманітні центри, що займаються проблематикою демократичного цивільного контролю. Створено Громадські ради при Службі безпеки України, Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві оборони України, Міністерстві надзвичайних ситуацій України, Адміністрації державної прикордонної служби України.

Однак упровадження намірів дотримуватися європейських стандартів нерідко наражається на проблеми їх практичної реалізації. Втім, шлях змін і трансформацій ніколи не буває легким.

В Україні немає реальних механізмів участі системи демократичного цивільного контролю та інститутів громадянського суспільства і ЗМІ у формуванні державної оборонної політики. Згідно з відповідними рекомендаціями ПАРЕ їх необхідно відпрацювати, а отже, це нагальна потреба для України. Тут важливо забезпечити взаємні кроки назустріч – з боку як державних органів, так і недержавних структур. Потрібне спільне розуміння ними необхідності відкритого діалогу щодо стратегічних питань оборонної політики. Водночас максимально прозорим має бути процес ухвалення концептуальних рішень у сфері безпеки та оборони щодо питань оборонного бюджету, кадрової політики, соціально-правового захисту. Це сприятиме підвищенню інформованості громадян і загалом формуванню відповідної суспільної думки.

Імовірно, що сучасні виклики і загрози висувують перед спеціальними службами нові завдання, виконання яких може спричинити певні обмеження прав і свобод людини, а отже, посилюється необхідність підзвітності та прозорості діяльності цих служб. Сьогодні є підстави говорити про те, що спадщина часів “холодної війни” у вигляді причетності спецслужб до порушень прав свобод людини і громадянина не подолана остаточно. За інформацією ЗМІ, трапляються непоодинокі випадки залучення співробітників правоохоронних органів, спецслужб до вирішення політичних та економічних конфліктних ситуацій. Тому дотримання принципів позапартійності та деполітизації в діяльності спецслужб України потребує демократичного цивільного контролю.

Очевидно, що ефективність демократичного цивільного контролю над силовими структурами, подальша діяльність щодо його реального впровадження багато в чому залежать від достатнього рівня обізнаності всіх його суб'єктів щодо сутності самої системи контролю, механізмів його впровадження з урахуванням “української специфіки”, скорельованої з євроатлантичним баченням. Важливого значення набувають інформаційно-аналітичний супровід цього процесу та відповідне наукове забезпечення. Кваліфікована наукова й аналітична експертиза, урахування незалежної громадської думки мають базуватися на реальній взаємодії силових структур із представниками незалежних аналітичних центрів, громадських організацій.

Провідну координуючу роль у налагодженні такої взаємодії можуть відіграти наукові інституції при Раді національної безпеки і оборони України. Йдеться про організацію на постійній основі відкритого діалогу, широке інформування про шляхи реалізації демократичного цивільного контролю в Україні. Це сприятиме більшій обізнаності суспільства, формуванню позитивного мислення щодо діяльності спеціальних органів та розумінню необхідності упровадження європейських стандартів. Зрештою, демократичний контроль має сприяти стабілізації суспільства та його консолідації довкола демократичних цінностей.

## 8.9. ПРИНЦИПИ ЗАХИСТУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ І ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦСЛУЖБ: ЗАХІДНИЙ ДОСВІД

*Власюк О. С. Виступ на Другій міжнародній конференції  
“Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спецслужб”  
(Київ, НІПМБ, 24 квітня 2009 р.). Публікується вперше.*

Цілком зрозуміло, що вивчення досвіду західних демократій не означає необхідності його безумовного перенесення в нашу практичну площину, однак вивчення наявних досягнень завжди збагачує власну діяльність і дає можливість внести до неї необхідні корективи, розкриває ще не використані можливості.

Важливо звернути увагу на принципи, які застосовують країни сталої демократії в забезпеченні контролю за діяльністю спецслужб та підвищенні їх відповідальності стосовно захисту демократичних цінностей, дотримання прав і свобод людини.

Таємність більшої частини діяльності спецслужб апріорі визнається необхідною, оскільки лише за таких умов можна успішно протидіяти особі або групі осіб, які загрожують національній безпеці. Водночас уряд, що не надає народу інформацію про діяльність національних спецслужб, як безпосередньо, так і через ЗМІ, може легко перетворити контроль за діяльністю спецслужб на фарс.

На перший погляд, виникає суперечність: як можна забезпечити контроль за спецслужбами і їхню відповідальність у демократичній країні щодо дотримання основних прав і свобод людини, коли, за визначенням, такі органи повинні діяти до певної міри таємно?

Зарубіжний досвід доводить, що ця суперечність певною мірою знімається, якщо послідовно дотримуватися таких основних принципів.

Перший (і найбільш важливий) – принцип свободи слова. Поза сумнівом, найважливішим механізмом контролю держави з боку народу є право критикувати будь-який урядовий орган і право знати, що робить уряд, у тому числі спецслужби. Ніхто не повинен піддаватися покаранню за критичні або образливі зауваження на адресу держави, державної політики або дій, а також посадових осіб, якщо ці дії не були навмисними і не мали безпосередньою метою спровокувати насильство.

Другий принцип – доступність інформації. Ефективність усіх інших видів контролю залежить від суспільного доступу до інформації. Найбільш суспільно складні питання в діяльності спецслужб, що стосуються прав людини, а також нормативно-правові акти, які регулюють діяльність спецслужб, мають відкрито обговорюватись у суспільстві й висвітлюватись у вільних засобах масової інформації. Існування будь-якої спецслужби має бути оприлюдненим, а особа її керівника – відома громадськості. Тоді як окремі питання щодо джерел інформації й методів діяльності залишаються секретними, цілі й методи секретних служб мають визначатися відкрито.

Третій принцип – повага до прав людини. Національна безпека не може бути приводом для порушення фундаментальних прав особистості, сформульованих у Конституції України й міжнародних конвенціях, у тому числі права на недоторканність приватного життя. Одним із прикладів успішної реалізації цього демократичного принципу є захист у США прав особистості від влади, гарантії якого надаються в американському Біллі про права, адже цей закон не передбачає винятків для спецслужб. Верховний суд США ухвалив, що навіть у воєнний час уряд не може скасовувати конституційні обмеження, які захищають основні свободи.

Четвертий принцип – стримувань і противаг. Для того щоб забезпечити відповідальність спецслужб, має гарантуватися інституційний і процедурний контроль, що має забезпечити їх діяльність відповідно до чинного та відкритого для громадськості національного законодавства, яке регулює діяльність таких служб.

У державних структурах демократичних країн діє система інституційних стримувань і противаг, що як мінімум передбачає законодавчий контроль і ефективні судові засоби боротьби з порушеннями прав людини.

Як це діє в демократичних суспільствах? Згідно з принципом поділу влади служба безпеки віднесена до виконавчої гілки влади і підзвітна законодавчій владі, якій, у свою чергу, гарантовано доступ до інформації, участь у призначенні керівників спецслужб, визначенні бюджету, а також інші повноваження, достатні для здійснення ефективного контролю за спецслужбами.

Слід особливо підкреслити роль судової гілки влади. У країнах західної демократії право на справедливе судочинство забезпечується, навіть якщо є загроза інтересам національної безпеки. Кожна особа має право на ефективний судовий захист у разі порушення закону спецслужбами, у тому числі право одержувати інформацію про подібні порушення.

П'ятий принцип – деполітизація спецслужб. Спецслужби не повинні залучатись до політичної діяльності всередині країни й збирати інформацію про окремих осіб з метою вплинути на політичне життя країни. Вони також не повинні залучатись до політичної боротьби на боці тих або інших політичних лідерів.

Зазначені принципи є необхідними путівниками при встановленні певних меж щодо повноважень спецслужб, але цих принципів недостатньо. Існують і виникатимуть нові специфічні питання, що стосуються правових стандартів діяльності спецслужб, і тут досягти консенсусу набагато складніше. Наприклад: “Яку інформацію припустимо тримати в секреті в ім'я національної безпеки? Коли можна, і чи можна взагалі, дозволяти прослуховування телефонних розмов в інтересах національної безпеки на відміну від прослуховування як частини розслідування злочину?”

За таких умов з метою запобігання порушенням прав людини в діяльності спецслужб необхідним є дотримання ще кількох принципів.

По-перше, спецслужби повинні діяти на підставі законодавчих актів, що чітко визначають межі повноважень цих установ, методи їх діяльності та засоби контролю. Отже, щоб спецслужби не загрожували громадянському суспільству, вони мають підкорятися закону й суспільному контролю, як і всі інші державні установи.

По-друге, кожну дію або операцію спецслужби повинна затверджувати компетентна особа, чие ім'я має бути зазначеним у письмовому розпорядженні.

Таким чином, є певний зв'язок між інтересами національної безпеки держави, на захист якої спрямована робота спецслужб, і захистом прав людини та розвитком громадянського суспільства:

– розумний баланс інтересів національної безпеки й захисту цивільних свобод досяжний тільки за умови відкритості публічної влади;

– неприпустимі обмеження прав людини або цивільних свобод на підставі загрози національній безпеці, якщо держава не здатна довести, що таке обмеження, запропоноване законом і необхідне в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки.

Національна безпека є безумовним пріоритетом і важлива для збереження стабільності будь-якого суспільства, але в конституційних демократіях національна безпека означає засіб забезпечення громадянського миру і прав особистості.

## 8.10. РИНКОВІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕСУРСІВ БЕЗПЕКОВОГО СЕКТОРУ: УТОПІЯ І РЕАЛЬНІСТЬ

*Власюк О. С. Виступ на першому семінарі  
“Програмне управління ресурсами в галузі безпеки”  
(Київ, НІПМБ, 10 червня 2009 р.). Публікується вперше.*

Сучасна криза передусім позначена кризою управління в усіх його формах і на всіх рівнях. Особливо це стосується державного управління. Державам кидають виклики не лише громадянське суспільство та корпоративні структури, а й міжнародні структури, які намагаються здійснювати глобальне урядування, низка тіньових та напівтіньових структур, які підживлюють міжнародну злочинність, тероризм тощо. Дедалі частіше до деяких сучасних держав застосовується термін “неспроможні держави”, “держави, що не відбулися” (*Failed States*). Навіть про цілі регіони земної кулі нині йдеться як про “вакуум безпеки”. На жаль, це та негативна тенденція безпекового розвитку, яку досі не вдається подолати, ті суперечності, що лишаються нерозв'язаними.

Мусимо також констатувати кризу в розумінні ключових понять “безпека” та “національна безпека”. Ця криза розуміння, по-перше, пов'язана з тим, що істотно розширилося коло суб'єктів та об'єктів безпеки, а, по-друге, інформаційна революція дала можливість збагнути таку кількість ризиків, викликів і загроз для безпеки на всіх її рівнях та у всіх різновидах, що вони часто просто не піддаються раціональному осмисленню. Це також конфлікт адміністративно-командних і ринкових (маркетингових) підходів до управління безпекою, або менеджменту безпеки.

Як наслідок, постала необхідність вибору пріоритетів безпеки, тобто тих проблем, які за наявних ресурсів можна не просто задекларувати, а реально вирішити в коротко-, середньо- або довгостроковій перспективі. Саме тому з 1990-х років у всьому світі посилюється тенденція до вдосконалення

структур управління саме через розвиток системи управління “пакетами наявних ресурсів” – тих, які є в розпорядженні керівників вищого рівня у сфері оборони та безпеки або які їм необхідно надати в тимчасове користування для виконання певних завдань. Особливого значення програмне управління ресурсами (*program-based resource management*) набуває у критичних надзвичайних ситуаціях. Зрозуміло, що йдеться про ті підходи, які максимально зближують поняття адміністрування або командування з творчим менеджментом.

Перше і найпростіше розуміння “програмування” пов’язане із встановленням кореляцій між вимогами безпекової та оборонної сфери й реальними можливостями державного бюджету. Більш поглиблене розуміння “програмного менеджменту” пов’язане з взаємопогодженим розумінням майбутнього, до якого слід прагнути в процесі розвитку безпекових або оборонних структур.

Отже, програмне управління ресурсами безпеки та оборони перетворюється нині на один з основних інструментів оцінювання ефективності використання спільних фондів, починаючи від елементів інфраструктури, людських ресурсів і капітальних інвестицій у безпеку та оборону й закінчуючи періодичними витратами оперативного та експлуатаційного характеру.

У сфері безпеки та оборони на особливу увагу заслуговують інноваційний потенціал та інтелектуальні ресурси, роль і значення яких в епоху інформаційної революції важко переоцінити. Йдеться передусім про мережевоцентричні чинники управління ресурсами, зорієнтовані на досягнення інформаційної переваги у процесі проведення різноманітних операцій безпекового або оборонно-воєнного характеру. Такі переваги забезпечуються за рахунок створення інформаційно-комунікативної мережі розподілених ситуаційних центрів, що пов’язують між собою джерела інформації (засоби детекції) з особами, які ухвалюють рішення, і виконавцями, які ці рішення реалізують. Така мережа насамперед забезпечує своєчасне доведення до всіх учасників операцій інформації про реальну ситуацію.

На шляху впровадження “програмного менеджменту” в українських умовах є принципові перешкоди.

Перша й найголовніша така перешкода для українського соціуму полягає в непрозорості процесів формування й витрачання ресурсів, у браку належної достовірної інформації, доступної для всіх учасників процесу планування та програмування. Така непрозорість (нетранспарентність) живить корупцію, але й корупція, у свою чергу, культивує подібну непрозорість. Є й така перешкода, як культура надмірного втаємничування, наслідком чого є недоступність інформації безпекового або оборонного змісту для всіх учасників процесу планування та програмування розвитку, особливо тих, які представляють цивільний і комерційний сектори економіки.

Не слід забувати й про те, що програмування розвитку безпекової та оборонної сфери – це підходи, перенесені зі сфери ринкового бізнесу, де всі учасники комерційних процесів звикли рахувати кожен копійку. У безпековій та оборонній сферах дотепер такого не було. І в умовах СРСР, і в умовах незалежної України вважалося і вважається, що безпеку не слід комерціалізувати й на неї

не слід поширювати ринкові підходи та оцінки. Якщо в умовах СРСР вся економіка фактично працювала на безпеку й оборону і такі антиринкові підходи були зрозумілими, то нині зрозуміти й виправдати їх важко.

Тому, напевно, й склалася парадоксальна ситуація, коли, зокрема, у Міністерства оборони України є численні матеріальні ресурси, якими воно фактично не може розпоряджатися, а коштів зaledве вистачає на виплату зарплат офіцерам та на харчування солдатів. Аналогічний стан справ склався і в інших міністерствах та відомствах так званого силового блоку.

Це насамперед проблеми ментальності, і з ними треба боротися передусім на рівні подолання стереотипів. Проте є ще одна вкрай важлива, якщо не визначальна, технологічна перешкода – відставання у сфері відповідних інформаційних технологій, адже в епоху інформаційної революції головними ресурсами в галузі безпеки та оборони є інноваційний потенціал та інтелектуальні ресурси. Сьогодні успішність різноманітних операцій безпекового або оборонно-воєнного характеру забезпечується передусім перевагою інформаційних технологій під час їх проведення. При цьому програмне управління ресурсами є необхідною складовою частиною таких технологій, основою яких є інформаційно-комунікативна мережа розподілених ситуаційних центрів. Вони в режимі реального часу забезпечують доведення до всіх учасників операцій інформації про наявну ситуацію. В Україні, на жаль, таких центрів немає, і перспективи їх створення досить примарні.

Отже, в Україні на шляху впровадження в галузі безпеки програмного управління ресурсами є значні проблеми. Потрібно спрямувати зусилля експертів на пошук шляхів вирішення протиріч та проблем військової і безпекової економіки та “імплантувати” у відповідні сфери позитивний досвід менеджменту в ринковій сфері.

## **8.11. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ВОЄННОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ ДЕРЖАВИ**

*Власюк О. С. Виступ на Третій міжнародній конференції  
“Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спецслужб”  
(Київ, НІПМБ, 29 квітня 2010 р.). Публікується вперше.*

Демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави, спеціальними службами і правоохоронними органами держави є індикатором зрілості самого суспільства. При цьому єдиного шляху впровадження цивільно-військових відносин немає. Залежно від історичного досвіду, стану моралі суспільства та конституційного устрою кожна країна має особливості у підходах до розбудови системи цивільно-військових відносин. Водночас, як доводить досвід розвинених європейських країн, є низка критеріїв оцінки надійності системи цивільного контролю.

Насамперед це існування відпрацьованої нормативно-правової бази, яка, з одного боку, визначає й узгоджує функції відповідальності та контролю між



державними структурами, а з іншого – регламентує професійну відповідальність між цивільними і спеціальними службами щодо безпекових питань.

Окрім того, йдеться про:

- чітко регламентований цивільний контроль за діяльністю спеціальних служб;
- належний рівень ефективності контролю з боку парламенту;
- відкритість процесів обговорення та ухвалення рішень із безпекових питань.

Ці критерії в Україні відпрацьовані по-різному.

З нормативно-правової бази маємо насамперед Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 р. № 975-IV. Але, з огляду на історію розроблення та прийняття, цей закон спрямований переважно на ЗС України. Щодо інших силових структур, зокрема спецслужб, то закон слід доопрацювати.

Регламентация цивільного контролю за діяльністю спеціальних служб відпрацьована недостатньо.

Певний контроль є з боку Верховної Ради України, зокрема Комітету з питань національної безпеки і оборони. Зважаючи на функціонування громадських рад при спецслужбах, можна сказати, що контроль з боку громадськості та ЗМІ теж здійснюється, проте його ефективність слід підвищити.

Відкритість процесів обговорення та ухвалення рішень із безпекових питань можна оцінити задовільно.

Отже, низку кроків на шляху впровадження демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави зроблено, проте для її вдосконалення залишається великий простір. Зокрема, слід:

- усунути наявний дисбаланс повноважень і відповідальності у цій сфері між гілками влади;
- законодавчо обмежити політизацію правоохоронних органів і визначити напрями посилення прозорості їх діяльності, підзвітності парламенту та громадськості.

Треба мати на увазі, що запровадження демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави є лише частиною більш глобального завдання – удосконалення цивільно-військових відносин. Нормативно-правового врегулювання потребують процедури:

- визначення меж відповідальності й контролю органів державної влади та їх узгодження з функціями контролюючих органів;
- розмежування сфер взаємодії суб’єктів державного контролю й суспільних інституцій;
- регламентування адміністративного, парламентського та суспільного контролю над діяльністю суб’єктів сектору безпеки.

Слід також уточнити зміст повноважень суб’єктів цивільного контролю й механізмів їх функціонування. Має йтися про владно-розпорядницькі повноваження вищих органів державної влади; про контрольну-наглядову діяльність спеціальних надвідомчих органів влади, прокуратуру і юстицію; про спостереження та інформування суспільства, зокрема інститутів

громадянського суспільства, включно зі ЗМІ, науковими центрами, суспільними об'єднаннями про стан справ у військовій сфері; про звернення, заяви й скарги громадян тощо.

Потрібно також визначити вичерпний перелік документів про діяльність силових структур, що підлягають оприлюдненню, а також порядок їх підготовки та періодичності видання. Водночас слід підтримувати необхідний рівень конфіденційності, запобігаючи надмірній секретності. Варто нормативно закріпити процедури, які визначали б глибину, періодичність і конкретні форми контролю та необхідний рівень відповідальності осіб, які вповноважені здійснювати такий контроль. Бажано також створити недержавну координаційну раду з питань демократичного цивільного контролю у сфері безпеки та правоохоронної діяльності.

Отже, сьогодні перед Україною стоїть завдання сформувати таку систему цивільно-військових відносин, яка б відповідала рівневі розвитку демократії та громадянського суспільства у країні.

## **8.12. ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ СПЕЦСЛУЖБ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ**

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на VIII Міжнародній конференції  
“Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спецслужб”  
(Київ, травень 2016 р.). Публікується вперше.*

Гібридна війна, з якою Україна зіткнулася після Революції гідності, змусила нашу державу переглянути підходи до оцінки безпекового середовища та шляхів забезпечення національної безпеки.

Очевидно, що методи ведення гібридної війни досить відомі, проте масштабність, комплексність та технології їх застосування Росією проти України стали новими не лише для нашої країни, а й для світової системи безпеки. У ході гібридної агресії превалюють невоєнні методи з опорою на військову силу. Як наслідок, роль спеціальних служб у забезпеченні національної безпеки суттєво підвищується.

Зокрема, спецслужби України під час гібридної війни зіштовхнулися з новими для себе викликами, адекватна відповідь на які вимагала обмеження прав і свобод громадян на окремих територіях. Йдеться про таке:

– на території України активізувалася розвідувально-підривна й диверсійна діяльність російських спецслужб, а також керованих ними незаконних збройних формувань “ДНР” та “ЛНР”. Серед іншого потрібно було протидіяти наданню Росією матеріально-технічної, кадрової, методичної, військової, фінансової допомоги терористичним угрупованням;

– Росія перманентно провокувала прояви тероризму і сепаратизму в різних регіонах України з метою дестабілізації суспільно-політичної ситуації. Спостерігалася інспірування “громадських ініціатив” щодо можливого отримання окремими регіонами особливого або спеціального статусу, проведення пропагандистських кампаній з поширення федералістських і сепаратистських настроїв серед місцевого населення тощо;

– застосування Росією різноманітних невоєнних інструментів гібридної війни набуло комплексного характеру. Серед них слід відзначити заходи щодо забезпечення інформаційного домінування на тимчасово окупованих територіях, інформаційні й кібернетичні атаки, маніпулювання суспільною свідомістю, створення перешкод у торгівлі та транзиті, посилення енергетичного тиску тощо;

– на тимчасово окупованих територіях загострилася криміногенна ситуація та сформувалися канали для незаконного переміщення товарів, зброї, наркотичних речовин, мігрантів. Поза контролем української влади опинилася значна ділянка державного кордону.

Анексування Росією території АР Крим та окупація окремих районів Донецької і Луганської областей спричинили тимчасову втрату українською владою контролю за цими територіями. Наслідком порушення на цих територіях української юрисдикції стала неможливість забезпечення там прав і свобод людини.

З огляду на це, Україна змушена була використати право на відступ від зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 і 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, в окремих районах Донецької та Луганської областей України. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй та Генеральний секретар Ради Європи були поінформовані про стан безпекової ситуації і про зміну території, на яку поширюється відступ України від зобов'язань за зазначеними міжнародними актами (Заява Верховної Ради України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 травня 2015 р. № 462-VIII).

Наразі Україною та міжнародною спільнотою фіксуються непоодинокі випадки порушення прав людини в Криму та в окремих районах Донецької і Луганської областей. Зокрема, це обмеження свободи висловлення думки та свободи мирних зібрань, утиски за мовними ознаками, незаконні обшуки, арешти, звинувачення в екстремізмі та сприянні терористичній діяльності кримськотатарських громад. Показовою у цьому контексті стала заборона окупаційною владою АР Крим діяльності Меджлісу кримськотатарського народу.

На захоплених територіях Донецької та Луганської областей поширеними явищами стали незаконні затримання, застосування тортур, зникнення людей, обмеження свободи висловлення думки та свободи мирних зібрань, примушення до участі у “провладних” акціях, тиск на громадян за використання української мови, тиск на релігійні організації, привласнення майна тощо.

З огляду на загрози інтересам держави, відповідно до Закону України “Про боротьбу з тероризмом” було ухвалено рішення щодо проведення широкомасштабної антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей. Зазначеним Законом передбачено, що на час проведення АТО може бути встановлено спеціальний порядок, а також можуть вводитися тимчасові обмеження прав і свобод громадян.

Варто наголосити, що застосування таких норм запроваджено виключно на час проведення АТО. У разі припинення збройної агресії, поновлення суверенітету, територіальної цілісності та законності на всій території України буде негайно відновлено виконання всіх міжнародних зобов'язань щодо дотримання і забезпечення прав та свобод людини.

На початку 2014 р. стало очевидним, що сектор безпеки і оборони України виявився не готовим ефективно протистояти новому типу агресії, яка здійснюється РФ. Багато в чому це стало результатом зради колишнього керівництва держави і цілеспрямованого руйнування силових структур України у 2010–2013 рр.

Проблемою був і територіальний принцип комплектування підрозділів ЗС України та регіональних органів СБУ, який обмежував активність і ефективність дій військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів, що проходили службу в місцях постійного проживання їхніх сімей. Зокрема, негативні наслідки подібного принципу комплектування були одним із чинників, який сприяв швидкій окупації АР Крим.

Слід враховувати, що на співробітників територіальних підрозділів СБУ і військовослужбовців ЗС України, розташованих в АР Крим, Донецькій і Луганській областях, чинився значний морально-психологічний тиск. Відбувалося силове захоплення адміністративних та урядових будівель, об'єктів інфраструктури, блокування й захоплення місць постійної дислокації військових частин та правоохоронних органів.

На початковому етапі протидії російській агресії спеціальні служби держави відчували недостатність арсеналу специфічних можливостей для блокування диверсійно-розвідувальних груп противника і їх знищення, а також брак систем захисту кібернетичної інфраструктури та практичного досвіду протидії гібридним загрозам.

Фактично досвід протидії гібридній війні в Україні був отриманий, а форми реагування на відповідні загрози були розроблені або уточнювалися вже під час цієї війни.

За два останні роки протидії гібридній агресії нашій країні вдалося багато чого досягти.

Агресія Росії підняла хвилю патріотизму в Україні, прискорила формування й укріплення громадянського суспільства, яке відіграло непересічну роль у протидії агресору в усіх сферах. Завдяки героїзму військовослужбовців, правоохоронців, добровольців, пересічних громадян, єднанню всього українського народу на захист Вітчизни вдалося зупинити подальшу експансію російської агресії.

За короткий період було визначено нові концептуальні засади діяльності сектору безпеки і оборони:

– у травні 2015 р. прийнято нову редакцію Стратегії національної безпеки України;

– у 2015 р. затверджено нову редакцію Воєнної доктрини України;

– у 2016 р. прийнято Стратегію кібербезпеки України, розроблено проект Концепції інформаційної безпеки України, розпочалася робота над Стратегією забезпечення інформаційної присутності України на окупованих і звільнених територіях, удосконалено низку нормативно-правових актів з питань забезпечення національної безпеки;

– у березні 2016 р. затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України.

У 2014–2015 роках збільшено фінансування державою потреб органів сектору безпеки і оборони, вжито заходів щодо покращення їх матеріально-технічного забезпечення.

За складних умов було активізовано діяльність Служби безпеки України щодо виявлення та знешкодження диверсійно-розвідувальних груп противника, протидії терористичним організаціям і незаконним воєнізованим формуванням.

Антитерористичний центр при СБУ здійснює організацію і проведення АТО в ОРДЛО, а також координацію діяльності суб'єктів загальнодержавної системи боротьби з терористичною діяльністю.

На сьогодні фактично завершено очищення лав Служби безпеки України від зрадників та корупціонерів, а також осіб з низькими професійними та морально-діловими якостями. На їх місце приходять патріотично налаштовані молоді офіцери, багато з яких отримали практичний досвід участі в бойових діях.

СБУ вжито заходів щодо зміцнення підрозділів контррозвідки, Центру спеціальних операцій "А" та контррозвідувального захисту інформаційної безпеки держави. На виконання рішення РНБОУ в СБУ створено Ситуаційний центр.

До процесу оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації роботи СБУ залучена нині Міжнародна дорадча група з питань реформування Служби безпеки України, а також представники Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України, Офісу зв'язку НАТО в Україні, спеціальних служб Швеції, Польщі, Румунії, Литви, народні депутати України. З урахуванням положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України вже підготовлений проект Концепції реформування СБУ.

У січні 2015 р. було утворено Об'єднаний комітет з питань розвідувальної діяльності (ОКРД) при Президентові України, у рамках якого розпочато реформування та розвиток розвідувальних органів України, а також створення максимально гнучкої та ефективної розвідувальної системи.

З метою актуалізації відповідної нормативно-правової бази було внесено низку змін до окремих законів України щодо розвідувальних органів, якими закріплено специфіку та особливості їх діяльності в нових умовах. Розпочато роботу над підготовкою Проекту закону України "Про розвідувальну діяльність".

У березні 2016 р. прийнято Національну розвідувальну програму.

Вагоме значення для України у протидії російській агресії має надана західними партнерами підтримка. Засудження анексії АР Крим і воєнних дій РФ на території України, запровадження політичних та економічних санкцій проти РФ виявилися досить ефективними заходами стримування агресора.

У межах співпраці України та НАТО з питань стратегічних комунікацій розпочалася робота з формування національної системи стратегічних комунікацій як концептуального підходу до протидії російській інформаційній агресії. Триває процес утворення Трастового фонду НАТО з питань стратегічних комунікацій, розпочинає практичну частину роботи профільний Трастовий фонд з кібербезпеки.

Реформування і розвиток спеціальних служб держави тривають.

Нового змісту набуває співробітництво з іноземними спецслужбами та розвідувальними органами, передусім з країн – членів НАТО. Це дає змогу перейти на новий рівень взаємодії – проведення спільних спеціальних і розвідувальних операцій, що загалом сприяє формуванню нового рівня довіри та співробітництва між спецслужбами.

Нині Україна є “буфером”, який стримує власними силами збройну агресію РФ від поширення її на захід до кордонів ЄС, захищаючи при цьому демократичні цінності. Гібридна війна, розв’язана РФ, має довгостроковий характер і передбачає можливість відновлення активних бойових дій на території України в будь-який час. Отже, поглиблення політичної та військової співпраці України з НАТО, особливо в нинішніх кризових умовах, відповідає інтересам обох сторін.

Питання щодо членства України в НАТО перебуває в епіцентрі суспільної дискусії. Стабільне зростання в Україні громадської підтримки приєднання до НАТО та формування консенсусу провідних українських політичних сил у цьому питанні свідчать про усвідомлення українським суспільством необхідності такого кроку. Орієнтири на повноправне членство в Альянсі закріплено у Стратегії національної безпеки України 2015 р. Головними завданнями на середньострокову перспективу при цьому визначено досягнення повної сумісності сектору безпеки і оборони України із силами НАТО з метою забезпечення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації, послідовну реалізацію можливостей, що надаються механізмом річних національних програм, розширення співпраці з Альянсом у сфері “розумної оборони”.

Має бути продовжена співпраця України з іноземними експертами і радниками (у т.ч. Експертної місії ЄС в Україні) з питань підвищення ефективності забезпечення національної безпеки в різних сферах.

Нині актуальним завданням є удосконалення законодавства у сфері національної безпеки. Ведеться робота щодо запровадження ефективних механізмів цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Загалом оновлена система демократичного цивільного контролю має стати запорукою дотримання співробітниками спеціальних служб України демократичних цінностей та прав і свобод громадян.

# 9 РОСІЙСЬКА АГРЕСІЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

## 9.1. ПРО ОСОБЛИВОСТІ РОСІЙСЬКОЇ СУЧАСНОЇ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ПРОПАГАНДИ

Публікується за: *Власюк О. С.* Загострення інстинктів патріарха російсько-радянської зовнішньополітичної пропаганди / Укрінформ. Блоги. – 2014. – 8 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/zagostrennya-instinktiv-patriarharosiyisko-radyanskoji-zovnishnopolitichnoyi-propagandi>

Скорочений варіант: *Власюк О. С.* Жонглювання стереотипами, або Про особливості російської сучасної зовнішньополітичної пропаганди / О. С. Власюк // День. – 2014. – № 191. – 14 жовтня. – С. 5.

Стаття Є. Примакова про складну політичну ситуацію в Україні та її ще тяжчі перспективи, з огляду на його рекордно тривалу присутність у радянській і пострадянській політиці, спонукає не стільки до роздумів, скільки до спогадів (“Российская газета”, федеральный выпуск, № 6475, 08.09.2014). Існувала в Радянському Союзі невеличка каста спеціалістів та коментаторів міжнародників – їх знали, захоплювалися, очікували на телевізійних екранах, а деяких навіть читали. Були вони глибокими фахівцями в питаннях проблем інших (здебільшого “капіталістичних”) країн і не зосереджувалися на проблемах власної держави. Як наслідок, критикуючи “внутрішні суперечності імперіалізму”, розпад своєї держави прогавали.

Часи ті вже давно минули, однак їхні пропагандистсько-ідеологічні традиції “безапеляційної критики іншого” не просто вціліли, але й процвітають та передаються принаймні двом наступним поколінням зовнішньополітичних пропагандистів. Найсприятливіший ґрунт, у якому ця традиція збереглась та розквітла, сформувався саме в сучасній Росії – найбільшій країні пострадянського простору, що вже понад десять років тяжко хворіє на мілітаризм, шовінізм, політичну мегаломанію та ідеологічну нетерпимість.

Нинішні російські “великодержавники” та проповідники російської винятковості, наслідуючи своїх радянських попередників і надихаючись тими з них, хто вцілів за доби пострадянської, продовжують безапеляційно критикувати інші країни світу, заперечуючи їх устрої й уклади та нав’язливо пропонуючи їм фантастичні проєкти внутрішнього облаштування (зокрема, на федеративних засадах). Вони ігнорують та “не помічають” проблемних питань власної держави, яка вже стала на згубний шлях Радянського Союзу й імперії Романових, поволі прогинаючись під тягарем історичного спадку одразу двох “імперій зла” та перетворюючись на озброєний так-сяк

модернізованою радянською зброєю сировинний придаток цивілізованих країн, політичні амбіції та ідеологічні самооцінки якого багаторазово перевищують його реальні спроможності. На відміну від своїх імперських попередників, нинішнє безапеляційне й нав'язливе зовнішньополітичне критиканство здійснюється пострадянською Росією на значно нижчому геополітичному та геокультурному рівні – на рівні прикордонних районів Молдови, Грузії, України та інших пострадянських держав. Безперечно, сучасний російський імперіаліст в усіх сенсах подрібнішав, однак він не став менш жорстоким, підступним і нахабним, а можливо, й перевершив за цими якостями своїх імперських отців та праотців.

Час від часу в політико-культурному полі країн колишнього Радянського Союзу вириваються символи й приходять тіні з давнього радянського та нещодавнього пострадянського минулого, які знову і знову актуалізують питання історичної наступності – питання спадку СРСР. Хоча українці чи не найбільше постраждали за комуністичної доби, але саме вони зберегли те краще, що було в цьому наддержавному утворенні: поміркований інтернаціоналізм та конструктивний технократизм – етнічну (передусім мовно-культурну) терпимість і зорієнтованість на творення, результат, чесну та творчу працю. Україні впродовж тривалого періоду новітньої історії вдавалося уникати серйозних внутрішніх конфліктів (нинішня ж кризова ситуація має, вочевидь, зовнішнє походження) саме завдяки особливій толерантності її населення, тоді як висока працездатність і працелюбність цього населення утримували економіку країни від ще глибшої деградації. На жаль, сьогодні можемо констатувати, що гірші риси політичної культури радянської доби – нетерпимість, фундаменталізм, агресивність, зверхність, культ сили – були успадковані сучасною Росією. Мабуть, саме тому їй вдалося привласнити й більшу частину матеріального спадку Радянського Союзу.

### У фарватері пропаганди

Стаття Є. Примакова має переважно ретроспективне значення, спонукаючи до історичних екскурсів. Автор не сказав нічого нового, цілковито залишаючись у фарватері російської зовнішньополітичної пропаганди і лише ледь-ледь пом'якшуючи її інтенсивність, претендуючи на якусь особливу виваженість та об'єктивність. Водночас цілковито позбавляти цю статтю аналітичного значення також не варто, адже вона надзвичайно прозоро висвітлює основні риси пропагандистського забезпечення зовнішньої політики сучасної Росії. Першою і, мабуть, головною такою рисою є **жонглювання стереотипами**.

Безперечно, саме стереотипи відіграють ключову роль у будь-якій пропаганді, однак їх відрив від ціннісно-сислової сфери і сфери реальної політичної практики може призвести до вкрай негативних наслідків, зробивши ці стереотипи безглуздо руйнівними. У статті Є. Примакова віднаходимо майже всі ідеологічні кліше російської політики щодо України: недостатньо легітимна київська влада, що тероризує героїчно повсталий народ південного сходу, не бажаючи переговорів і намагаючись вирішити політичні проблеми винятково силовими засобами; суттєвий вплив на цю владу радикальних націоналістичних,



антиросійських та фашистських сил, а також її цілковита залежність від Сполучених Штатів, які прагнуть приниження Росії і встановлення однополюсної гегемонії; одвічний та нездоланий мовно-культурний розкол українського суспільства і приниження та ігнорування інтересів його російськомовного сегмента, культурні особливості якого мають призвести до перебудови всієї країни на федеративних засадах; нарешті, сентиментальні апеляції до Київської Русі та “спільної” тисячолітньої історії.

Залишається лише подякувати Є. Примакову за те, що хоча б у цій статті обійшлося без “фашистської хунти”, “карателів-бандерівців”, “американських найманців – агентів ЦРУ”, “героїв Новоросії” (останню назву Є. Примаков не вживає, що не може не тішити), “вже не існуючої України” та загального заперечення права української нації та української мови на державно-історичне існування. Водночас залишається лише дивуватися тій швидкості, з якою навіть найбезглуздіший мовний конструкт перетворюється в Росії на поширений пропагандистський стереотип – тій швидкості, з якою вона ці стереотипи штампує. Мабуть, подібна ситуація пояснюється цілковитою заідеологізованістю політико-культурної сфери цієї країни, і незабаром слід очікувати, що різноманітні ідеологічні штамповки становитимуть головну статтю російського експорту.

Спростування ідеологічних стереотипів – справа невдячна і навіть небезпечна, адже це відволікає увагу й виснажує сили, та й спростувати їх просто неможливо, оскільки у масовій свідомості вони тримаються на сліпій вірі, а руйнування одного стереотипу неминуче призводить до появи нових. Проте окремі зауваження слід зробити, принаймні для того, аби окреслити українську позицію. Передусім після президентських виборів та в світлі парламентських виборів, що наближаються, ставити під сумнів українську владу – це ставити під сумнів Українську державу. І якщо такою є справжня позиція російської сторони, то її слід задекларувати чесно й відверто. Однак навіть ретроспективно нова “постреволюційна” влада України не могла вважатися цілковито нелегітимною, оскільки одразу самовизначилася як перехідна; виконала більшість легітимізуючих нормативно-конституційних процедур; утвердилася у своєму правлячому статусі не внаслідок державного перевороту, а через боягузливу втечу влади попередньої. І, якщо відверто, то головне, що можна було б закидати “постмайданівським” керівникам, – це брак політичної волі, адміністративна кволість, надлишковий легалізм. Однак такими є властивості більшості перехідних владних систем.

### **Про “старий режим”**

Передусім зауважимо, що попередню владу ніхто не скидав. Вона, прихопивши частину награваного, малодушно втекла, не витримавши інтенсивності народних протестів і повторивши історичну долю більшості корумпованих та антинародних режимів. Показовим є місце втечі – Росія, яка пригріла українських корупціонерів, зробивши їх ще й державними зрадниками. Однак не менш показовою є поступова зміна ставлення самої російської сторони до колишніх українських можновладців, яка, очевидно, простежується і в статті Є. Примакова. Росія вже не може запліщувати очі на їх злочинну діяльність. Прикметним

є те, в чому саме російська сторона звинувачує колишніх керівників України. На думку Є. Примакова, головна провина В. Януковича полягає в тому, що він був недостатньо відданий Росії та намагався балансувати між нею та Євросоюзом. І лише потім лунає звинувачення в корупції. Причому звинувачення це досить кволе й опосередковане, адже зі слів Є. Примакова випливає, що Янукович усього лиш “був присутнім” при корупційних діяннях, а не безпосередньо очолював цілковито корумповану вертикаль влади, як це й було насправді. Мабуть, найбільшою проблемою російської політики в Україні є те, що ставка в цій політиці робиться на корупціонерів і маргіналів, а не людей гідних та поміркованих з високим моральним статусом.

### Про “фашистів” і “фашизм”

Викликає обурення та нав'язлива й нерозбірлива нахабність, з якою ця тема експлуатується в офіційній російській пропаганді. Складається враження, що для частини (на жаль, значної) росіян фашистом є будь-який український патріот і громадянин, який шанує державну символіку і співає Державний гімн. У шовіністичній уяві цього сегмента російського суспільства тільки росіяни не є фашистами – решта ж світу фашистська. Обурює те, що у фашизмі звинувачуються переможці у Другій світовій війні – українці, британці, американці й решта народів, демократичний дух яких не відповідає вимогам ідеологічної кон'юнктури сучасної Росії. Не менш обурливим є безпардонне привласнення нинішніми російськими пропагандистами честі й слави перемоги над фашизмом, за яку український народ заплатив не меншу ціну, ніж російський.

Є. Примакову слід звернути свій прискіпливий та критичний погляд на російських “добровольців”, значна частина яких є фашистами і за символікою, і за переконаннями: чи російський фашизм і не фашизм зовсім? Викликає стурбованість зростання кількості фашистських організацій у самій Росії, поява елементів ксенофобії й національної нетерпимості в офіційній політиці Кремля, що в поєднанні з ідеологією імперського реваншу можуть у найближчому майбутньому породити загрозу справжнього фашизму. Дивно, але саме в цьому критичному питанні представники російського наукового й політичного істеблїшменту зберігають мовчання, воліючи брати участь у пропагандистських кампаніях проти сусідніх народів, більшість із яких зробили свій внесок у перемогу над німецьким фашизмом. Є. Примакову не завадило б поспілкуватися з тими, кого російська пропаганда йменує “фашистами”, адже значна їх частина – це російськомовні патріоти України глибоких демократичних переконань, які активно протистоять антисемітизму та решті проявів національної й расової нетерпимості.

Природно, що політичний спектр України, як і будь-якої іншої держави, містить право-радикальний сегмент, однак рівень впливу представників цього сегмента на політику офіційного Києва є вкрай низьким, підтвердженням чому слугують результати всіх попередніх президентських та парламентських виборів. Переважна більшість українських правих віддані свободі й демократії, а єдина їх “провина”, в очах російських пропагандистів, полягає у беззастережній любові до власної Вітчизни. Дискусії щодо ролі й місця націоналістичного

руху в українській історії тривають вже не одне десятиліття – дискусії вільні, відкриті, широкі. Висловлюються різні думки й оцінки, і жодна з них не вважається остаточною. Кожен сегмент українського суспільства має своїх історичних героїв і свої уявлення про історію нашого народу. Проте жодному українцеві ніколи не спаде на думку називати не згодних з ним російських патріотів власовцями, красновцями, чорносотенцями. Хоча й діяння, символіка, світогляд багатьох росіян, зокрема й тих, хто нині займається бандитизмом і тероризмом на Донбасі, цілковито вписуються в ідеологію та практику нацистських карателів з РОА чи козацьких підрозділів Вермахту. Прийде час, і Росія дасть об'єктивну та неупереджену оцінку власним колабораціоністам, а їх було чимало.

### Про так званий Південний Схід

Позитивним є те, що Є. Примаков уникає нещодавно реанімованого російською пропагандою терміна “Новоросія”, а самі ці начебто “повсталі” регіони пише з малої літери. Такий підхід цілком коректний, адже йдеться про декілька прикордонних з Росією південно-східних районів Донецької та Луганської областей, у яких групка проросійських активістів і терористів прагне створити маріонеткову “державність” під прикриттям російської артилерії, а також про частину території двох обласних центрів, що прикривається рейдами багатотисячних батальйонних тактичних груп регулярної російської армії у тил армії української.

Привід для виникнення подібних “державотворчих прагнень” на південно-східних кордонах Української держави, на думку Є. Примакова і решти російських пропагандистів, був простий – Майдан. Жителі цих степових теренів злякалися нової української влади, а тому вирішили зрадити державі, у якій мирно проіснували вже чверть століття. Однак причини такого рішення, на думку російського автора, значно серйозніші. Є. Примаков, посилаючись на міркування О. Солженіцина, говорить про якісь одвічні, глибинні й нездоланні відмінності між різними регіонами України чи, радше, між двома її частинами: так званим Південним Сходом і рештою областей, які від цього Південного Сходу відрізняються тим, що вони не Південний Схід. Подібні ґрунтовні знання в галузі української регіоналістики відомий російський автор розширив вже напівзабутою тезою про мовні відмінності й ущемлення прав російськомовних. Тож і настав час розкрити одну з найбільших “таємниць” української політики: “Шановні росіяни! Значна частина тих, хто править сучасною Україною, є російськомовними вихідцями з її південних та східних регіонів, принаймні саме звідти походять чотири останні Президенти та більшість прем'єр-міністрів”. І якщо можна говорити про недостатнє регіональне представництво у вищих органах державної влади нашої країни, то це більше стосується її центральних, північних і західних земель, представники яких, в ім'я збереження національного миру й спокою, поступились місцем у київських владних ешелонах на користь своїх співвітчизників зі Сходу й Півдня.

Сучасна Україна впродовж усієї історії залишалася мирною і спокійною державою саме тому, що мовно-культурні, етноконфесійні та решта колективних прав (у тому числі права національних і релігійних меншин) у ній ніколи

не порушувалися, а більшість суперечок вирішувалися шляхом компромісів і переговорів. Усі ці права гарантувалися на конституційному рівні й жорстко дотримувалися, а прикре непорозуміння із законом про регіональний статус мов не може вважатися достатньою підставою для початку кривавої бійні на південно-східних рубежах нашої держави. Цієї бійні без російського втручання і не сталося б, адже про ущемлення своїх прав російськомовне населення нашої країни зазвичай дізнавалося з вуст московських пропагандистів. Росія скористалася об'єктивними регіональними відмінностями, що притаманні будь-якій країні світу (хоча й відмінність між Дніпропетровськом і Черніговом навряд чи більша, ніж між Грозним і Калінінградом), аби роздмухати пожежу громадянського конфлікту, коли ж це не вдалося, то розпочалося російське втручання: спочатку – приховане, а згодом – відверте. Нині вся південна й більша частина східної України захищає територіальну цілісність і суверенітет своєї держави: будує оборонні споруди, відновлює військову техніку, служить в армії, створює добровольчі батальйони, присвячує себе волонтерству. Такою є реальна ситуація на південному сході країни, що цілковито спростовує російські концепції щодо його політичної особистості, прагнення до федералізації чи навіть відокремлення, неприйняття ним центральної влади.

### **Про американське втручання та вплив**

Викликає здивування твердження Є. Примакова стосовно прагнення Сполучених Штатів запровадити однополюсний світовий порядок, адже такий порядок уже існує і може йтися лише про його руйнування чи перебудову. Більшість претендентів на майбутній статус центрів сил у майбутньому багатопольосному світі на сьогодні є лише відгалуженнями, а подекуди просто придатками (одні придатками промисловими, інші – сировинними) євроатлантичної спільноти, що цілковито залежать від її технологій, ринків, капіталів, цінностей та інститутів. Нині історична перспектива перетворення світової політики на багатопольосну є досить віддаленою. Так само можна говорити про виникнення в майбутньому цілісного й гомогенного світового суспільства з єдиною цінністю та інституційною системою. Цікаво, що одним з аргументів на підтвердження безпосереднього втручання Сполучених Штатів в українські справи Є. Примаков вважає “загальновідомі факти приватних і телефонних контактів з українськими опозиціонерами дипломатів з посольства США в Києві”. Безперечно, маємо справді потужний аргумент, який своєю силою переважає “маловідомі” факти російського військового вторгнення на українські терени та їх обстрілів з території Росії, або ж ще менш “відомі” факти відторгнення Росією частини української території та підтримки нею незаконних збройних формувань разом з їх маріонетковими квазідержавними утвореннями на південно-східних околицях Донбасу і в двох його обласних центрах.

Сполучені Штати є світовою потугою, і їх зацікавленість кризою в Україні цілком природна. Однак дивним чином критика Є. Примаковим американської зовнішньої політики перетворюється на її апологію. Усі ті цілі, які, на думку російського автора, ставили перед собою Сполучені Штати в контексті української кризи, були досягнуті: створено широку (навіть глобальну) антиросійську

коаліцію; запроваджено санкції; зміцнено трансатлантичну солідарність; Україні надано фінансову, політичну, а частково й військово-технічну (нелетальну) допомогу та підтримку. Натомість виходить, що зовнішня політика Росії зазнала поразки. Зайвим доказом поразки принаймні російської дипломатії є звернення цієї країни до зброї й пропаганди, адже там, де лунають гармати й волають пропагандисти, дипломати мовчать. (Дипломат, який потурає військовій та ідеологічній агресії, а тим більш бере в ній участь, має всі шанси повторити долю фон Ріббентропа). Переговори є основним інструментом дипломатичної практики, а мир і домовленості – її основним результатом. Проте сучасна російська зовнішня політика задіяна в мирному врегулюванні лише тих кризових ситуацій, які сама ж і спровокувала. Принаймні, так виглядає її роль в українській кризі, яка має всі шанси стати кризою загальноєвропейською чи навіть глобальною.

Дипломатичне вирішення кризової ситуації можливе лише на засадах компромісу, і якщо російська сторона справді прагне такого компромісу, то їй слід: відверто сформулювати й оприлюднити свої інтереси в Україні; запропонувати українському контрагенту щось прийнятне і вагоме; припинити військове та ідеологічне вторгнення. Росії щодо подій в Україні не варто вдавати із себе сторонню й нейтральну сторону, яка прагне миру і тільки миру. У цю її поставу вже ніхто не вірить, окрім хіба що самих росіян, які не помічають навіть власних військ на українській території. Усі учасники російсько-українського конфлікту прагнуть не якогось абстрактного миру, а миру на певних умовах. Для України першою з цих умов є територіальна цілісність і державний суверенітет, який передбачає вільний зовнішньополітичний вибір. Натомість Є. Примаков милоствиво залишає Українській державі винятково зовнішньоекономічний вибір та й той обумовлює “захисними” санкціями з боку Росії.

### Перелік “забутих” фактів

Є. Примаков, цілком у стилі російської зовнішньополітичної пропаганди, відверто маніпулює фактами, частину з яких приховує, а частину перекручує. Ось лише малий перелік таких “забутих” фактів: пряме вторгнення російських військ до України й артилерійські обстріли її території; непряме вторгнення: вбивства та знущання над українськими громадянами й українською національною символікою, а також захоплення українських державних установ громадянами Росії з подальшим вивішуванням над цими установами російської державної символіки під час так званої “російської весни”; антиукраїнська пропаганда в російських засобах масової інформації і поширення українофобських настроїв у російському суспільстві (пропагандистська війна Росії проти України); “газовий шантаж” та торговельні обмеження (економічна війна Росії проти України); підривна диверсійно-терористична діяльність російських спецслужб і спецпризначенців на українській території (таємна війна Росії проти України); масові вбивства та знущання над українськими військовополоненими й українськими активістами за участю і під керівництвом російських військовиків та “добровольців”; нищення інститутів державної влади України і привласнення майна її громадян місцевими терористичними бандами за участю й під керівництвом усе тих же “добровольців”; збройна, фінансова, кадрова підтримка

Росією сепаратистських бандформувань; викрадення російською стороною українських громадян та їх незаконне перевезення й утримання на російській території. Цей сумний та ганебний перелік може і має бути продовженим, однак уже перед міжнародним трибуналом.

Яскравим зразком перекручування фактів є спроби Є. Примакова, навіть хронологічно, показати події в Криму як наслідок подій на Донбасі. Анексію частини території суверенної держави він намагається виставити таким собі актом спонтанного милосердя – гуманістичною реакцією Росії на українську кризу. Так, начебто не було багаторічної пропагандистської кампанії щодо “повернення Криму”, а російські війська не брали безпосередньої участі у цьому “поверненні”. Є. Примаков говорить, що військовослужбовці РФ лише стояли за спинами кримських “ополченців”. Мабуть, так само есесівці стояли за спинами власовських і красновських карателів, коли ті творили свої криваві справи по всій Європі. Безперечно, кримський референдум був менш сміховинним, ніж донбаський, однак так само незаконним, а той факт, що Крим було захоплено “без жодного пострілу”, є більше “заслугою” української, ніж російської армії. Навіть якщо Росія й не спровокувала, як це твердить Є. Примаков, внутрішньополітичну кризу в Україні, то вона нею підло й по-зłodійському скористалася, відхопивши ласий та омріяний шматок території в ураженій внутрішніми проблемами сусідньої держави. Лиха, мабуть, слава заслужити на звання “тієни Євразії”!

### **Питання “останнього слова”**

Загалом текст статті Є. Примакова залишає враження якоїсь зверхньої некомпетентності в ключових питаннях української політики й поверховості. Так, серед усіх провідних учасників громадських протестів в Україні його увагу привернув лише Д. Ярош, хоча Майдан висунув десятки нових політичних лідерів та сотні політичних активістів. Є. Примаков детально говорить про те, чим учасники громадських протестів кидали у працівників “Беркуту”, хоча зовсім не згадує про масовий розстріл маніфестантів наприкінці народних виступів. Він шкодує за угодою від 21 лютого минулого року, однак забуває, що виконання цієї угоди було зірвано втечею Януковича до Росії та відмовою російського учасника переговорів її підписати. Є. Примаков поверхово пов’язує виникнення Майдану з відмовою Януковича від угоди про асоціацію між Україною і ЄС, хоча реальними причинами були брак демократії, “розквіт” корупції та відверто проросійська політика тогочасного режиму. Він навіть не згадує про цілу низку законодавчих ініціатив та програму реформ, розроблених і висунутих новою українською владою в галузі економічної політики та територіально-адміністративного устрою одразу після падіння влади Януковича і його приспівників, роблячи наголос на прикрому непорозумінні щодо закону про статус регіональних мов – події другорядній, значення якої було штучно роздмухано проросійськими силами вже після початку ними ж спровокованого конфлікту в південно-східних районах Луганської і Донецької областей.

Є. Примаков ігнорує той факт, що в Україні не існує жодної історичної передумови для встановлення федеративного устрою, оскільки вона одразу постала як цілісна унітарна держава, а не поступово формувалася шляхом приєднання

чи об'єднання різних за своєю етнорегіональною специфікою земель. Федерації формуються еволюційно, а не внаслідок забаганки сусідніх держав чи купки місцевих бандитів. Є. Примаков начебто й не відає про те, що більша частина сепаратистів виступають не за федеративний устрій, не за державну незалежність, а за приєднання Донбасу до Росії. Можливо, саме такими є плани Кремля, хоча й придністровський сценарій його також влаштує. Є. Примаков, мабуть, не знає, що бандерівці, на відміну від власовців та красновців, ніколи не брали участі в нацистських репресіях, а самі були їх жертвами. В українській історії та політиці існує ще чимало цікавих фактів, які не завадило б знати навіть Є. Примакову, аби висловлювати більш-менш ґрунтовні судження з приводу минулого й сучасного нашої держави. Його ж намагання визначити “суть” нинішньої влади лише на підставі її ставлення до бандерівського руху, який уже півстоліття як відійшов у минуле, свідчить про крайню поверховість суджень цього визначного діяча й відомого автора. Тим більше, що це ставлення є різним як у середовищі можновладців, так і серед простих громадян. Власне, так і має бути за умов плюралістичної демократії, в якій жодна оцінка не остаточна, а жоден герой не бездоганний.

Питання “останнього слова” є надзвичайно актуальним для кожного, хто відігравав хоч якусь роль у політичній думці й політичній практиці пострадянського простору. Вкрай велике історичне значення має той біографічний факт, яким буде це слово: щирим і повчальним або ж нечесним та недолугим. Безперечно, життєвий досвід, політичні досягнення і творчий доробок людини, яка пережила декілька суспільних систем, політичних режимів і багатьох правителів, справді цікавий. Однак важливо і те, яким чином цей досвід здобувався – на шляхах пристосуванства чи на шляхах універсальної (загальнолюдської) мудрості й служіння власному народу. Так само має вирішальне значення, ким наприкінці своєї політичної й наукової кар'єри виявиться мислитель і політик – носієм високих моральних стандартів та ґрунтовних і повчальних політичних знань, чи носієм інстинктів, спрямованих винятково на виживання в будь-яких історичних умовах та при будь-якій владі. І не варто тут ховатися за служінням своєму народу й державі, адже патріотизм може бути як вищою цінністю шляхетних людей та суспільств, так і моральною “схованкою” для пристосуванців.

\* \* \*

Українці втомилися від брехні, що просякла українське суспільство та його державно-політичні інституції. Вони повстали за власну честь і честь своєї держави, яка впродовж останніх років функціонувала переважно в імітаційному режимі, слугуючи винятково приватним інтересам невеликої купки корупціонерів. Прагнення правди становить найвищий моральний сенс тих політичних протестів, що охопили Україну з осені минулого року. І саме тому цей протестний рух отримав назву “Революції гідності”. Нині українці є надзвичайно чутливими до будь-якого прояву неправдивості й нещирості, незалежно від того, звідки вони надходять – зсередини суспільства чи від сусідньої держави. Тому й наша порада росіянам: будьте щирими й чесними чи хоча б відверто формулюйте свої зовнішньополітичні цілі, не ховаючи їх за псевдогуманістичним та псевдомиролюбним фразерством.

## 9.2. ВОЄННА АГРЕСІЯ РОСІЇ НА СХОДІ УКРАЇНИ ЯК “ВІЙНА ЧЕТВЕРТОГО ПОКОЛІННЯ”

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на міжнародній конференції  
“Регіональна стабільність на кордонах України та ЄС:  
сучасні виклики та інструменти забезпечення”  
(Ужгород, РФ НІСД в м. Ужгороді, 16 жовтня 2014 р.). Публікується вперше.*

Зміни укладу світового життя неодмінно призводять до перегляду концепцій ведення війн, які, на жаль, залишаються незмінними супутниками процесу еволюції людства. Їх вивчення уявляється вкрай важливим. Оскільки лише зрозумівши глибинну суть війн сучасної епохи, їх мотивів і характеру, форм і способів ведення, можна створити систему заходів щодо їх попередження та організації належної оборони держави.

У війнах ще недавнього минулого досягнення їх політичних цілей забезпечувалося переважно шляхом застосування збройної сили.

Разом з тим під час анексії Криму та бойових дій на Донбасі Росія використала концептуально інші підходи до ведення війни. Їх суть була викладена ще в січні 2013 р. у доповіді начальника генерального штабу збройних сил РФ Герасимова на зборах Академії воєнних наук Росії. Але на той час ця доповідь залишилася фактично поза увагою урядовців та фахівців як в Україні, так і на Заході.

У чому ж полягає головна особливість цих підходів?

Перше. Зміщення акцентів на широке одночасне використання політичних, економічних, соціокультурних, інформаційних та інших невоєнних засобів боротьби, у тому числі задіяння чинника протестного потенціалу населення країни-жертви агресії. Роль таких “м’яких” засобів у досягненні стратегічних цілей за своєю ефективністю за певних обставин значно перевищує ефективність застосування класичної зброї.

Друге. Створення постійно діючого фронту на всій території держави-жертви агресії з опорою на її внутрішню опозицію, “п’яту колону” і певні нелояльні прошарки населення.

Третє. Приховане застосування агресором військової сили (переважно сил спецоперацій) під прикриттям так званих сил самооборони, сепаратистських і повстанських рухів тощо.

Четверте. Поширення у міжнародному середовищі міфу про наявність громадянської війни у країні, що обрана жертвою агресії.

Основною метою війн за такою концепцією є не фізичне знищення збройних сил противника, а дестабілізація соціально-політичної ситуації в країні-супротивниці чи в її окремих регіонах, створення штучних криз з метою встановлення політичного та економічного контролю над нею.

У середовищі політиків та експертів стосовно війн такого типу набув поширення термін “гібридна війна”. Проте, на нашу думку, її особливості та зміст більш повно відображені в концепції “війн четвертого покоління”. Це війни, які характеризуються стиранням відмінностей між безпосередньо війною і політикою, між залученими до неї військовими та цивільним населенням.



Концепція “війни четвертого покоління” не є надбанням воєнної думки нинішнього часу. Вона зародилася ще в часи “холодної війни”, коли наддержавам під час боротьби за свою присутність у різних регіонах світу стало зрозуміло, що широкомасштабне застосування сучасної зброї, особливо ядерної, за цих умов малоефективне або взагалі неможливе. Відтоді зростає увага до ведення партизанських війн та проведення різного роду підривних операцій. Згадана концепція була вперше оприлюднена в 1989 р. американським воєнним експертом Вільямом Ліндом. У подальшому вона уточнювалася з урахуванням зростаючих можливостей невоєнних засобів боротьби, аналізу соціальних потрясінь та локальних воєнних конфліктів. Зокрема, за останні роки був врахований досвід подій “арабської весни” та війн у Лівії і Сирії.

У “війнах четвертого покоління” через застосування різних за формою та характером специфічних прийомів переслідується мета – змусити державу-жертву агресії виснажувати свої військові, економічні, людські та інші ресурси під час безперервної і постійно підживлюваної ззовні партизанської війни або терористичної діяльності. При цьому агресором цілеспрямовано ініціюється наростання соціально-економічного хаосу в такій державі, посилюється психологічний та інформаційний тиск на її населення і керівництво до того моменту, коли вони будуть готові капітулювати.

На основі аналізу російських воєнних стратегій останніх років можна визначити вісім фаз розгортання такої війни.

Перша фаза – використання психологічних, ідеологічних та дипломатичних засобів з метою підготовки підґрунтя для інтервенції.

Друга – введення в оману міжнародного співтовариства стосовно причин виникнення збройного конфлікту та дійсних його сторін.

Третя – підкуп і залякування політиків та чиновників у державних органах і силових структурах, а також місцевих олігархів, бізнес яких пов’язаний з Росією.

Четверта – застосування незаконних збройних формувань, кримінальних угруповань та диверсійних груп, захоплення ними будівель держустанов, стратегічних об’єктів інфраструктури тощо.

П’ята – взяття під контроль повітряного простору над захопленими територіями. На сході України це реалізовувалося шляхом направлення в зону конфлікту російських підрозділів військ протиповітряної оборони, через озброєння терористів переносними зенітно-ракетними комплексами та захоплення центрів управління повітряним рухом.

Шоста – це вибіркові вогневі удари по ключових об’єктах та позиціях військ супротивника, які мають підготувати фазу

сьому – повномасштабне вторгнення. Проти України воно готувалося у формі введення псевдоміротворчих сил РФ.

І остання фаза – ліквідація решти пунктів опору.

Ескаляція Росією конфлікту на сході України фактично охопила п’ять зі згаданих фаз. Більше того, з кінця серпня, коли підконтрольна терористам територія Донецької і Луганської областей суттєво зменшилася і їх поразка стала очевидною, Росія вдалася до відкритої агресії за участю військових частин і підрозділів регулярної армії, насамперед у районі Іловайська.

Цей факт був зафіксований не лише українською стороною, а й нашими західними партнерами. Зокрема, президент США Барак Обама під час свого візиту до Естонії на початку вересня цього року заявив: “Російські війська, які увійшли в Україну, – це не гуманітарна або миротворча місія. Там перебувають російські бойові частини з російською зброєю і на російських танках. Це факти, які можна довести. Вони не підлягають сумніву”.

За різними оцінками, на той час чисельність російських військ у зоні конфлікту в Донецькій і Луганській областях становила близько 15 тисяч військовослужбовців.

Війна на сході України характеризується низкою особливостей, адекватно реагувати на які система національної безпеки нашої держави виявилася не готовою. Очевидно, не мали чіткого плану дій у відповідь на такий виклик з боку Росії й основні контрибутори європейської безпеки – НАТО і ЄС. Показово з цього приводу прозвучали слова депутата бундестагу ФРН Марілуїзе Бек під час дискусії на конференції “Україна, Східна Європа, Росія – ризики для політики безпеки і фінансові ризики”, яка відбулася 7 жовтня ц.р. у Берліні: “Жодна людина не може відповісти на питання – як відреагує НАТО і ЄС, коли Путін слідом за Кримом анексує інші території”.

Серед згаданих особливостей передусім привертає увагу реалізований Росією комплекс заходів інформаційного і пропагандистського прикриття своїх агресивних дій. В епоху глобальних комунікаційних мереж їй вдалося утримувати більшість свого населення в підконтрольному державі інформаційному просторі і сформувати у росіян штучно викривлене та демонізоване враження про Україну й українців. Завдяки перебуванню в російському інформаційному полі значна частина населення південно-східних областей України також підпала під вплив російської пропаганди, яка цілеспрямовано переконувала східних українців у “фашистській” сутності київської влади, у масових “звірствах” “бандерівців” і “Правого сектору” щодо росіян і російськомовних. А отже – у необхідності їх захисту з боку Росії.

Широка антиукраїнська кампанія ведеться Росією й у міжнародному інформаційному просторі. Нею просуваються основні теми російської пропаганди – “каральні акції сил АТО”, “етнічні чистки”, “звірства українських праворадикалів”. У руслі цієї кампанії Росія сприяє діяльності у країнах Європи проросійських, лівацьких, крайніх правих і відверто націоналістичних партій і громадських організацій, які підтримують її політику відносно України. Йдеться, зокрема, про партію “Йоббік” в Угорщині, “Національний фронт” у Франції, “Золота зоря” у Греції, ліві та ліворадикальні рухи в Німеччині, Чехії, Словаччині, Сербії, Болгарії та інших країнах.

До ведення антиукраїнської пропаганди активно залучається Російська православна церква. Зокрема, патріархатом РПЦ фінансується “Асоціація православних експертів”, діяльність якої спрямована на дестабілізацію ситуації в Україні. Вона намагається вплинути на формування негативної громадської думки в середовищі віруючих як у Росії, так і в Україні та інших закордонних епархіях РПЦ.

Наступною особливістю “війни четвертого покоління” є ставка на максимальне залучення до незаконних збройних формувань місцевого населення.

На Донбасі найбільш агресивно це здійснюється у шахтарських містечках, де штучно закривалися шахти і панує масове безробіття. Проте реалізувати цей елемент свого плану Росії вдалося лише частково. За оцінками експертів, частка місцевих жителів у складі загонів бойовиків навіть на початковому етапі, як правило, не перевищувала 50 %, а останнім часом узагалі знизилася до 30–40 %. Ще в липні один із ватажків терористів, Гіркін-Стрелков, скаржився, що жителі Донбасу не бажають воювати у загонах сепаратистів. У зв'язку з цим до зони конфлікту стали масово направлятися так звані “добровольці” практично з усіх регіонів Росії. На території РФ до цієї роботи активно залучені військові комісаріати. Частина російських найманців перед закиданням в Україну проходить підготовку на військових базах російських збройних сил.

Крім комплектування загонів бойовиків особовим складом, Росія постійно направляє їм велику кількість стрілецької зброї, бойових броньованих машин, реактивних систем залпового вогню, зенітних ракетних комплексів, боеприпасів, пального та іншого військового майна. Складні зразки військової техніки й озброєння надходили до Донбасу разом з підготовленими екіпажами, які комплектувалися кадровими російськими військовими або спеціалістами, призваними з резерву.

З Росії бойовикам постійно надходять і значні фінансові ресурси.

Не можна обійти увагою і таку особливість “війн четвертого покоління”, як активне використання економічного тиску, передусім у сфері постачання енергоносіїв. Росія, користуючись становищем монополіста і залежністю низки країн Європи від постачання російських ресурсів, зокрема газу, намагається схилити їх до підтримки своєї антиукраїнської політики. Ми вдячні нашим європейським партнерам, що вони не піддалися цьому тиску з боку Росії і попри шалену протидію ухвалили пакет дієвих санкцій, які покликані змусити агресора відступити.

На ще одну особливість “війн четвертого покоління” вказав віце-президент США Джо Байден у своїй недавній промові у Гарвардському інституті державного управління: “Інші держави, такі як Росія, використовують нові, асиметричні форми примусу, щоб домогтися переваги, і серед них можна назвати корупцію, “зелених чоловічків”, іноземних агентів, а також солдат, які виконують завдання, але при цьому не одягають службову форму”.

Неприйнятним для цивілізованої держави, якою вважає себе Росія, є ігнорування нею норм міжнародного права і взятих на себе міжнародних зобов'язань. Йдеться насамперед про Будапештський меморандум 1994 р. та двосторонній Договір про дружбу, співробітництво і партнерство, якими підтверджується непорушність існуючих кордонів України.

І це лише незначна частина особливостей війни на сході України з їх загального пласту, які потребують детального вивчення й аналізу.

Спираючись на результати аналізу подій останнього року, нині ми працюємо над переглядом Стратегії національної безпеки, Воєнної доктрини України з метою адекватного врахування уроків російської агресії. Наступним кроком стане складання планів розвитку сектору безпеки і оборони, і перш за все – Збройних Сил України. Реалії сьогодення вимагають суттєвої трансформації всієї системи забезпечення національної безпеки.

Проте характер загроз, з якими ми зіштовхнулися, потребує об'єднання зусиль усього світового співтовариства. Тому на порядку денному постає питання про зміни в системі глобальної та європейської безпеки.

Перш за все потребує перегляду та уточнення визначення у міжнародному праві власне поняття “агресія”, що міститься в резолюції 3314 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 р. Її трактування як “застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної недоторканості або політичної незалежності іншої держави” вже не відповідає сьгоднішнім викликам міжнародній безпеці. В епоху нетринітарних війн і “війн четвертого покоління” з'являється новий прихований нетиповий агресор. А визначення агресії як силового засобу досягнення певних політичних цілей і позбавлення народів їх права на самовизначення, свободу та незалежність не можна обмежувати лише застосуванням збройної сили.

Необхідно прискорити процес реформування Ради Безпеки ООН. “Вузкий” склад її постійних членів, їх повноваження і право вето у багатьох випадках є сьогодні чинником перешкоджання оперативному втручання ООН з метою запобігання міжнародним конфліктам.

Крім того, нагальною, на нашу думку, є потреба в активізації діяльності регіональних структур безпеки, таких як НАТО, – невід'ємних складових частин системи глобальної безпеки, невеликих за складом учасників, а тому більш спроможних у досягненні компромісу при реагуванні на кризові ситуації у своїх регіонах.

Окремого розгляду заслуговує питання реформування ОБСЄ. Необхідність існування цієї організації не ставиться під сумнів, але її неспроможність до ефективних дій при збереженні нинішнього консенсусного принципу ухвалення рішень є очевидною, що вкотре продемонстрували зусилля ОБСЄ з припинення вогню на сході України.

### 9.3. КРИЗА СИСТЕМИ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ

*Власюк О. С. Матеріали до виступу на міжнародній конференції  
“Регіональна стабільність на кордонах України та ЄС: сучасні виклики  
та інструменти забезпечення”  
(Ужгород, РФ НІСД в м. Ужгороді, 16 жовтня 2014 р.). Публікується вперше.*

Існуюча сьогодні система міжнародної безпеки переживає, напевно, найглибшу кризу за весь післявоєнний період. Вплив агресивних дій Росії проти України на масштаби цієї кризи складно переоцінити. Але виникнення збройного конфлікту в центрі Європи, спровокованого однією з ядерних держав, – це лише “вершина айсберга” і закономірний наслідок поступового розростання деструктивних процесів усередині архітектури міжнародної безпеки, побудованої на основі ялтинсько-гельсінських домовленостей.

Відмова на початку 90-х років минулого століття від біполярного світового порядку не супроводжувалася відповідними змінами архітектури міжнародної (і перш за все європейської) безпеки, яка формувалася в умовах ведення “холодної” війни. Як результат – ефективність міжнародних безпекових інститутів поступово знижувалася.

Нездатність ООН, ОБСЄ, НАТО та інших організацій своєчасно реагувати на радикальні зміни у сфері безпеки в Європі призвела до переростання між-національних зіткнень на території колишньої Югославії у збройні конфлікти, які забрали безліч людських життів.

“Заморожені” конфлікти залишаються осередками серйозного напруження в Європі й інших частинах світу, незважаючи на всі зусилля ООН і ОБСЄ в цьому напрямі. Більше того, кількість таких конфліктів продовжує зростати.

За останні два десятиліття почастишали збройні конфлікти, метою яких є перегляд встановлених державних кордонів. На жаль, світова спільнота не лише не знайшла адекватної відповіді на цей виклик, а й по-справжньому не намагалася поставити це питання на порядок денний.

Фактичне визнання низкою країн самопроголошеної республіки Косово, яка була до того часу частиною суверенної держави Сербія, створило небезпечний прецедент перегляду існуючих кордонів у Європі, який надіслав керівництву Росії чіткий сигнал про можливість початку ревізії усталеного статус-кво на пострадянському просторі.

Загалом слід визнати, що проведена країнами Заходу після розпаду СРСР політика щодо залучення Росії в орбіту демократичних цінностей виявилася неефективною. Небажання лідерів ключових світових держав довгий час помічати дедалі більш виразні ознаки згортання демократичних процесів, зростання авторитарних тенденцій і реваншизму в Росії призвели до того, що був пропущений той поворотний момент, починаючи з якого дії керівництва РФ почали становити серйозну загрозу для європейської та світової безпеки.

Слабка реакція з боку міжнародного співтовариства на агресію РФ щодо Грузії у 2008 р. породила відчуття безкарності і спонукала порушника міжнародного права до нових протиправних дій, апофеозом яких стала нинішня російська “гібридна війна” проти України.

Відкритим посяганням на державний суверенітет і територіальну цілісність сусідньої держави Росія демонстративно і грубо порушила низку багатосторонніх міжнародних угод, які забезпечували підтримку миру та стабільності в Європі протягом останніх 40 років і створювали каркас глобальної та європейської безпеки. Під сумнів поставлені дієвість статутних документів ООН, Гельсінських угод 1975 р. з безпеки і співробітництва, багатьох міжнародних документів у сфері стратегічної стабільності. Фактично дезавуєвані Великий договір 1997 р. і багато інших міждержавних угод між Росією та Україною, що становили основу двосторонніх відносин, а також гарантії безпеки, надані РФ нашій країні в рамках Будапештського меморандуму 1994 р.

Очевидно, що Україна сьогодні є полігоном для реалізації агресивних планів президента РФ В. Путіна щодо створення Великої Росії шляхом військового захоплення територій колишніх радянських республік і формування нових кордонів РФ по кордонах колишнього СРСР. І від того, наскільки успішно для Москви завершиться нинішня криза навколо України, залежать її подальші дії щодо переформатування пострадянського простору силовими методами.

Разом з тим низька ефективність заходів, вжитих міжнародними організаціями у сфері безпеки, у першу чергу ООН та ОБСЄ, відсутність єдиної позиції

провідних країн світу щодо здійснення конкретних заходів для врегулювання конфлікту навколо України свідчать про неготовність світової системи безпеки до нових викликів і загроз.

Санкції стосовно Росії, введені Європейським Союзом, США та іншими державами у відповідь на порушення нею норм міжнародного права і розв'язування агресії проти України, поки що не мають відчутного ефекту. Вони розраховані на тривале застосування. У такому аспекті обіцянки лідерів деяких країн-лідерів про можливість швидкого скасування санкцій у разі "істотного прогресу" в зоні безпосереднього конфлікту в східних областях України викликають, щонайменше, занепокоєння.

Перед світовою спільнотою сьогодні стоять виклики нового типу, відповіді на які поки що не знайдені. Зрозуміло, що існуюча система міжнародної безпеки, по суті, вичерпала себе. Вона не здатна працювати на упередження загроз, тим більше загроз нового типу й асиметричного характеру.

За цих умов виникає необхідність визначення нового формату взаємодії країн і вироблення правил, які будуть закладені в основу формування нової системи міжнародної безпеки.

Найважливішим пріоритетом національного поступу є залучення країни до процесу світового цивілізаційного та економічного розвитку. У сучасному світі домінує жорстка закономірність: жодна країна не може досягти серйозного зростання рівня добробуту населення без інтенсивного входження до світової політичної і економічної системи. Разом з тим глобалізація вносить свої зміни у сферу національної та міжнародної безпеки, у визначенні засобів протидії сучасним загрозам.

Процеси глобалізації визначають головні тенденції розвитку світової економіки та політики, а також призводять до кардинальних змін у міжнародному безпековому середовищі, яке стає дедалі більш динамічним і суперечливим. У структурі національних інтересів на перший план виходить володіння передовими технологіями, найсучаснішими засобами зв'язку та комунікацій. Сучасний технологічний, економічний, інформаційний розвиток призвів до появи широкого спектра загроз нового типу, підсилює дію вже відомих загроз, що провокує невизначеність світового простору безпеки, а в деяких випадках стимулює міжнародних акторів на випереджувальне застосування сили.

У глобалізованому суспільстві негативні наслідки глобалізації значно більше уражають країну, яка залишається на узбіччі простору розвинених країн світу. В умовах глобалізації Україна, прагнучи здобути в перспективі статус впливового суб'єкта міжнародних відносин, має шанс використати переваги глобалізації для власного розвитку, тоді як залишаючись об'єктом дії зовнішніх сил, отримує здебільшого її негативні наслідки.

Європейська інтеграція є важливою складовою частиною процесу глобалізації сучасного світу та продовженням магістрального шляху модернізації світової цивілізації. Розвиток процесів консолідації Європи вимагає від європейців визначення своїх геополітичних та економічних інтересів на глобальному рівні та практичного формування орієнтованого на Європу гео економічного простору з відповідним входженням суміжних країн у сферу європейських інтересів.

Орієнтуючись на європейську модель розвитку, Україна позиціонує себе як європейську державу, спроможну зробити вагомий внесок у розбудову європейської економічної, політичної та безпекової систем.

Після подій на Майдані у грудні минулого року більше ні в кого не залишалося питань щодо обраного Україною вектора руху у зовнішньому просторі. Ведучи нині боротьбу за свою свободу, Україна відстоює також і демократичні цінності, закладені в основу ЄС. Агресія РФ проти України спонукає до пошуку спільних з іншими країнами шляхів зміцнення європейської системи безпеки. Підтримка України у цьому конфлікті, надана європейськими країнами, має важливе значення для нашої країни. Сподіваючись на подальший розвиток і поглиблення співпраці з ЄС у безпековій сфері, ми чудово розуміємо, що завданням № 1 для України нині є докорінне реформування системи національної безпеки і оборони з метою забезпечення здатності відбиття агресії.

#### **9.4. УКРАЇНА ТА МАЙБУТНЄ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ ТА ОЧІКУВАНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ**

*Власюк О. С. Заключне слово на міжнародній конференції “Регіональна стабільність на кордонах України та ЄС: сучасні виклики та інструменти забезпечення” (Ужгород, 16 жовтня 2014 р.).*

*Скорочена версія: Власюк О. С. Заключне слово / О. С. Власюк // У кн.: Регіональна стабільність на кордонах України та ЄС: сучасні виклики та інструменти забезпечення: зб. мат. міжнар. конф. / упоряд. С. І. Мітряєва, Г. В. Гайтанжи; за заг. ред. О. С. Власюка. – К.: НІСД, 2014. – С. 71–72 (Сер. “Міжнародні відносини”, вип. 4).*

Нині ми всі спостерігаємо глибоку кризу, у якій опинилася система міжнародної безпеки. По суті, ця система, побудована на основі ялтинсько-гельсінських домовленостей, себе вичерпала. Перед світовою спільнотою постали виклики нового типу, відповіді на які наразі значною мірою не знайдені.

Відкритим посяганням на державний суверенітет і територіальну цілісність України Росія демонстративно та грубо порушила низку багатосторонніх міжнародних угод. Ці угоди забезпечували підтримку миру і стабільності в Європі протягом останніх 40 років та створювали каркас глобальної і європейської безпеки. Під сумнів поставлені дієвість статутних документів ООН, Гельсінських угод 1975 р. із безпеки і співробітництва, багатьох міжнародних документів у сфері стратегічної стабільності. Фактично дезавуйовані Великий договір 1997 р. і багато інших міждержавних угод між Росією та Україною, що становили основу двосторонніх відносин. Знищені також гарантії безпеки, які РФ надала нашій країні в рамках Будапештського меморандуму 1994 р.

Очевидно, що Україна сьогодні є полігоном для реалізації агресивних планів президента РФ В. Путіна щодо створення Великої Росії. Шляхом їх реалізації, очевидно, є військове захоплення територій колишніх радянських республік і формування нових кордонів РФ по кордонах колишнього СРСР. І від того, наскільки успішно для Москви завершиться нинішня агресія в Україні, залежать її подальші дії щодо переформатування пострадянського простору силовими методами.

Ці дії РФ сформували у Європі та світі нову геополітичну ситуацію. Непередбачувана поведінка великої ядерної держави, яка відмовляється діяти згідно з міжнародним правом і на свою користь здійснює переділ державних кордонів, завдала руйнівного удару по світовому порядку, що склався після Другої світової війни.

Міжнародні структури безпеки виявилися не готовими до нових викликів і загроз. Це засвідчує низька ефективність заходів, вжитих ключовими суб'єктами європейської та євроатлантичної безпеки (НАТО, ЄС, ОБСЄ). Ще одним доказом їх слабкості стала відсутність єдиної позиції провідних країн світу щодо здійснення конкретних заходів для врегулювання збройного конфлікту в Україні.

Право вето країни-агресора в Раді безпеки ООН унеможливає ухвалення конструктивного рішення щодо врегулювання російсько-українського конфлікту. ОБСЄ не має достатніх важелів впливу на РФ, яка вже не вперше порушує базові принципи її діяльності та відверто ігнорує прийняті рішення.

Разом з тим зниження ефективності діяльності міжнародних безпекових інститутів відбулося не за один день. “Заморожені” конфлікти залишаються осередками серйозного напруження в Європі й інших частинах світу, незважаючи на всі зусилля ООН і ОБСЄ в цьому напрямі. Більше того, кількість таких конфліктів продовжує зростати.

За останні два десятиліття почастишали збройні конфлікти, метою яких є перегляд встановлених державних кордонів. На жаль, світова спільнота не лише не знайшла адекватної відповіді на цей виклик, а й по-справжньому не намагалася поставити це питання на порядок денний.

Російська агресія висвітлила не лише оборонну й безпекову вразливість та незахищеність нашої держави, а й слабку захищеність східноєвропейського флангу НАТО. При цьому слід враховувати, що країни Балтії мають у своєму складі чималі російські меншини, і потенційно до них, як і до України, може бути застосовано “право” РФ на захист “співвітчизників”. Російські морські маневри в Балтійському морі, що збіглися з піком подій у Криму, а також погрозливі коментарі російських чинників, “занепокоєних” становищем росіян в Естонії, сприяли нагнітанню напруженості. Не дивно, що керівництво саме цих європейських країн висловлювало найбільше занепокоєння з приводу агресії РФ щодо України і терміново шукало додаткові гарантії безпеки з боку НАТО.

Дії Росії проти України не лише підривають регіональну стабільність у країнах від Балтії до Чорноморсько-Каспійського басейну, а й можуть мати драматичні наслідки для всього світу. Уже зараз спостерігається загрозлива тенденція до концентрації в Європі значних військових потенціалів. За таких умов важливим завданням системи світової та європейської безпеки стає недопущення розгортання “гонки озброєнь” і початку нової “холодної” війни.

Зрозуміло, що існуюча система міжнародної безпеки не здатна працювати на упередження загроз – тим більше загроз нового типу й асиметричного характеру. Це підтверджується порушенням Росією базових принципів міжнародного права та слабкою реакцією на це з боку міжнародних безпекових інститутів. Тому необхідно створити ефективну міжнародну систему протидії діям країн, що загрожують руйнуванням регіональної та глобальної безпеки.



Відверте нехтування Росією зобов'язаннями за Будапештським меморандумом загрожує режиму нерозповсюдження ядерної зброї. Це має бути враховано при визначенні нового формату взаємодії країн і виробленні правил, які будуть закладені в основу формування нової системи міжнародної безпеки.

Поза членством в ЄС та/або НАТО Україна не може брати повноцінну участь у формуванні механізмів європейської безпеки. Ми фактично перебуваємо в зоні “вакууму безпеки” та відчуваємо слабкість власної системи безпеки і оборони. Водночас, ведучи нині боротьбу за свою свободу, наша держава відстоює також і демократичні цінності, закладені в основу ЄС. Україна орієнтується на європейську модель розвитку, позиціонує себе як європейська держава та спроможна зробити вагомий внесок у розбудову європейської економічної, політичної та безпекової систем. Проте на цьому шляху у нас досить обмежений набір інструментів.

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС відкриває перед Україною можливість посилити власні позиції в регіональному вимірі, надати їм нової якості. Зокрема, Міністерство оборони України має нині можливість започаткувати співробітництво з Європейською оборонною агенцією та брати участь у ініціативі ЄС “*Pooling & Sharing*”.

Іншим важливим напрямом має стати активізація двосторонніх контактів з НАТО на всіх рівнях. Тут для України важливою є допомога Альянсу у підвищенні боездатності українських Збройних Сил та їх підготовці до відсічі російській агресії.

Сьогодні очевидно, що позаблоковість України не змогла гарантувати її суверенітет і територіальну цілісність. Слабкість системи національної безпеки і оборони, відсутність надійних зовнішніх гарантій безпеки не дозволяють Україні самостійно протистояти зростаючим зовнішнім загрозам, у тому числі воєнного характеру. При цьому ми усвідомлюємо, що набуття членства в НАТО в осяжній перспективі навряд чи буде можливим.

За цих умов Україна має продовжувати поглиблювати співробітництво з НАТО як зі стратегічним партнером. Причому не лише у військовій сфері, а й з питань енергетичної, економічної та інформаційної безпеки. Крім того, як жертва агресії, Україна має повне право і повинна просувати ідею вироблення загальноєвропейського механізму колективної безпеки. Такий механізм має чітко визначати обсяг зобов'язань та перелік санкцій, які будуть оперативно застосовуватися до порушників миру та безпеки.

Актуальним завданням для нас залишається також пошук надійних зовнішніх гарантій безпеки поза НАТО. Важливо, щоб ці гарантії були закріплені в юридично зобов'язуючих міжнародних документах. У рамках процесу “Гельсінкі+40” ОБСЄ для України важливо об'єднати зусилля всіх зацікавлених держав-учасниць з напрацювання нормативно-правової бази, яка регламентує правовий статус, права та обов'язки європейських держав, що не входять до воєнних союзів. Наступним кроком могло б стати надання цим державам юридично зобов'язуючих гарантій безпеки з боку НАТО і ОДКБ та їх держав-членів.

Агресія РФ не залишає нам альтернативи пошуку спільних з Європою шляхів зміцнення колективної системи безпеки. Ми сподіваємося на подальший

розвиток і поглиблення співпраці з ЄС у безпековій сфері. Змістом цієї співпраці для України є докорінне реформування системи національної безпеки і оборони з метою забезпечення здатності до відбиття агресії.

Як у зовнішньому, так і у внутрішньому безпековому просторі України відбулися радикальні зміни, сформувалися нові тенденції, які є джерелами потужних загроз національній безпеці. Усе це потребує осмислення та внесення відповідних змін до ключових документів у сфері національної безпеки і оборони. Насамперед йдеться про Стратегію національної безпеки України та Воєнну доктрину України. Національний інститут стратегічних досліджень безпосередньо працює над проектами цих документів.

Водночас необхідно суттєво оновити існуючу нормативно-правову базу у сфері національної безпеки і оборони. Це стосується передусім Закону України “Про основи національної безпеки України”, нову редакцію якого слід розробити й ухвалити вже найближчим часом.

Нові стратегічні документи мають дати чіткі відповіді на питання, які цілі ставить держава у сфері безпеки в радикально нових умовах, і якими засобами ці цілі будуть досягатися. Зокрема, як відновити територіальну цілісність країни, гарантувати її безпеку та непорушність кордонів, вести боротьбу із сепаратизмом і тероризмом? Якими мають бути пріоритетні напрями зовнішньої політики держави? Як вибудовувати відносини із стратегічними партнерами і союзниками? Яким буде новий формат наших відносин із Росією? Яких реформ потребує сектор безпеки і оборони і яким чином мають бути трансформовані його інститути?

Належне реагування на сучасні виклики і загрози вимагає від України створення принципово нової системи національної безпеки. Вона має відповідати масштабам існуючих загроз, бути дієво інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки в якості їх невід’ємної складової частини.

## **9.5. ВИКРИВЛЕННЯ РОСІЄЮ ІСТОРИЧНОЇ МІФОЛОГІЇ ЯК ЗАСІБ ВИПРАВДАННЯ АГРЕСІЇ**

---

Публікується за: *Власюк О. С. Історичні міфи та їх гуманітарні наслідки /* Укрінформ. Блоги. – 2014. – 12 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/istorichni-mifi-ta-yih-gumanitarni-naslidki>

Нині з жалем доводиться констатувати, що впродовж усіх років незалежності України гуманітарна та культурна сфера суспільного розвитку перебувала на периферії державотворення. Вважалося, що безумовним пріоритетом мають бути економічні перетворення, інституційний та інноваційний розвиток. Виявилось, що це була стратегічна помилка, яка сьогодні поставила під загрозу саму державність України. Зараз її доводиться виправляти шляхом колосальних втрат людських, матеріальних та фінансових ресурсів. Стало очевидним, що, не змінивши світогляд людини, не варто розраховувати на досягнення стандартів демократії, притаманних високорозвиненим країнам, що у свою чергу

робить неможливим успішний людський та соціально-економічний розвиток. Тому гуманітарну й культурну сферу слід розглядати як базис забезпечення динамічного цивілізаційного та суспільного розвитку.

Зрозуміло, що причини воєнного конфлікту між Україною та Російською Федерацією не обмежуються геополітичними й економічними чинниками. Їх ідейним підґрунтям і водночас засобом виправдання Росією своєї агресії та тероризму є викривлена історична міфологія. “Братство слов’янських народів”, “Київська Русь як родоначальниця Російської держави”, “возз’єднання України та Росії” внаслідок Переяславської ради – це лише декілька історичних міфів, які формують фундамент гуманітарної та історико-культурної асиметрії.

Зазначені міфи необхідно постійно спростовувати об’єктивним аналізом реальних історичних фактів. Так зване братство слов’янських народів є ідеологічною установкою, яка була придумана комуністичними ідеологами за сталінських часів. Спадкоємцем Русі було Галицько-Волинське князівство. А Московська (пізніше Російська) держава розвивалася із золотоординського улусу. Модель державності тодішня Московія запозичила саме від Золотої Орди. Тому генетично державність у Росії – від царизму до комунізму і нинішньої так званої “суверенної демократії” – формувалася згідно з деспотичною та авторитарною моделлю урядування.

Переяславська рада також не має того доленосного значення, яке їй приписують російські міфотворці. Фактично, це була одна з багатьох ситуативних військово-політичних домовленостей, які широко використовувались Богданом Хмельницьким. До речі, на Переяславській раді не було підписано жодного документа.

Історична міфологія цілеспрямовано підживлюється в суспільній свідомості Росії за допомогою засобів сучасної комунікації та псевдонаукових розробок різного роду доморощених “істориків” і “геополітиків”. Тому не випадково видатні постаті з минулого України, які заклали фундамент українського бачення історії, з погляду російського політичного та культурного істеблїшменту, є зрадниками або еретиками. Як наслідок, розвінчання міфів є магістральним шляхом до усвідомлення місця України в історичному процесі і формування збалансованої гуманітарної політики, яка стане базисом національної ідентичності.

Сьогодні головним ідеологічним проектом Росії є так званий “*русский мир*”. Проект “русского мира” – приклад того, яким чином гуманітарна проблематика використовується для реалізації геополітичного та геоекономічного впливу Російської Федерації на пострадянському просторі.

Адепти цього проекту стверджують, що “Росія не обмежується кордонами Російської Федерації”. Тому проблематика “русского мира” не обмежується питаннями культурної підтримки російськомовної діаспори, а фактично слугує ширмою забезпечення зовнішньополітичної, економічної та військової експансії.

Як свідчить гіркий досвід України, актуалізація гуманітарних питань (“захист” російської мови, вимога “забезпечення культурних потреб” російськомовного населення тощо) виступає першим кроком для легітимації прямого політичного втручання у внутрішні справи сусідньої держави. Потім відбувається активізація сепаратистських угруповань під тиском пропаганди цінностей

“русского мира”. Наступний крок – пряме військове втручання. Драматичні події в Криму і на Донбасі 2014 р. красномовно демонструють, яким чином російський істеблшмент, виправдовуючи експансію, використовує установки захисту “русского мира”.

Як наслідок реалізації проекту “русского мира” в Криму впроваджується політика знищення викладання української мови в школах і вищих навчальних закладах. Учителі української мови і літератури насильно перекваліфікуються у викладачів російської мови і літератури. У Таврійському національному університеті Сімферополя ліквідовано факультет української філології, закрито кафедру кримськотатарської літератури. На територіях Луганської і Донецької областей, захоплених терористами та російськими окупантами, з початку нового навчального року у школах забороняється викладання української мови, літератури та історії України.

Наша країна – не єдиний об’єкт зазіхання “русского мира”. Створення Митного і в перспективі Євразійського союзів підкріплюється не лише економічними та торговельними важелями, а й гуманітарними програмами. Ці інтеграційні об’єднання мають функціонувати саме на засадах цінностей “русского мира” і під патронатом російського політичного істеблшменту.

Від цілковитого розчинення в “русском мире” Україну врятувало те, що протягом майже чотирьохвікової “дружби” з “великим русським народом” у свідомості активних прошарків українського суспільства на генетичному рівні сформувався імунітет проти гуманітарної зовнішньої агресії. Тому відмова попередньої влади від євроінтеграційного курсу дала поштовх революційним подіям кінця 2013 та початку 2014 рр. Україна остаточно обрала європейську інтеграцію як шлях економічного розвитку та духовного відродження.

Водночас нам необхідно усвідомлювати, що існує серйозна проблема вразливості певних соціальних груп населення перед загрозою зовнішньої гуманітарної агресії. Зміцнюється експансіонізм “русского мира”, націлений на знецінення наших культурних традицій. Саме тому образ українця в російському інформаційному просторі існує у вигляді “хохла”, “бандерівця” або “укрофашиста”.

Зусилля щодо створення ефективної гуманітарної безпеки держави в сучасних умовах мають бути спрямовані на зміну викривленого культурно-генетичного коду, за допомогою якого формувався світогляд декількох поколінь українських громадян. Цю роботу не можна виконати за один день. Успіху тут можна досягти, впроваджуючи системну гуманітарну політику впродовж тривалого часу.

Як бачимо, буває таке, що посібники з історії є зброєю не менш сильною, ніж автомат Калашникова. Сьогодні відповіддю на російську агресію має бути не лише модернізація української армії, а й шкільний та університетський підручник з історії, який повинен стати ефективним засобом боротьби за свідомість та українську ідентичність молодого покоління.

Тепер – про *гуманітарні аспекти внутрішньополітичних загроз*. Необхідно усвідомлювати масштаб проблеми подолання ідеологічних забобонів “радянської людини”. У порядку ілюстрації – декілька статистичних даних. За результатами соціологічного опитування, проведеного у квітні 2014 р,

33 % респондентів зазначили, що жалкують за розпадом Радянського Союзу в 1991 р., і 49 % повідомили, що позитивно ставляться до розпаду радянської імперії. Начебто більшість наших громадян позбавилися радянського минулого.

Водночас регіональний розподіл отриманих відповідей свідчить, що необхідна системна робота, спрямована на послідовну деструкцію “радянщини”. Так, 61 % жителів Донбасу зазначили, що жалкують про розпад СРСР. Серед жителів Західного регіону таких було лише 8 %. Водночас 12 % респондентів із Донбасу зазначили, що позитивно сприймають розпад Радянського Союзу, тоді як серед жителів Західного регіону таких було 84 % (опитування соціологічної групи “Рейтинг”, проведено у квітні 2014 р.).

Наведені цифри демонструють, що в Україні між регіонами існує історико-культурна прірва. Її подолання і є центральним завданням гуманітарної безпеки держави.

Особливої актуальності зазначене завдання набуває з огляду на необхідність гуманітарної реінтеграції жителів територій, постраждалих від воєнних дій на Донбасі. Це – колосальна проблема, вирішення якої вимагає прискіпливої і відповідальної роботи органів центральної та місцевої влади. Необхідне цілеспрямоване поширення серед населення Сходу та Півдня усвідомленого розуміння історії й культури України. Це слід розуміти всім причетним до проектування державної політики, оскільки лише за рахунок розвитку регіональної економіки не вдасться сформувати національну ідентичність.

За часів панування режиму Януковича політико-економічні клани насаджували кримінальну політичну культуру в східному регіоні. Так звані “ДНР” і “ЛНР” по праву можна вважати наочним результатом втілення цієї кримінальної політичної ідеології.

Президент України Петро Порошенко 21 вересня в інтерв’ю українським телеканалам наголосив, що війну на Донбасі “виграти ми можемо лише миром”. Це означає, що гуманітарні пріоритети тут мають бути стратегічними напрямками державної політики. Необхідно запропонувати зневіреним жителям постраждалих від війни територій зрозумілу і привабливу альтернативу тій моделі суспільних відносин, яку створили корумповані кримінальні клани. Головне – пояснити справжні причини трагедії, в якій опинилася значна частина населення Донецької та Луганської областей.

Цей регіон став справжньою жертвою кримінального бюрократично-олігархічного режиму. Саме тут вкрай актуальною постала проблема люмпенізації широких верств населення і поширення викривлених культурологічних міфів. На часі не тільки створення стратегії відновлення Донбасу. Попереду боротьба за український Схід України.

Водночас доцільно думати не про механічне відродження архаїчної економіки, а про побудову сучасних індустріальних комплексів. Також центральні органи влади мають приділити особливу увагу створенню умов для розвитку приватної ініціативи і забезпечення доступу до культурних благ.

Кілька слів про *гуманітарний складник порядку денного зміцнення безпеки*. Гуманітарна ситуація на прикордонних територіях з деякими країнами Східної та Центральної Європи також має бути в центрі нашої уваги. Ми тривалий час вважали й робили вигляд, що на цьому напрямі у нас тільки друзі. Водночас

у контексті війни на сході України нас не можуть не турбувати спроби окремих країн-сусідів використати гуманітарні чинники задля зміцнення свого впливу на прикордонних територіях. Зокрема, йдеться про непогоджену з Україною роздачу румунських паспортів, вимоги щодо створення угорської територіальної автономії та національного виборчого округу, одностороннє політичне укорінення на українських теренах русинства тощо.

Що робити в такій ситуації? Завдання формування стійкої національної ідентичності – це проблема, яка потребує постійної уваги як з боку центральних органів влади, так і громадянського суспільства. Жителі Західного та Східного регіонів різні за своїми культурними й історичними уподобаннями. На порядку денному стоїть завдання зміцнення цінностей, що їх об'єднують. Без цього Україна не зможе відбутися як успішна держава.

Окрім зміцнення загальнонаціональних цінностей, не менш актуальною є проблема децентралізації гуманітарної політики. З метою підвищення ефективності доцільно провести оптимізацію у її формуванні та реалізації, коли за центром залишаються повноваження в ухваленні рішень, які мають загальнонаціональне значення, а решта проблем відходить до компетенції місцевих органів влади. Проте на сьогодні в експертного середовища і управлінців відсутнє чітке концептуальне бачення організаційних та інституційних засад децентралізації гуманітарної політики.

Політична та гуманітарна агресія “руського мира”, яка призвела до воєнного конфлікту, є не лише проблемою України. На жаль, наші партнери із європейських країн недостатньо усвідомлюють те, що ця драма має загальноєвропейський характер. У свідомості деяких європейських політиків домінує помилкова установка, що, мовляв, “Україна сама винна в тому, що з нею відбувається”. Це – наслідок небажання визнати, що Росія цілеспрямовано руйнує політико-правові засади європейського безпекового простору, який сформувався за останні десятиріччя. Сьогодні Україна відчуває трагічні наслідки нашестя “руського мира”. Завтра, якщо його не зупинити, в аналогічній ситуації опиняться країни Східної та Центральної Європи. Тому гуманітарна та військова експансія “руського мира” є загальноєвропейською проблемою, яку необхідно вирішувати консолідованими зусиллями.

## 9.6. РОСІЙСЬКИЙ СЛІД РАДИКАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ В КРАЇНАХ ЄС

Публікується за: *Власюк О. С.* Радикалізація політичних сил в країнах ЄС / Укрінформ. Блоги – 2014. – 21 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/radykalizaciya-politychnyh-syl-v-krayinah-yes>

Фінансово-економічна криза, яка розпочалася в Європі у 2008 р. і яка спричинила різке зростання безробіття та поглиблення розмежування між найбагатшими й найбільш бідними прошарками суспільства, значно посилила позиції радикальних та націоналістичних партій правої і лівої ідеології, які почали нарощувати свій політичний вплив у країнах Європейського Союзу, у тому числі в регіоні Центрально-Східної Європи.

У своїх публічних виступах представники цих сил асоціюють усі негативні соціально-економічні процеси в країнах з членством у Європейському Союзі, передачею значної кількості повноважень до Брюсселя та неможливістю проводити власну незалежну економічну політику. Поряд із цим провідне місце в ідеології партій продовжують зберігати ідеї повернення етнічних земель та відновлення історичної справедливості.

Російська агресія проти України й незаконна анексія Криму завдали нищівного удару непохитності Гельсінських принципів ОБСЄ щодо непорушності державних кордонів та територіальної цілісності країн Європи. Слабка реакція Заходу на анексію Криму фактично надала радикальним націоналістичним силам у різних країнах Європи сигнал щодо теоретичної можливості реалізувати власні експансіоністські цілі на основі “кримського прецеденту”, а саме нав'язане силою волевиявлення етнічної групи, яка проживає на території, що упродовж певного часового проміжку належала країні етнічної приналежності.

Для реалізації цих цілей обов'язковою умовою для таких сил є суттєве послаблення Європейського Союзу та НАТО як інтеграційних об'єднань, а також пошук сильного союзника, який міг би виступати інструментом політичного та економічного тиску на країни, частини яких стануть об'єктами територіального перерозподілу.

Саме в цьому контексті і збігаються інтереси політичних партій радикального спрямування та Росії, яка останнім часом активізувала відповідну адресну підтримку, у тому числі фінансову.

Поєднують ці партії та офіційну Москву такі чинники, як прагнення послабити інституції ЄС, зупинити процес його поступового перетворення у “Сполучені Штати Європи”, а також антиамериканські настрої.

Неприємною, але логічною з погляду зростання підтримки Росії несподіванкою для європейських політичних еліт стало збільшення у складі Європейського Парламенту нового скликання чисельності маргінальних політичних сил, переважно радикального, популістського спрямування, та окремих депутатів, які відстоюють відверто проросійські та/або антиукраїнські позиції.

Зокрема, поширеною позицією серед таких депутатів є твердження про начебто здійснення в Україні в лютому 2014 р. державного перевороту, а також визнання ними легітимних інтересів Росії в Україні та східноєвропейському регіоні загалом.

Низка політичних сил і депутатів мають налагоджені особисті та партійні зв'язки з російським політичним керівництвом. Окремі депутати Європарламенту створюють провокативні інформаційні приводи проти України (зокрема, йдеться про організовану в Європейському Парламенті виставку про начебто наявність фашизму в Україні та події в Одесі 2 травня 2014 р., подані в абсолютному викривленому світлі).

Зазначене значною мірою стосується фракції “Європейські об'єднані ліві – Нордичні зелені ліві” (зокрема, депутат фракції від Латвійського російського союзу Т. Жданок (Латвія), великої частини фракції “Європа свободи та прямої демократії” (зокрема, співголова цієї фракції Н. Фараж (Велика Британія), низки позафракційних депутатів від Національного фронту з Франції (зокрема, депутати М. Ле Пен, Ж.-М. Ле Пен, А. Шопард, Ж.-Л. Шаффгаузер), партії “Йоббік” з Угорщини (зокрема, депутат Б. Ковач), Партії незалежності з Великої Британії та низки інших.

Яскравим прикладом співпраці між Москвою та зазначеними партіями стало проведення т.зв. “референдуму” у Криму, який відвідали спостерігачі з угорського “Йоббіку”, болгарської “Атаки”, французького “Національного фронту”, Австрійської народної партії, бельгійської партії “Фламандський інтерес”, італійських “Вперед, Італія!” і “Північна ліга”, польської “Самооборони” та німецької партії “Ліві”, а також голосування в Європарламенті за ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 16 вересня 2014 р., під час якого 127 представників зазначених сил в ЄП висловилися проти такого рішення.

Найближчим для України прикладом посилення радикальних сил у державі Центрально-Східної Європи є Угорщина, де ультраправий “Йоббік” протягом тривалого часу асоціюється з інтенсивною підтримкою з боку Росії, зокрема, у травні цього року прокуратура Угорщини висунула звинувачення євродепутату Бела Ковачу від цієї партії у шпигунстві на користь Москви (що, водночас, не завадило йому переобратися до нового складу Європарламенту). Коли в березні цього року Росія анексувала Крим і почала активно роздмухувати, підтримувати й фінансувати сепаратистські настрої на сході України, “Йоббік” відверто підтримував дії В. Путіна, як зробив це і у 2008 р. під час російсько-грузинського конфлікту.

Ситуація з Кримом, за умови визнання його статусу де-факто або навіть де-юре з боку міжнародної спільноти, дає змогу угорським радикалам сподіватися на повернення до складу Угорщини історичних угорських територій, втрачених за підсумками Першої світової війни. Не забувають угорці і про українське Закарпаття – навесні цього року “Йоббік” провів інформаційну кампанію та демонстрації, покликані винести на громадське обговорення можливість “повернення” Закарпаття до складу Угорщини в разі нездатності України забезпечити власну територіальну цілісність.

Зазначені процеси піднесення радикальних політичних сил у європейських країнах мають розглядатися як системна загроза не тільки для інтеграційного проекту ЄС, у тому числі з огляду на залучення до їх підтримки Росії, а й як довгострокова загроза для континентальної безпеки.

## 9.7. РОСІЯ ЗНИЩУЄ СУЧАСНУ СИСТЕМУ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ

Публікується за: *Власюк О. С. Росія знищує сучасну систему міжнародної безпеки / Укрінформ. Блоги. – 2014. – 1 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.com/blog/oleksandr-vlasyuk/rosiya-znyshchuye-suchasnu-systemu-mizhnarodnoyi-bezpeky>*

Російська агресія в Україні сьогодні об’єктивно сформувала не лише екзистенційний виклик для нашої держави – у небезпеці перебуває вся чинна система міжнародної безпеки та європейський безпековий простір зокрема. Російська Федерація протягом останніх 6 місяців зробила все, аби знищити ключові параметри сучасної системи міжнародної безпеки – міжнародне право, концепцію суверенітету, довіру. При цьому вагома складова частина діяльності Росії в цих умовах зосереджена в інформаційному просторі.



Слід визнати, що в сенсі тотальної пропаганди та деструктивних інформаційних впливів Російській Федерації вдалося досягти досить багато. Сьогодні інформаційний, або швидше – пропагандистський складник Росії дедалі більше відповідає класичним настановам Й. Гебельса (у своїй повазі до якого нещодавно освідчувався президент Росії): “Чим більш жахливо збрешеш, тим швидше тобі повірять”. Сьогодні російські ЗМІ не гребують тотальною брехнею, тенденційними коментарями, пропагуванням відверто неправдивих версій подій (на кшталт збиття малайзійського “Боїнга” українською стороною), класичними маніпуляціями з масовою свідомістю та багато чим іншим.

І чим далі, тим очевиднішим стає той факт, що дії Російської Федерації у військовій, зовнішньополітичній, економічній площині спрямовані на дестабілізацію не лише України, а й всього європейського проекту, Європейського Союзу загалом. Більше того, те, як активно і завзято Російська Федерація взялася за це “завдання”, справді ставить під питання саме майбутнє європейського політичного та безпекового простору, якщо ЄС не зможе вчасно на це відреагувати.

Гібридна війна, яку Російська Федерація розгорнула проти України, не закінчується, власне, самою Україною. Уже сьогодні ми можемо констатувати, що вона охоплює Західний світ, який лише частково розуміє цю загрозу.

Якщо першочерговим завданням російської “гібридної війни” була атака на Україну, то сьогодні її інформаційний складник спрямований на Європу. При цьому переслідуються дві пріоритетні цілі.

1. Нав'язування європейському політикуму власного бачення війни в Україні та на саму Україну як “фейлед стейт” (*failed state*), як суто олігархічну державу, яка знищує власних громадян і яка ніколи державою, власне, не була. Водночас цільовою аудиторією інформаційних атак є європейське експертне середовище та масова свідомість.

2. Посилення внутрішніх суперечностей між європейськими державами, а також Європою та США. Для цього використовується весь напрацьований за останні 10 років інструментарій, від прямого економічного тиску до більш витончених підходів, а саме створення власних аналітичних структур у Європі та персональна “робота” з окремими експертами, журналістами, экс-політиками високого рангу.

І по реакції окремих європейських політичних лідерів ми бачимо, що ця діяльність є доволі успішною. Лунають гасла, що в Україні немає ніяких російських військ, що тут триває громадянська війна, що Україні не варто особливо допомагати, що санкції – це неефективний шлях тощо. Різноманітні прикуплені так звані “експерти”, які “відмивають” дії Кремля, просувають у світовий інформаційний простір вигідні Росії меседжі, що йдуть на шкоду національним інтересам України.

Уже сьогодні така політика Росії призводить до істотних внутрішніх суперечностей у Європі, посилюється вплив Кремля у Європарламенті та на окремі політичні сили у Франції, Італії, Іспанії, Німеччині та інших країнах Євросоюзу.

Це призводить до зростання напруження між європейськими державами, лінії зовнішніх і внутрішніх розколів стають більш рельєфними. Європейський політичний, а отже – і безпековий простір стає більш фрагментованим, більш ситуативним, вимушеним мати справу не лише із зовнішніми атаками, а й з внутрішніми суперечностями.

НАТО цю проблему розуміє більш чітко. Саме тому в цьому році створено Центр передового досвіду НАТО зі стратегічних комунікацій, пріоритетом якого є вивчення питань гібридних воєн, російських інформаційних кампаній та їх пропагандистських зусиль. За результатами останнього саміту НАТО у Ньюпорті, питання стратегічних комунікацій вийшло на рівень фінальних рішень. Більше того, пункт 13-й підсумкової заяви саміту НАТО чітко встановлює взаємозв'язок між "гібридними війнами" та "стратегічними комунікаціями".

На жаль, Європейський Союз ще не до кінця розуміє, що в особі російських засобів масової інформації (якщо їх ще можна так назвати) він стикається не з інститутом власне "інформування", а з налагодженим пропагандистським апаратом. Перефразовуючи Карла Клаузевіца, який говорив, що "війна є продовженням політики іншими засобами", стосовно російських ЗМІ можемо сказати, що вони є засобом продовження політики Кремля, майже повністю втративши будь-який зв'язок із класичним розумінням медіа, притаманним демократичному світу.

Саме тому з року в рік фінансування міжнародних студій російських провідних телеканалів зростає, а "Раша Тудей" (*Russia Today, RT*) уже має бюджет у сотні мільйонів доларів. Фактично Росія відновила для власних ЗМІ класичну радянську модель преси, просто місце "Правди" та "Ізвестій" посіли інші видання.

Не слід забувати, що Росія активізувала свою діяльність і в соцмережах. Причому не лише у власних та російськомовних сегментах, а й іншомовних. Деякі британські видання прямо попереджають своїх читачів, що спостерігається навалa російських коментаторів на сайти видань і що проти публікацій, у яких засуджується політика Росії, ведеться жорстка пропагандистська війна. Нещодавно про те, як Російська Федерація діє у соцмережах, розповідав і Голова Служби безпеки України, зазначаючи, що у надзвичайно короткі строки були створені сотні штучних акаунтів користувачів з метою застосування для ведення інформаційної війни в одній із соцмереж. І це – лише один зареєстрований випадок. Можна не сумніватись, що аналогічною за формою є діяльність і проти західних держав та їх громадської думки.

Маємо визнати – протистояти інформаційній політиці Росії важко. Важко хоча б тому, що Росія вкладає колосальні кошти в цю діяльність, а за загальними обсягами фінансування та цілісністю заходів часто перевищує будь-які країни на європейському континенті. Майже тотальна підконтрольність російських ЗМІ Кремлю дозволяє одночасно запускати по всіх можливих напрямках свої меседжі та спеціальні інформаційні операції. Ми ж вимушені реагувати на це як демократична держава, оскільки в інших випадках ризикуємо самі перетворитись на такого ж авторитарного "дракона".

Однак те, що ми знайдемо свою відповідь на цей виклик, – безсумнівно. Причому, як я сподіваюсь, – разом із Європейським Союзом, який є нашим ключовим зовнішньополітичним пріоритетом. Водночас, як це не дивно може пролуhati, для ЄС зазначена проблема навіть більш гостра, ніж для України. Точніше так: Україна має очевидні сильні внутрішні запобіжники, які або сформувались ситуативно, або були вимушено сформовані за останні 6–7 місяців

активної боротьби за незалежність та територіальну цілісність. Україна на сьогодні має: (а) досить ідейно монолітне суспільство та (б) розуміння того, що проти неї реально ведеться інформаційна війна як складова частина гібридної війни. Ми вже практично застосовуємо перше коло засобів протидії антиукраїнським інформаційним заходам, поки що, на жаль, переважно рестриктивного характеру. Далі – слово за наступальною інформаційною політикою.

Натомість у Європі, яка є надзвичайно складною політично, культурно, гуманітарно, етнічно, є величезна кількість досить непростих внутрішніх дискусій та проблем, штучний тиск на які створює виклики й загрози всьому європейському проекту. При цьому в Європі зберігаються політичні, правові та філософські традиції, які вкрай ускладнюють реагування на специфічні виклики, які інспірує Росія своєю зовнішньою інформаційною політикою.

Росія це розуміє і намагається використати у власних інтересах. І, як уже зазначалося, це їй частково вдається. Європа має зрозуміти, що інформаційна війна проти неї вже ведеться і, якщо на неї не відповісти адекватно, то в недалекому майбутньому можна отримати суцільно дезінтегрований власний інформаційний простір, посилення внутрішніх суперечностей та істотне послаблення власного безпекового простору.

Усе це – не в інтересах України. Значить, нам потрібно разом шукати відповідь на ці виклики, оскільки їх нейтралізація є основою нашої цілісності та суверенності в майбутньому.

## 9.8. НАСЛІДКИ ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ РФ В УКРАЇНІ ДЛЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ

Публікується за: *Власюк О. С. "Краще стріляти собі в ногу, ніж дати себе застрелити в голову" / Укрінформ. Блоги. – 2014. – 9 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.com/blog/oleksandr-vlasyuk/krashche-strilyaty-sobi-v-nogu-nizh-daty-sebe-zastrelyty-v-golovu>*

Аналіз трансформації європейського простору безпеки не буде повним без оцінки економічних наслідків воєнної агресії РФ в Україні. Очевидно, що в умовах глобалізації економіка є високоефективною та високоточною зброєю, а з плином часу ми будемо свідками лише підвищення ролі економічних чинників у конфліктах. Концепція економічного тиску у відповідь на воєнну агресію, нині обрана США, ЄС та іншими країнами, засвідчує стратегічну важливість економічних чинників у формуванні відповідей на такі виклики.

Аналізуючи економічні чинники посилення воєнної агресії РФ проти України, маємо виходити з наступного.

1. Напередодні гарячої фази агресії проти України РФ системно розбудовувала економічне підґрунтя для забезпечення воєнних дій. Такий своєрідний економічний плацдарм формувался не лише в Україні, а й у Європі. Російською Федерацією з метою забезпечення передусім політичних інтересів була сформована розгалужена мережа економічних агентів, міцно вбудованих в економіку країн Європи та, зокрема, України. Ця система формувалась не одне десятиліття і залишається впливовою та дієвою.

Ескалація воєнної агресії РФ проти України зумовила певні зрушення в середовищі європейської бізнес-спільноти. У зв'язку з анексією Криму та посиленням агресії на сході України країни ЄС та НАТО цілеспрямовано відійшли від принципу ведення бізнесу “як і завжди”. Насамперед йдеться про рішучі та системні заходи європейських країн щодо зниження енергозалежності, диверсифікації торговельних та фінансових потоків, а також звуження можливостей економічного шантажу з боку РФ в інших сферах. Разом з тим і у країнах ЄС, і в Україні залишається багато “вразливих точок” в економіці, які продовжує експлуатувати РФ.

Однак у сфері енергетики чітко окреслилися перспективи демонтажу платформ російського впливу, зокрема:

- відбувається послідовне заміщення РФ у структурі поставок енергетичних матеріалів;
- оптимізуються стратегічні резерви, використання яких тривалий час гальмувалося тиском високих цін на енергоресурси;
- динамічно розвиваються альтернативні енергетичні технології, зокрема розширюється потенціал використання сланцевого газу на тлі певного послаблення газового лобі.

2. Демонтаж російських економічних важелів тиску на країни ЄС буде досить тривалим процесом, тоді як економічні маніпуляції, до яких вдається РФ, у тактичному вимірі є високорезультативними. Зазначу, що значною мірою ефективність цих дій ґрунтується на порушенні Російською Федерацією міжнародних процедур, які регулюють ринкові взаємовідносини. Це дозволяє Росії мати більш широке поле для маневру. У свою чергу процедури застосування системи міжнародного економічного права, арбітражу та інших інституційних важелів вирішення економічних конфліктів не дозволяють країнам, які її безумовно дотримуються, оперативно реагувати на економічну агресію. Демократичні та бюрократичні процедури, яких дотримуються країни ЄС, дають змогу РФ отримати помітні переваги у часі.

У цьому контексті санкції дають результат, який виправляє недосконалість традиційних механізмів стримування агресії. Уже сьогодні можна констатувати, що лише пакет енергетичних санкцій зумовив зниження світових цін на нафту на 15 %. Це вже є критичним для наповнення бюджету РФ (107 дол. США за барель – критерій бездефіцитності) та не дозволяє утримувати грошово-кредитну стійкість. Більше того, тиск на РФ в енергетичній сфері посилюється “заморожуванням” практично всіх проектів розроблення нових родовищ енергетичних ресурсів.

Водночас економічні санкції з боку країн розвинутої демократії мають довготерміновий характер і в тактичному плані за результативністю помітно поступаються активним агресивним діям РФ.

3. Практика засвідчує, що посилення військової агресії РФ, як правило, супроводжується безпрецедентним економічним тиском. Концепція економічного співробітництва не як інструменту двостороннього розвитку, а як чинника тиску на контрагентів є деструктивною, проте досить ефективною економічною зброєю РФ. Численні “яблучні”, “сирні”, “м'ясні” та інші війни, заборона ввезення в РФ продуктів харчування з ЄС – це лише невеликі приклади того, з якими

проблемами стикаються країни, на які спрямований економічний тиск РФ. І, на жаль, слід констатувати, що результативність зазначених дій посилюється грою Росії на розбіжностях між країнами ЄС, якими вона вдало маніпулює.

РФ активно поєднує воєнну агресію проти України з економічним та енергетичним шантажем. Інструментом енергетичного шантажу з боку РФ є насамперед маніпулювання обмеженням або припиненням поставок до ЄС. Контролюючи рівень інтенсивності воєнних дій, РФ тим самим впливає на здатність України забезпечувати необхідну безпеку економічної інфраструктури, зокрема трубопроводів. Отримання РФ доступу до української інфраструктури транзитних поставок енергоносіїв у ЄС є вкрай небезпечним сценарієм розвитку майбутніх подій.

У цьому контексті слід наголосити на потребі переосмислення концепції зміцнення європейського безпекового простору шляхом посилення колективної економічної безпеки. Потрібна ідентифікація нових критеріїв колективної європейської економічної безпеки, розбудова системи колективного економічного захисту й оперативного усунення економічних схем ретрансляції загроз, створення органів для координації економічних заходів щодо підвищення колективної економічної та фінансової безпеки, а також формування системи швидкого реагування на економічну агресію та тиск РФ на європейські країни, до яких належить і Україна. Важливо визнати, що ефективність протидії воєнній агресії РФ критично залежить від демонтажу економічних важелів її впливу на країни ЄС та Україну.

Ескалація воєнних дій в Україні сьогодні поширює свій вплив на нові регіони і держави, провокуючи виникнення економічних деформацій безпекового простору у Центральній та Східній Європі. На початку вересня 2014 р. новопризначеним Комісаром ЄС з питань зовнішніх відносин Федерікою Могеріні визнано той факт, що Росія більше не є стратегічним партнером ЄС. Це зумовлює необхідність термінового перегляду чинної в Європі системи безпеки загалом та її економічного складника зокрема.

Насамперед актуалізується необхідність збільшення витрат європейських країн на потреби безпеки. Дипломатичні інструменти, якими оперують європейські країни, мають зміцнитися шляхом нарощування військового потенціалу.

Під впливом конфлікту в Україні на вересневого 2014 р. саміті НАТО було ухвалено рекомендаційне рішення щодо підвищення країнами-членами військових витрат до 2 % від ВВП протягом найближчих 10 років. Члени НАТО також зобов'язуються спрямовувати 20 % оборонного бюджету на інвестиції, у тому числі на нове військове обладнання. Тим самим ламається тенденція до скорочення військових витрат.

Нині лише в чотирьох із 28 держав – членів НАТО спостерігається відповідність або перевищення зазначеного рівня військових витрат, а саме – у США, Великій Британії, Греції та Естонії. Отже, країни – члени НАТО, військові витрати яких не відповідають цьому критерію, з високою ймовірністю будуть змушені переглянути свої бюджети в напрямі збільшення видатків на оборону.

Як уже зазначалося, пріоритетного значення на європейському континенті сьогодні набуває енергетичний складник, оскільки конфлікт на сході України загострює питання залежності країн Європи від постачання російських енергоносіїв.

На сьогодні частка РФ у загальних обсягах імпорту природного газу до ЄС становить 42 %, в обсягах імпорту сирої нафти – 33 %. Щодня ЄС витрачає 1 млрд євро на імпорт мінеральних продуктів; єдиним постачальником природного газу для шести держав-членів є Росія. Значні обсяги енергоресурсів надходять через територію України. Саме тому відсутність гарантій з боку РФ щодо їх безперебійних поставок до європейських країн є чинником виникнення загроз енергетичній безпеці на теренах Європи.

Так, у червні 2014 р. українсько-російський конфлікт досяг нового піка, коли висока напруженість у взаємовідносинах була додатково посилена припиненням постачання газу компанією “Газпром” до України за несплату боргу. Занепокоєння Європи викликають також погрози керівництва Міністерства енергетики РФ щодо можливості перебоїв у поставках російського газу до окремих країн Європи в разі продовження реверсу палива в Україну.

Слід зазначити, що “енергетичні” конфлікти між Росією і Україною не нові. Аналогічна ситуація спостерігалася у 2009 р., коли Росія припинила постачання енергоносіїв до України. Під час цього інциденту в кількох країнах ЄС значно зменшилися поставки газу з Росії, а в деяких поставки природного газу повністю припинилися, що зумовило відчутні економічні та соціальні наслідки. Наприклад, Болгарія була змушена зупинити виробництво на окремих важливих промислових підприємствах, а у Словаччині взагалі був оголошений режим надзвичайного стану.

Поряд із діями Росії із перекриття поставок газу в Україну безпосередню загрозу енергетичній безпеці Європи формує зближення Росії з Китаєм у контексті зміщення у цьому напрямі енергетичних акцентів. Так само, як ЄС залежить від російських енергоносіїв, так і Росія залежить від європейського енергетичного ринку. Росія враховує наслідки такої залежності і проводить диверсифікацію ринків постачання енергоносіїв. Прикладом є укладений 21 травня 2014 р. контракт на постачання природного газу до Китаю терміном на 30 років і вартістю 400 млрд дол. США.

Можна з упевненістю сказати, що укладання цієї угоди, з одного боку, засвідчує напружені відносини Росії із Заходом у світлі конфлікту в Україні, а з іншого – сигналізує про зміцнення китайсько-російських відносин та ресурсне забезпечення китайського економічного зростання в обмін на підтримку Китаю у протистоянні з країнами Заходу.

Суттєвим наслідком конфлікту в Україні для економіки ЄС стало прийняття Європарламентом резолюції рекомендаційного характеру від 17 квітня 2014 р. про призупинення будівництва “Південного потоку” (трубопроводу з РФ до Південної Європи по дну Чорного моря в обхід території України). В основі цього рішення лежали аргументи про те, що підтримка “Південного потоку” не збігається з енергетичними інтересами України і дає Росії потужний важіль впливу на європейський енергетичний простір.

Ухвалення цього рішення досить складно далось керівництву ЄС, яке опинилося перед вибором між власними економічними інтересами (будівництво цього газопроводу дозволило б Європі диверсифікувати шляхи постачання природного газу з РФ та зменшити залежність від газопроводів на території України) та необхідністю засвідчити політичну підтримку Україні у її конфлікті

з Росією. Для України призупинення реалізації проекту “Південний потік” дає змогу зберегти надходження від експорту послуг із транспортування газу з РФ до Європи через вітчизняну газотранспортну систему.

У відповідь на загрози порушення стабільності поставок енергоресурсів до ЄС з боку РФ, а також ймовірної переорієнтації російських енергопотоків на Схід для держав – членів ЄС посилюється необхідність вжиття кроків, спрямованих на зміцнення енергетичної незалежності.

Декарбонізація від енергозалежності і підвищення енергоефективності вже давно лежать в основі Європейських енергетичних стратегій. Конфлікт в Україні продемонстрував нагальну потребу в більш тісному зв'язку цих цілей з енергетичною безпекою. У березні 2014 р. ЄС провів дводенний саміт, на якому Європейській Комісії було доручено напрацювати план зі скорочення високої залежності Європи від імпорту енергоносіїв, особливо з Росії. У цьому контексті логічними виглядають кроки щодо налагодження постачання до ЄС природного газу з Ірану, інформація про які з'явилася в середині вересня 2014 р.

28 травня 2014 р. Європейська Комісія презентувала Європейську стратегію енергетичної безпеки, яка базується на поглибленому аналізі енергетичної залежності країн – членів ЄС. Стратегією пропонується перелік заходів, які мають бути реалізовані у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі з метою формування адекватної відповіді на виклики енергетичної безпеки ЄС. Це, зокрема:

- негайні дії, спрямовані на підвищення спроможності ЄС долати виклики, пов'язані з можливістю зриву поставок енергоносіїв до ЄС взимку 2014/2015 рр.;
- посилення механізму солідарності та оперативного реагування на виклики енергетичної безпеки ЄС, захист критичної енергетичної інфраструктури Співтовариства;
- утримання темпів зростання енергоспоживання в ЄС;
- розвиток функціонального та глибоко інтегрованого внутрішнього енергоринку ЄС;
- збільшення обсягів генерації усіх видів енергії в ЄС;
- подальший розвиток передових технологій у сфері енергетики;
- диверсифікація зовнішніх джерел постачання та транспортування енергоресурсів до ЄС;
- посилення координації між країнами ЄС з питань формування національної енергетичної політики, дотримання правила “єдиного голосу” в зовнішній енергетичній політиці ЄС.

Цілком зрозуміло, що зниження залежності Європи від російського газу не зможе вирішити конфлікт в Україні, але такі дії слугують чітким сигналом керівництву Росії про те, що ЄС більше не готовий до співпраці з країною, яка демонструє непередбачувану й агресивну поведінку.

Крім негайної потреби корегування енергетичної політики, конфлікт в Україні зумовив розроблення в ЄС нових підходів щодо застосування економічних санкцій та відповіді на аналогічні кроки з боку Росії.

Ескалація конфлікту на початку вересня 2014 р. призвела до запровадження нових санкцій щодо Росії з боку різних країн, у тому числі ЄС, який ввів санкції

проти трьох компаній нафтогазової галузі, трьох компаній оборонної промисловості та п'яти банків Росії. Суть санкцій так званої “третьої хвилі” полягає в наступному:

- громадянам країн ЄС і європейським компаніям заборонено здійснювати операції з цінними паперами цих компаній і банків терміном обігу понад 30 днів;
- російським компаніям і банкам заборонено здійснювати операції з рахунками в європейських банках, інвестиційні консультації, управління портфельними інвестиціями й організацію розміщень цінних паперів;
- громадянам країн ЄС і європейським компаніям заборонено надавати послуги з глибоководної розробки та видобутку нафти в Арктиці і на сланцевих родовищах на території Росії;
- запроваджено ембарго на поставки зброї до Росії;
- заборонено поставки європейських технологій подвійного призначення, які можуть бути використані як у цивільній, так і в оборонній промисловості;
- заборонено здійснювати експорт технологій та обладнання для російських енергетичних компаній, необхідних для освоєння шельфових родовищ.

Ці санкції стали доповненням до їх “першої та другої хвилі”, запроваджених протягом весни й літа 2014 р. Нагадаємо, що зміст попередніх санкцій полягав у забороні на в'їзд на територію ЄС 58 громадянам Росії і громадянам інших країн, пов'язаним із сепаратистськими утвореннями на території України, та заморожуванні належних їм активів, виявлених у будь-якій з країн ЄС. Крім того, дев'яти компаніям РФ, переважно військово-промислового комплексу, заборонили постачати товари та технології подвійного призначення до країн Євросоюзу.

Водночас, з огляду на значний обсяг торгівлі між ЄС та Росією<sup>1</sup>, запровадження санкцій викликає невдоволення серед багатьох представників ділових кіл в ЄС. Так, керівництво Угорщини та Словаччини розкритикувало рішення ЄС щодо санкцій, наголосивши на тому, що вони завдають більше шкоди економіці ЄС, ніж Росії. Слід нагадати, що у 2013 р. експорт до Росії товарів подвійного призначення, зброї та технологій для нафтових компаній, заборонених відповідно до санкцій ЄС, становив 27 млрд дол. США, 403 млн дол. США та 200 млн дол. США відповідно.

Росія не забарилася відповісти на запроваджені санкції і обмежила імпорт харчових продуктів з ЄС. Якщо в загальному товарообороті Росія для ЄС – третій торговельний партнер, то у сфері продовольства вона – на другому місці. За даними Євростату, у 2013 р. ЄС продав в РФ продовольчих товарів на 11,8 млрд євро, що становить 10 % від усього аграрного експорту. За попередніми оцінками Єврокомісії, ембарго стосується товарів, експорт яких приносив 5,2 млрд євро. Найбільше рішення Кремля б'є по Німеччині, Польщі, країнах Бенілюксу і Франції. Зокрема, на Нідерланди, найбільшого аграрного експортера Європи, припадає 1,5 млрд євро товарообороту з РФ.

Як наслідок, Європа сьогодні стикається з проблемою пошуку інструментарію для підтримки окремих агросекторів, а також вироблення компенсаційних механізмів щодо пом'якшення збитків фермерів. Водночас закриття російського

<sup>1</sup> Експорт товарів з ЄС до Росії у 2013 р. становив 163 млрд дол. США, експорт товарів з Росії до ЄС – 259 млрд дол. США, з яких 216 млрд дол. США припадали на мінеральні продукти.



ринку для європейців відкриває нові можливості для інших виробників – наприклад, для Туреччини, а також виробників овочів з Азербайджану та інших країн пострадянського простору.

Україна найбільш залежна від російських ринків в експорті машинобудівної і металургійної продукції, а також товарів харчової промисловості. Нагадаємо, що ключові види українського продуктового експорту в РФ були заблоковані Росспоживнаглядом і Россільгоспнаглядом ще до заборони на ввезення продуктів з ЄС. У цьому контексті фактична втрата Україною російських ринків стимулюватиме до диверсифікації збуту продукції зазначених галузей.

Підписання Угоди про асоціацію відкриває перспективи розширення українського експорту до Європи. Проте реалізація можливостей, які вона відкриває перед Україною, можлива лише за умови суттєвої модернізації національних виробничих потужностей. Як свідчить практика перших місяців дії одностороннього режиму вільної торгівлі, запровадженого ЄС з метою підтримки економіки України, найбільшу зацікавленість на ринку ЄС отримали вітчизняні сільськогосподарські товари, насамперед зернові.

Унаслідок запровадження санкцій можливі суттєві втрати ЄС у фінансовому секторі. У 2013 р. на ринках ЄС було розміщено 47 % облігацій російських державних фінансових установ на суму 7,5 млрд дол. США. Окрім цього, за період з 2004 по 2012 рр. російські приватні та державні компанії провели первинне розміщення своїх акцій на європейських біржах на суму 48,4 млрд дол. США і 16,4 млрд дол. США відповідно.

Очікуваною реакцією аналітиків на втрати фінансового сектору ЄС від санкцій проти Росії стало зниження індексу довіри до фінансового ринку Німеччини (найбільшої економіки ЄС) до найнижчого з грудня 2012 р. рівня. Як зазначили експерти Мангеймського центру європейських економічних досліджень, які є авторами цього індексу, зниження впевненості у фінансовому ринку Німеччини було “швидше за все пов’язане з поточною геополітичною напруженістю в Україні та в інших країнах”.

Агресія Росії проти України змусила країни ЄС запровадити обмеження на інвестиції в економіку Росії. Наприкінці липня 2014 р. Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) ухвалили рішення про зупинення фінансування проектів у Росії, попри важливість цієї країни для їх інвестиційних портфелів. Так, за підсумками першої половини 2014 р., Росія була основним партнером ЄБРР, на частку якої припадало 19 % від усіх інвестицій за цей період.

Оскільки Росія є найбільшим реципієнтом коштів ЄБРР, то в останнього виникає потреба в пошуку альтернативних проектів для вкладення своїх коштів в інших країнах. У цьому контексті Україна як другий за обсягом реципієнт коштів ЄБРР може розраховувати на значну частку кредитів від цієї установи. Створення у Києві в травні 2014 р. офісу керуючого директора ЄБРР по Східній Європі та Кавказу сприятиме перерозподілу інвестиційних проектів на користь України.

Водночас досвід співробітництва України з ЄБРР свідчить про те, що головною перешкодою на шляху його покращення є необхідність вирішення низки питань. Це, насамперед, подолання корупції на всіх рівнях, зокрема у сфері

діяльності податкових та митних органів, та підвищення ефективності роботи судової системи. Саме від реальних кроків керівництва України у вирішенні зазначених питань залежатиме майбутнє співпраці з ЄБРР.

Подальша ескалація конфлікту в Україні може призвести до застосування нових санкцій, які завдаватимуть збитків ЄС. Так, через потенційну заборону на трансконтинентальні рейси європейські авіакомпанії внаслідок вимушеного використання більш довгих маршрутів можуть зіткнутися зі збільшенням витрат на кілька сотень мільйонів доларів.

Стурбованість Європи очікуваними втратами від обміну санкціями з РФ посилюється результатами окремих досліджень цієї проблеми. У дослідженні нідерландського банку *ING*, представленому 20 серпня 2014 р., прогнозується, що запроваджені РФ обмеження на ввезення окремих товарів можуть коштувати Євросоюзу 6,7 млрд дол. США, втрати 6 % виробництва і 0,04 % ВВП. Крім того, запровадження санкцій може уповільнити розвиток Єврозони на 0,2 % та поставити під загрозу існування 130 тис. робочих місць.

Загалом конфлікт в Україні поставив Європу перед необхідністю вибору між досягненням миру на континенті шляхом примушення до нього Росії через запровадження санкцій і економічними втратами, які виникнуть унаслідок власних санкцій та санкцій у відповідь з боку Росії. Протистояння цих поглядів рельєфно відображає дискусія між прем'єр-міністром Угорщини Віктором Орбаном і міністром закордонних справ Литви Лінасом Лінкявічюсом, у якій на аргумент першого про те, що санкції ЄС проти Росії подібні "пострілу собі в ногу", другий відповів, що "краще стріляти собі в ногу, ніж дати себе застрелити в голову".

Україні залишається сподіватися, що позиція В. Орбана не стане домінуючою в Євросоюзі, а втома Європи від наших проблем не трансформується у відміну санкцій проти РФ. Історія вчить, що лише спільними зусиллями можна поставити агресора на місце та забезпечити реальну безпеку європейського простору.

## 9.9. УКРАЇНСЬКА СИТУАЦІЯ – КЛЮЧ ДО РОЗУМІННЯ МАЙБУТНЬОГО ЄВРОПИ

Публікується за: Власюк О. С. Українська ситуація – ключ до розуміння майбутнього Європи / Укрінформ. Блоги. – 2015. – 3 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.ukrinform.com/blog/oleksandr-vlasyuk/ukrayinska-sytuaciya-klyuch-do-rozuminnya-maybutnogo-yevropy>

Антагоністичне кільце воєн, конфліктів, криз поволі звужується навколо глобального центру сил – євроатлантичної спільноти. Тліють Балкани, палає Близький Схід, полум'я конфліктності перекинулось на схід України. Загроза глобальної кризи й хаосу дедалі більш актуалізується. Це породжує потребу в етиці глобальної відповідальності, яку належить сповідувати всім цивілізованим державам і державним діячам. Особлива відповідальність лежить на країнах-лідерах сучасного світу, які мають достатній економічний, політичний, технологічний потенціал, аби змінити його на краще.

Історія після падіння біполярності не стала лінійною і одноманітною – шляхи її так само розгалужені та різноманітні. Комплексність і взаємозалежність сучасного світу зростають. Розширюється спектр соціальних можливостей, але й відповідно розширюється спектр загроз. Це робить світ менш передбачуваним і стабільним, а отже, й більш небезпечним.

Реалії сьогодення вимагають від політиків загостреної історичної інтуїції. Важливо не прогледіти вузлову подію, яка містить нові можливості й загрози. На мій погляд, нинішня українська ситуація і є такою подією та своєрідним ключем до розуміння майбутнього Європи.

Міжнародне значення подій останнього року в Україні важко переоцінити. Однак їх історичне значення ще більше, хоча й це стане очевидним лише згодом. Проте вже сьогодні маємо всі підстави стверджувати, що йдеться про вузловий момент “зламу лінійності” історії. Він цілком заслуговує на порівняння з руйнуванням Берлінського муру; Балканським конфліктом; боротьбою Сполучених Штатів зі світовим тероризмом; падінням диктаторських режимів у арабському світі. За своєю масштабністю українські події, звичайно, поступаються зазначеним. Проте їх системні наслідки для міжнародних відносин мають не меншу вагу, а можливо, і переважають.

В Україні історія явила свою багатоваріантність. Наша країна демонструє позитивні та негативні сценарії подальшого світового розвитку. Україна стала точкою розгалуження історичних шляхів. Більше того, це своєрідне “дзеркало історії”, в якому проглядаються обриси майбутнього. Тому способи й наслідки вирішення української кризи матимуть велике значення для подальшої історії міжнародних відносин. Вони суттєво вплинуть на сучасний світовий порядок та стануть одним із визначальних чинників його реорганізації.

Нині складається “український прецедент” та шаблон чи зразок урегулювання конфліктів. Він матиме універсальне, а не лише європейське значення. Спосіб і наслідки вирішення конфліктної ситуації на сході України фактично визначають перспективи світового порядку. Швидке, радикальне й повчальне для будь-якого агресора подолання української кризи зробить неможливим виникнення подібних конфліктів у майбутньому. Це дало б змогу зберегти засади існуючого світового порядку непорушними.

Однак уже сьогодні очевидно, що таке вирішення неможливе. Криза триває вже майже рік, демонструючи ознаки ескалації. Тому питання реорганізації безпекового сегмента сучасних міжнародних відносин стає дедалі більш актуальним.

Очевидно, що самі принципи підтримання порядку і збереження миру суттєво змінювати не варто. Водночас арсенал засобів забезпечення порядку та миротворчої діяльності в сучасному світі слід розширити максимально. Ефективність та справедливість сучасного світового порядку є першою умовою його легітимності. Вона безпосередньо залежатиме від того, наскільки ефективно і справедливо вирішиться українська криза. Це засвідчить дієвість санкцій щодо агресора та допомога, яку отримає країна, що стала об’єктом агресії.

Події останнього року в Україні за своїм історичним значенням цілком співвідносяться з розпадом Радянського Союзу та поширенням

Північноатлантичного альянсу і Євросоюзу на схід. В усіх трьох випадках йдеться про точки розгалуження історичних шляхів і моменти системно-стратегічного вибору.

Ще рік тому російсько-український збройний конфлікт важко було навіть уявити. Проте на практиці неймовірне стало реальністю, тому доцільно говорити про початок нової історичної доби. Події останнього року в Україні можуть вважатися знаковими. Вони свідчать, що постбіполярний світ починає жити за своєю власною системною логікою. Доцільно говорити про початок третього періоду історії постбіполярної системи міжнародних відносин. Знаковими подіями першого періоду стали падіння Берлінського муру й розпад Радянського Союзу; другого – розширення Північноатлантичного альянсу на схід. Перший період ніс на собі відбиток біполярності й фактично був її продовженням; другий – став часом встановлення євроатлантично-центричного світу і початком формування відповідного однополюсного міжнародного суспільства. Тепер йдеться про остаточне розмежування з попередньою системою.

Росія та Україна свого часу становили економічну, технологічну, ресурсну та політичну основу Радянського Союзу. Збройний конфлікт між двома найпотужнішими країнами пострадянського простору поставив останню крапку в історії цього наддержавного устрою. У вісімдесятих роках минулого століття загинула власне комуністична ідеологія. Наддержаво-носії цієї ідеології остаточно відходить у минуле лише нині – у вогні російсько-українського конфлікту. Відсьогодні претензія будь-якої держави, навіть великої, бути безпосереднім наступником і спадкоємцем Радянського Союзу виглядає як смішне епігонство. Це фактично намагання амбітного карлика стати на плечі померлого велетня.

Війна на сході України є історичним викликом і для Північноатлантичного альянсу. Причому потужність цього виклику не поступається потужності викликів, що постали перед НАТО під час розширення на схід.

Сьогодні Альянс повертається до своєї головної міжнародної ролі й історичної місії. Це місія збройного захисника та миротворця. Упродовж останніх двох десятків років реальні потужні загрози перед НАТО не стояли. Як наслідок, Альянс частково перетворився на ідеологічну спільноту та політико-координаційний орган. Нині весь світ очікує на повернення у світову політику справді потужної військової організації. Ця організація має бути здатна завдати нищівної поразки будь-якому агресору й радикально вирішити збройний конфлікт будь-якого масштабу.

Таке повернення неможливе без закріплення Північноатлантичного альянсу на східноєвропейських та середземноморських рубежах. У цьому контексті вже починає проглядатися майбутня військово-політична роль та історична місія України. Щоб вижити, Україна має загартуватися у вогні нинішнього конфлікту, зміцнити вітчизняний оборонно-промисловий комплекс та подолати нагальні політичні й економічні проблеми. Це, цитуючи класичний фільм “Хрещений батько”, “пропозиція, від якої не можна відмовитися”. Україна пройде цей шлях і буде цілком готовою стати “східноєвропейською опорою” Північноатлантичного альянсу. Україна захищатиме євроатлантичний світ від загроз зі сходу. І ми, звичайно, зробимо свій внесок у впорядкування нестабільного пострадянського простору та буремної Євразії.

## 9.10. СВІТ МАЄ ЗРОЗУМІТИ: УКРАЇНА ЗАХИЩАЄ ЄВРОПУ ВІД “ІМПЕРІЇ ЗЛА”

Публікується за: *Власюк О. С.* Світ має зрозуміти: Україна захищає Європу від “імперії зла” / Укрінформ. Блоги. – 2015. – 11 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/svit-maye-zrozumity-ukrayina-zahyshchaye-yevropu-vid-imperiyi-zla>

Глобальним змістом східного вектора розвитку України сьогодні є протидія російській агресії та відновлення територіальної цілісності України. Своїми діями Росія зруйнувала відносини стратегічного партнерства, які протягом усього періоду незалежності були одним із наріжних каменів зовнішньої політики України. Питання, як нам діяти далі у взаємовідносинах з Росією, залишається відкритим. Відкритим у тому сенсі, що немає офіційно затвердженої чи принаймні проголошеної комплексної української стратегії стосовно Росії. Можливо, такий план зріє у надрах виконавчої влади чи президентських структур. Проте експертне товариство має активно працювати над цим питанням.

Сьогодні змістом такої стратегії має стати стримування. Це, насамперед, локалізація загроз російської воєнної агресії, блокування окупованих територій з метою недопущення їх розширення, стимулювання протестного потенціалу на окупованих територіях, підтримка російських опозиційних рухів.

Так, ключовим завданням збройних сил в умовах стримування є розгортання ешелонованої системи оборони на стратегічних напрямках. Необхідними є динамічний розвиток військово-технологічного потенціалу та інституціалізація добровольчого руху.

Серед завдань пропаганди ключовим має стати ефективна протидія російській інформаційній агресії. У світі мають зрозуміти, що Україна жертвує собою, аби захистити цивілізовану Європу від “імперії зла”, що Україна фактично відвертає Третю світову війну, а сучасна Росія тотожна нацистській Німеччині у переддень Другої світової війни. Слід неспростовними фактами довести до зарубіжної аудиторії, що Росія безпосередньо веде в Україні бойові дії, відбуваються масові звірства проросійських бойовиків та російських найманців на Донбасі, а ЛНР і ДНР – це кримінальні терористичні утворення, цілковито залежні від РФ.

Дипломатичні зусилля мають бути орієнтовані на мобілізацію потенційних союзників до вирішення російсько-українського конфлікту, залучення гуманітарної допомоги та військово-технічної підтримки, здійснення миротворчих заходів і переговорного процесу щодо врегулювання конфлікту. На дипломатичному рівні слід активно протидіяти намаганням Росії ослабити українсько-американські відносини чи дискредитувати Україну перед ЄС. Необхідні також дипломатичні зусилля щодо посилення санкцій та політичної ізоляції Росії, формування підґрунтя для майбутніх міждержавних союзів, вирішення питання членства в Північноатлантичному альянсі та Євросоюзі.

Рано чи пізно терористи і російські найманці будуть витіснені з території України. Тому українська зовнішня політика має вже сьогодні напрацьовувати шляхи поступової переорієнтації дипломатії з Росії на пострадянський простір,

де слід послідовно формувати інститути міждержавної співпраці. З Росією тут можливий діалог щодо інтеграційного, безпекового та інституційного облаштування пострадянського простору. Зрештою, головною метою для української дипломатії має стати набуття ролі представника пострадянського простору на євроатлантичному напрямі та позиціонування як “східної опори” Північноатлантичного альянсу.

На східному векторі Україні також важливо діяти у напрямі зміцнення відносин з тими державами СНД, які не поділяють агресивної поведінки РФ і можуть за певних умов підтримати нашу державу. Зокрема, Білорусь і Казахстан, що мають на своїй території численні анклавні “російськомовних” громадян, уже занепокоєні непередбачливою поведінкою свого декларованого союзника. Україні необхідна більш інтенсивна політична взаємодія з цими державами та посилення торговельно-економічного співробітництва.

## 9.11. ОРГАНІЗАТОРИ “РОСІЙСЬКОЇ ВЕСНИ” ПРОРАХУВАЛИСЯ

Публікується за: *Власюк О. С.* Організатори “російської весни” прорахувалися / Укрінформ. Блоги. – 2015. – 23 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/organizatory-rosiyskoyi-vesny-prorahuvavlyasya>

Тема розколу України, яка жваво експлуатується Росією, має під собою лише два реальні підґрунтя. Перше – це цілеспрямована ідеологічна й інформаційна діяльність Російської Федерації та її агентів в Україні щодо підризу національної єдності й легітимності Української держави, а друге – це політичні технології протиставлення одних ідентичностей іншим як спосіб отримання результату на виборах, які, починаючи з 2004 р., взяли на озброєння олігархічні групи всередині країни.

За своїми об’єктивними характеристиками українське суспільство достатньо гомогенне і має насправді значно менше етнічних, конфесійних, соціальних розмежувань, ніж більшість сучасних європейських суспільств. Культурно-історичні відмінності українських регіонів цілком співставні з традиційними поділами регіонів Німеччини, Іспанії, Франції, Італії, і точно є значно меншими за відмінності регіонів Російської Федерації чи Казахстану.

Таким чином, проблема України полягає сьогодні не в її розмаїтості чи внутрішній суперечливості, а в тому, що країна опинилася у вирі геополітичного протистояння й боротьби двох тенденцій – модернізації та архаїзації, – не маючи належної резистентності щодо зовнішніх чинників і міцної внутрішньої організації, яка б забезпечила належну відповідь на цей історичний виклик.

Втім, внутрішня організація та стійкість щодо зовнішніх впливів якраз і формуються за таких екстремальних умов, у які потрапила сьогодні Україна. На наших очах формується нова українська нація, яка досить чітко усвідомлює свої цінності та прагнення побудувати власну державу і поступово опановує демократичні механізми самоврядування. Та частина спільноти, яка зробила вибір на користь радянських ідеологічних кліше та соціальних практик і залучилася

до процесу реставрації імперії, виявилася значно меншою, ніж це бачилося організаторам “російської весни”.

Розкол, що виник унаслідок цього, залишається серйозною проблемою для Української держави і суспільства, але він уже не може суттєво вплинути на загальний вектор руху України до Європи і світу, західних норм і цінностей.

Існує відоме до банальності положення про те, що імперська Росія неможлива без України. Сучасна боротьба Української держави за остаточне утвердження своєї незалежності та європейський вибір унеможлиблює імперський ренесанс на пострадянському просторі та перешкоджає появі імперії на теренах континентальної Євразії. Київська Русь була першим і найдавнішим заслоном європейських народів від східних кочових навал. Сучасна Україна всією своєю історією призначена захищати об'єднану Європу та євроатлантичну спільноту від загроз, що насуваються з глибин Євразії. Сьогодні такою загрозою є російський імперіалізм, і зупинити його поширення можна лише спільними зусиллями.

## 9.12. ПАДІННЯ РОСІЙСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ ПІД ТИСКОМ САНКЦІЙ

*Аналітичний коментар щодо внесення змін до бюджету РФ на 2015 рік відповідно до Федерального закону РФ “Про федеральний бюджет на 2015 рік і на плановий період 2016 та 2017 років”, поданого 26 лютого 2015 р.*

---

Публікується за: Власюк О. С. Падіння під тиском санкцій / О. С. Власюк // Віче. – 2015. – № 9 (389). – Травень. – С. 28–31.

Російська Федерація є воєнним агресором для України, однак і сама Росія зіткнулася із зовнішніми викликами, що дзеркально вплинули на стан її економіки та виконання бюджету.

2014 року Росія відчула уповільнення темпів економічного зростання, а Україна – падіння. Характерно, що РФ не визнає власної воєнної агресії, тому в більшості статей аналітики РФ уповільнення динаміки зростання економіки пов'язують із “геополітичною напруженістю” або “складною геополітичною ситуацією”. Щодо першопричин таких обставин громадяни РФ здебільшого не замислюються.

Виконання бюджету РФ 2014–2015 рр. визначалося такими двома чинниками:

– падінням удвічі цін на сиру нафту у 2014 р. (зі 100 до 50 дол. США за барель), на нафтопродукти та газ як основні товари російського експорту з 316,5 до 222,1 дол. США за тис. кубометрів, що призвело до скорочення валютної виручки та девальваційного тиску на російський рубль. У прогнозі бюджету на 2015 р. закладено більш-менш адекватну оцінку ціни на нафту *Urals* на рівні 50 дол. США/барель та обсяги її експорту. Зростання цін на нафту планувалося з лютого, чого не відбулося. За оцінками фахівців, у середньостроковій перспективі зростуть ціни на нафту та газ, оскільки нині видобуток їхніх сланцевих аналогів стає дедалі менш рентабельним для США. 2015 року в Росії знизяться

обсяги нафтовидобутку і скоротяться доходи від продажу нафти. Згідно з доповіддю Організації країн – експортерів нафти (ОПЕК), опублікованою 16 березня цього року, видобуток нафти знизиться через економічні санкції Заходу й різке падіння цін на неї. Експерти ОПЕК зазначають, що за середньої ціни (55 дол. США за барель) Росія недоотримає близько 135 млрд нафтодоларів порівняно з 2014 р. При цьому зниження вартості нафти хоча б на один долар обійдеться Росії в 3 млрд недоотриманого доходу. Скорочення доходів від продажу нафти призведе до падіння російського ВВП. Фахівці ОПЕК вважають, що у 2015 р. він знизиться на 3,2 %;

– запровадженням фінансових санкцій з боку міжнародної спільноти, що призвело до збільшення вартості кредитних ресурсів та зниження можливостей доступу до світових фінансових ринків. Паралельно зменшився приплив іноземних інвестицій та ускладнилася пролонгація зовнішньої заборгованості. Через означені події у РФ зріс дефіцит фінансового рахунку платіжного балансу.

Прогнози падіння ВВП у 2015 р. істотно різняться – від 3,1 % (Міністерство економічного розвитку) до 6,8 % (Інститут Гайдара) та 7 % (Вища школа економіки).

Прогнозований курс євро до долара є істотно завищеним (1,15 дол. США/євро замість 1–0,95 дол. США/євро), що мало ймовірно через:

– послаблення євро у зв'язку із започаткуванням Європейським центральним банком програми кількісного пом'якшення на суму 60 млрд євро щомісяця до вересня 2016 р. Слабкий євро вигідний споживачам, оскільки разом із ним дешевшає європейський імпорт;

– зміцнення долара після завершення програми кількісного пом'якшення у США, що тривала з 2008 р. по жовтень 2014 р. Економіка РФ загалом виграє, оскільки РФ продаватиме енергоносії за дорогі долари.

Обачно заниженим є курс 61,5 руб./дол. США.

На тлі означених чинників поряд зі скороченням споживчого попиту відбулося падіння промислового виробництва, яке 2015 року прогнозовано зменшиться на 1,6 %.

Індекс споживчих цін у РФ наприкінці 2014 р. сягнув 11,4 %, що негативно вплинуло на рівень життя населення та фінансові ринки. Наприкінці 2015 р. його показник прогнозується на рівні 11,2 %, що є рекордним упродовж останніх років.

Отже, в Україні та Росії паралельно відбуваються схожі інфляційно-девальваційні процеси на тлі стрімкого скорочення золотовалютних резервів, однак їх внутрішні першопричини різні.

Для України: хронічно дефіцитне сальдо поточного рахунку платіжного балансу протягом тривалого часу фінансувалося за рахунок золотовалютних резервів, які швидко вичерпалися, плюс падіння експортної виручки окупованих підприємств східних областей, плюс вплив іноземного капіталу внаслідок воєнних дій на сході України.

Для РФ: падіння цін на нафту, плюс міжнародні санкції, плюс вплив капіталу.

Скорочення експортних валютних надходжень в обох країнах призвело до послаблення курсу національної валюти. Обидва центральні банки перейшли до політики “плаваючого” курсу, що став об'єктом фінансових спекуляцій.



У Росії започатковано політику активного імпортозаміщення. У посланні президента РФ до Федерального зібрання РФ від 4 грудня 2014 року зазначено:

“В течение трёх-пяти лет мы должны обеспечить людей качественными и доступными по цене лекарствами и продуктами питания, в значительной степени, конечно, собственного производства... Мы также должны снять критическую зависимость от зарубежных технологий и промышленной продукции, в том числе имею в виду станко- и приборостроение, энергетическое машиностроение, оборудование для освоения месторождений и арктического шельфа. И здесь нашим промышленникам могут серьёзно помочь отечественные сырьевые и инфраструктурные компании. При реализации крупных нефтяных, энергетических, транспортных проектов они должны ориентироваться на отечественного производителя, формировать спрос на его продукцию. Что касается импорта, то за рубежом должно приобретаться действительно уникальное оборудование и технологии. Добавлю, что на отечественных производителей следует ориентироваться и при обновлении жилищно-коммунального хозяйства, общественного транспорта, сельского хозяйства, других отраслей”.

Міністерство економічного розвитку та торгівлі РФ прогнозує у 2015 р. амбітне скорочення імпорту з 308 до 196,9 млрд дол. США (36,1 %), головним чином за рахунок скорочення вдвічі (з 132,4 до 64,5 млрд дол. США) імпорту в товарній групі машин, обладнання та транспортних засобів. З огляду на динаміку попередніх років, показники не є реалістичними, оскільки процеси імпортозаміщення мають тривалий час становлення.

Паралельно передбачається скорочення експорту з 493,6 до 333,8 млрд дол. США (32,4 %). Маємо зазначити, що за зниження поставок природного газу до України з 25,8 у 2013-му до 14,5 млрд кубометрів у 2014 р. 2015 року РФ планує збільшити їх до 16 млрд кубометрів при зниженні ціни. Водночас переважна частка обсягів експорту нафти та газу стабільно припадає на далеке зарубіжжя (90,7–92,1 %).

Отже, профіцит поточного рахунку РФ прогнозується зменшити зі 185,6 до 136,9 млрд дол. США (26,2 %). Темпи скорочення відповідних показників 2014 р. засвідчують, що запланована динаміка не є адекватною та має політичний зміст.

У 2014 р. РФ збрала один із найвищих урожаїв зернових у новітній історії. Зі зростанням виробництва загалом по АПК приблизно на 6 % з'явилися великі аграрні підприємства та фермерські господарства, яким обіцяно державну підтримку.

Для стимулювання вітчизняних експортерів 2015 року запрацює центр кредитно-страхової підтримки експорту, послугами якого зможуть скористатися всі несировинні компанії.

Головний фінансовий документ РФ на найближчі три роки був сформований з огляду на прогнозну ціну на нафту *Urals* (100 дол. за барель). При цьому витратна частина бюджету у 2015–2017 рр. розрахована за бюджетним правилом (виходячи з ціни у 96 дол. США за барель). Якщо ціна на нафту вища, то різниця йде до Резервного фонду, якщо нижча, то відсутні витрати бюджету фінансуються з цього фонду.

Бюджет РФ більш як на 50 % складається з нафтогазових доходів. Їх скорочення на 15 % пов'язано передусім із падінням прогнозованої ціни на нафту та

газ, які лише частково компенсуються зростанням курсу долара США щодо рубля (з 37,7 до 61,5 руб./дол. США). Тож девальвація та спричинена нею висока інфляція сприяли виконанню бюджету 2014 р. Така тенденція може тривати у 2015 р. Унеможливити подальше розгортання їхньої спіралі має замороження наявного рівня соціальних виплат.

Істотний перегляд прогнозу зміни надходжень нафтогазових доходів містив переоцінку таких показників:

– обсяг надходжень податку на видобуток корисних копалин (вуглеводнева сировина) у 2015 р. оцінюється в 3,1 трлн руб., що на 1,3 трлн руб. (30,1 %) менше врахованої суми;

– обсяг надходжень доходів від стягнення вивізних митних зборів, що належать до нафтогазових доходів (нафта сира, газ природний, товари, вироблені з нафти), 2015 року оцінюється в 2,6 трлн руб., що на 0,7 трлн руб. (21,3 %) менше врахованої суми.

Чинники, що призводять до зменшення обсягів надходжень податку на видобуток корисних копалин (вуглеводнева сировина), традиційні: зниження прогнозованої світової ціни на нафту *Urals* та експортної ціни на газ природний, що поставляється до країн далекого зарубіжжя, зниження обсягів їх видобутку й експорту.

Формування плану видатків бюджету РФ з 2013 р. здійснюється згідно з бюджетним правилом: обсяг видатків бюджету на черговий фінансовий рік визначається як сума планованих доходів, розрахованих за середньою ціною на нафту за кілька років, плюс розрахунковий дефіцит бюджету, який не має перевищувати 1 % ВВП.

У посланні президента РФ до Федерального зібрання РФ від 4 грудня 2014 року визначено завдання: “Обеспечить сокращение в 2015–2017 годах расходов федерального бюджета ежегодно не менее, чем на 5 % в реальном выражении за счёт снижения неэффективных затрат”.

Проте скорочення видатків на оборону в новому проекті бюджету є незначним. 2 березня цього року міністр фінансів РФ А. Сілуанов оприлюднив інформацію про те, що видатки на утримання силових відомств із Міністерством оборони включно становлять 40 % бюджету РФ. Соціальний блок менший і становить 35 %. Така структура разом зі значним фінансуванням видатків на підтримання правопорядку, а також на кінематографію та засоби масової інформації свідчать про тоталітарну модель політичного режиму РФ. Водночас у ринкових демократичних економіках останні є самоокупною приватною ініціативою, що забезпечує їх об'єктивність під час висвітлення політичних та соціально-економічних питань.

Передбачене нині секвестрування бюджету на 0,3 трлн руб., яке, зокрема, обмежуватиме темпи індексації зарплат у бюджетному секторі та низки соціальних виплат, є недостатнім.

На 2015 р. передбачено такі загальні підходи до формування уточнених бюджетних асигнувань:

– відсутність індексації видатків на оплату праці, грошового забезпечення військовослужбовців; збереження розміру індексації виплат, допомог та компенсацій на рівні інфляції, встановленому Законом № 384-ФЗ (5,5 %);

– уточнення обсягу витрат федерального бюджету в іноземній валюті відповідно до прогнозованого середньорічного курсу долара США до рубля (61,5 руб. за дол. США);

– відмова від будівництва окремих нових об'єктів капітального будівництва та збільшення термінів будівництва окремих перехідних об'єктів капітального будівництва.

Дефіцит бюджету заплановано покривати, зокрема, й за рахунок коштів Резервного фонду. 2015 року з Резервного фонду візьмуть ще 2,6 трлн руб. до вже витрачених 500 млрд, що загалом становитиме 3,1 трлн руб. Тож залишиться приблизно 1,7 трлн руб., яких вистачить за такої політики влади щонайбільше на першу половину 2016 р. За оцінками фахівців, бюджет РФ упродовж 2015 р. доведеться переглядати.

Державний борг Російської Федерації зростає, однак перебуває у безпечних економічних межах. За прогнозами, наприкінці 2015 р. він становитиме 11,4 трлн руб. (раніше – 9,6), або 15,5 % ВВП (раніше – 12,5). У структурі державного боргу питома вага внутрішнього боргу РФ становитиме 71,5 % загального обсягу, зовнішнього – 28 %.

Водночас, за даними МВФ, аналіз доходів та видатків, державного боргу засвідчує, що порівняно з РФ сектор державних фінансів України є вразливішим.

Підсумовуючи, зазначимо такі ключові особливості формування та виконання бюджету РФ на 2015 р.:

– виконання бюджету і надалі зазнаватиме впливу волатильної кон'юнктури світових цін на нафту та спричинених нею девальваційно-інфляційних очікувань суб'єктів господарювання;

– економічна динаміка уповільниться внаслідок скорочення промислового виробництва та споживчого попиту. Активно реалізовуватиметься політика імпортозаміщення (вона визначена пріоритетом на найвищому державному рівні);

– бюджет РФ потребує більш істотного скорочення видатків, на яке влада не наважується. Висока частка видатків на утримання силових структур спричиняє невдоволення значної кількості громадян в умовах “замороження” соціальних стандартів;

– фінансування дефіциту бюджету відбуватиметься переважно за рахунок коштів Резервного фонду, можливості якого вичерпаються до середини 2016 р.;

– державний борг РФ збільшився внаслідок девальвації національної валюти, однак усе ще перебуває в економічно безпечних межах;

– РФ не визнає власної воєнної агресії, а тому в більшості фінансово-бюджетних аналітичних публікацій охолодження відносин з рештою країн світу та уповільнення динаміки зростання економіки пов'язано з “геополітичною напруженістю”, “складною геополітичною ситуацією” чи “складним політичним становищем навколо української соціально-політичної кризи”. Щодо першопричин таких обставин громадяни РФ замислюватися здебільшого не схильні та вірять пропаганді;

– геополітичні амбіції РФ спираються на бюджетну підтримку. Зниження ціни на нафту призвело до зниження бюджетних ресурсів та загальмувало агресію. Міжнародні санкції виявилися ефективними. Їх дію економіка РФ почала відчувати в IV кварталі 2014 р. та повною мірою відчує впродовж 2015 р.;

– Російська Федерація на 2015 р. відмовилася від пропорційного до інфляції підвищення видатків бюджету на соціальні виплати для унеможливлення розгортання інфляційно-девальваційної спіралі;

– РФ мала успадковані від СРСР традиції середньо- та довгострокового планування, які впродовж останнього часу активно намагалася відновлювати в процесі розроблення:

– проекту бюджетної стратегії РФ на період до 2023 року (2008);

– двотомного видання “Стратегія–2020: Нова модель зростання – нова соціальна політика. Підсумкова доповідь про результати експертної роботи з актуальних проблем соціально-економічної стратегії Росії на період до 2020 року” (2013), що розроблялося під вибори президента 2012 р.;

– проекту Бюджетної стратегії РФ на період до 2030 року (2013–2014).

Однак ці традиції планування було принесено в жертву політичній кон’юктурі.

### 9.13. РОСІЯ У ВІЙНІ З УКРАЇНОЮ: ОЦІНКИ, НАСЛІДКИ ТА ПРОГНОЗИ

Публікується за: *Росія у війні з Україною: оцінки, наслідки та прогнози* /  
У кн.: Україна і Росія: дев’ятий вал чи Китайська стіна /  
В. П. Горбулін, О. С. Власюк, С. В. Кононенко. – К. : НІСД, 2015. – С. 94–112.

*Нехай росіяни залишаються росіянами.*

*Нехай вони чинять все, що забажають,  
у власній країні.*

*Проте не даймо їм перетнути межі*

*своєї землі та зруйнувати європейську цивілізацію.*

Л. фон Мізес

#### Суперечність між обсягом історичного спадку та слабкістю спадкоємця

Нинішня Росія містить нездоланну й руйнівну для себе суперечність – між обсягом історичного спадку та слабкістю (передусім ціннісною й організаційною) спадкоємця, який неспроможний засвоїти багатства, що йому дісталися, та використовує їх або на марне, або на зло. У цій історії Росія своїх скарбів не вбереже, і рано чи пізно вони стануть набутком усього людства, позаяк саме йому й належать. Зазначена суперечність є джерелом глобальної загрози, оскільки більша частина радянського наддержавного потенціалу дісталася країні, незрівнянно й усебічно (культурно, морально, інтелектуально, організаційно тощо) слабшій від своїх імперських попередників.

Усвідомимо зрештою весь жах ситуації: ядерна зброя та неймовірні арсенали конвенційної зброї, що залишив по собі Радянський Союз, належать національно недосформованій, прискорено деградуючій, одержимій ненавистю державі, якою керують чиновники із заниженими моральними стандартами й притлумленим почуттям політичної відповідальності. Невизначні бюрократи,

отримавши абсолютну владу, можуть виявитися навіть більш небезпечними, ніж окремі тоталітарні лідери, оскільки позбавлені будь-яких стримувальних чинників, уособлюють ціннісну й життєву порожнечу, буденно байдужі до себе, своїх народів, решти людства.

Зазвичай імперії приносили на нові території порядок, і тому з їх існуванням мирилися навіть жертви імперської експансії. Нинішнє російське псевдоімперське поширення сіє розбрат і конфлікти, більше нагадуючи “чисту деструктивність”, мотивовану ненавистю й абсурдом. Незмірно величезні терени самої РФ вже спустошені, а тому вони мало цікавлять російських громадян та їх державно-політичне керівництво, яке прагне нових земель, аби й їх перетворити на пустку. Тотальна деструктивність сучасної Росії ще увійде в історію колективних патологій, залишивши в ній кривавий слід.

Нинішня Росія тупцює на цвинтарі історії по рештках імперії Романових і Радянського Союзу. Вона привласнила ці рештки разом із відповідним “моральним душком”, що залишили по собі обидва репресивні імперські утворення. Вона говорить від імені цих померлих великих держав, постаючи своєрідним медіумом, який імітує розмови з привидами. Вона доїдає все, що від них залишилося, та водночас інфікується імперськими морально-психічними хворобами (мегаломанією, ксенофобією, шовінізмом тощо), поширюючи ці хвороби на довколишній світ. Пострадянська Росія дедалі більше скидається на постординську Московію. Позбувшись татаро-монгольського ярма, Московське князівство уявило себе Третім Римом. Пострадянська ж Росія, перебуваючи під дією токсичних імперських випарів зі звалищ історії, намарила собі статус імперії та особливу світову велич.

Загалом будь-яка держава або народ, що входили до складу імперії Романових чи Радянського Союзу, можуть проголосити себе їх наступниками й почати звинувачувати решту країн, які належали до цих державних утворень, у зраді пам'яті про давно минулі події та забутті колись актуальних цінностей. Однак уміння самовпевнено просторікувати і безапеляційно повчати від імені зниклих ціннісно-історичних світів належить саме громадянам РФ та її керівництву. Вони навіть готові підняти зброю задля втілення привидів минулих імперій та відродження їх із праху. Марність подібної справи не виключає великої кількості жертв. У сучасному світі якщо хтось і має викликати “глибоке занепокоєння”, то це країна, що говорить від імені давно померлих держав і людей; країна, для якої тіні й привиди минулого є невід'ємною частиною реального життя, а можливо, й важливішими від нього; країна, якій достатньо хоч трохи розбагатіти (накопичити ресурс), аби вона одразу розпочала війну за недосяжні цілі та нездійсненні мрії.

Нинішня Росія вражає претензійними намірами на міжнародній арені та пафосними оцінками свого місця у світовій політиці. Насправді ж ідеться про такий самий “уламок імперії” (колишню радянську республіку), що й решта країн на теренах колишнього Радянського Союзу – ані більше, ані менше. Складається враження, що громадяни РФ готові визнати будь-що, але не рівність з іншими народами пострадянського простору. Сьогодні така неспроможність до поваги набуває патологічних форм, постаючи одним із симптомів захворювання на імперську мегаломанію. Одужання настане лише тоді, коли російську державу буде поставлено на місце “рівних поміж рівних” у співдружності цивілізованих народів і системі цивілізованих держав.

Політичне лікування хвороби імперської мегаломанії передбачає не лише “примус до миру”, а й “примус до поваги”. Попри ключове значення саме примусу, руйнації “хворого” слід серйозно остерігатися, з огляду на величезні ядерні арсенали в його розпорядженні та непередбачувані наслідки розпаду великої держави для міжнародної системи. Тим більше, що держава ця насправді є одним величезним клубком суперечностей, які, у разі її дезінтеграції, вмиють інтернаціоналізуватися, перетворившись із внутрішніх проблем на проблеми глобальні й регіональні.

Нав’язливе бажання сучасної Росії захопити спадок імперії Романових та Радянського Союзу – привласнити імперські ресурси та присвоїти імперські титули – є звичайнісінькою спробою подолати власну ординарність, хоч якось виокремившись поміж колись “братніх” народів і республік. Нині ці народи й республіки нещадно грабуються, принижуються та зазнають утисків з боку РФ. Настане час, і з’ясується, що привласнення Росією радянського спадку, що творився всіма народами колишнього Радянського Союзу, було одним із найбільших в історії масових пограбувань, яке за своїми масштабами багаторазово перевершило навіть анексію Криму.

Нинішня Росія є однією з багатьох постімперських держав, що постали на теренах двох колись великих континентальних імперій, які відігравали ключову роль у світовій політиці (одного з її полюсів) та мали глобальні амбіції. Особливо це стосується Радянського Союзу – комуністичної держави-месії. Сьогоднішня РФ відрізняється від решти постімперсько-пострадянських країн хіба що розмірами. Вона також вміло й інтенсивно, причому більш інтенсивно, ніж уміло, експлуатує пафосну привабливість, що її “випромінюють” померлі імперії.

Постімперські терени завжди були цариною територіальних суперечок, оскільки кордони нових незалежних держав, які на цих теренах виникали, завжди можуть бути поставлені під сумнів різноманітними імперськими реваншистами, політичними авантюристами й безвідповідальним популістами.

Загиблі континентальні й колоніальні імперії залишають по собі мережу регіональних конфліктів, значна частина яких стосується питань кордонів і територій. Нові незалежні постімперські держави формуються в межах внутрішніх імперських поділів, які (вже як кордони цих держав) можуть вважатися “штучними”, спричиняючи конфліктні ситуації та боротьбу за імперський спадок. У цьому сенсі пострадянський простір не став винятком, підтвердженням чому є конфлікти в Придністров’ї, Абхазії, Південній Осетії, на Донбасі.

Минуле й сучасність міжнародних відносин знає чимало прикладів територіальних конфліктів, зумовлених спадком континентальних і колоніальних імперій. Подібними конфліктами уражені Балкани (спадок Османської та Австро-Угорської імперій), Африканський континент (спадок переважно французької та британської колоніальних імперій, а також колоніальних практик інших європейських держав), пострадянський простір (спадок імперії Романових та Радянського Союзу). Більшість кордонів і державних утворень, що залишає по собі колоніальна чи континентальна імперія, “штучні”. І вже від мудрості спадкоємців і наступників цих імперій залежить, чи ставитимуться під сумнів зазначені кордони й утворення, і чи стануть вони приводом для конфліктів.

Виокремлюються дві групи причин, що роблять постімперські простори особливо конфліктогенними – владно-силові й ціннісно-історичні. Перші пов'язані з порушенням балансу сил у результаті падіння імперії, про що йшлося вище. Другі – зі спробами однієї чи кількох нових незалежних держав постімперського простору привласнити собі ресурси й титули померлої імперії. Охочі підняти імперські прапори завжди знайдуться, адже багатьом державам, як і багатьом людям, важко визнати свою рівність з іншими й почати їх поважати. Опинитися в полоні завищених, як, до речі, й занижених, самооцінок може кожен. Тому доволі часто природна для політики боротьба за владу набуває крайніх, а подекуди й напівбожевільних, форм. Існує категорія осіб і країн, яким важко утриматися від того, аби не обібрати сусіда, і найліпшим виправданням такому грабунку є приписування собі якогось особливого походження.

### Ціннісно-культурна деградація

Історія працює на утиснення й урізання євразійських імперських утворень: Радянський Союз був меншим від імперії Романових, а сучасна РФ суттєво менша, ніж СРСР. Причому йдеться не лише про кількісне (територіальне, ресурсне, демографічне) зменшення, а й про ціннісно-культурну деградацію. Нинішня Росія вже неспроможна створювати великі зразки високої культури. Сьогодні ця пострадянська держава здатна майструвати лише вульгарні культурні покручі для пострадянського міщанства, хоча здебільшого ці витвори деградуючої культури є примітивними переробками популярних продуктів американської й радянської масової культури. Усі більш-менш успішні породження сьогоденного російського культурного середовища – це або насмішка над власною обмеженістю, жорстокістю та підлістю, або ж плач із приводу цих і багатьох інших негативних якостей.

Нинішня Росія експортує до “близького зарубіжжя” примітивні шоу й серіали, а до “зарубіжжя далекого” – хворобливо завищені самооцінки. У сенсі глобального культурного внеску сучасній російській державі нічого дати світу, а безкінечно експлуатувати досягнення культур імперії Романових і Радянського Союзу вона також не зможе, оскільки досягнення ці втрачають, а деякі вже цілковито втратили свою актуальність, та й належать вони всім народам, які заселяли імперські терени. Беззмістовна еkleктика – ось що залишається сучасній Росії, яка приховує своє культурне безсилля від решти світу вже не “залізною”, а димовою завісою з брехні та вульгарної самореклами. Жахлива суміш радянського сталінізму, православного фундаменталізму, імперського епігонства й показово-парадного мілітаризму дедалі більше вражає своєю гротескністю й несмаком. До речі, подібна еkleктика вважається однією з ознак занепаду.

Велика культура є невід'ємною частиною великодержавного статусу, тобто великим може бути лише те державне утворення, яке продукує великі зразки високої культури й привабливі зразки культури масової. Так, Голлівуд є не менш важливим елементом американської могутності, ніж ракетні системи “Патріот” чи лабораторії Силіконової долини. Сучасна російська держава позбавлена подібного джерела величі. Вона духовно спустошена, а в її культурному

осерді – порожнеча. Ціннісний вакуум вибухоподібно поширюється та нищить російську державу й народ зсередини, перетворюючи їх експансію на “експансію пустоти”.

У сучасному світі статус одного з глобальних центрів сил, на який необґрунтовано претендує РФ, передбачає наявність як автономного ресурсу, так і автономних (водночас оригінальних та універсальних) цінностей. Сьогоднішня російська держава позбавлена і першого, і другого. У ціннісному аспекті вона не робить жодного внеску в прогрес світової культури й цивілізації. Ідея щодо якоїсь окремої євразійсько-російської цивілізації остаточно дискредитована й буквально втратила зміст, оскільки сьогодні в ціннісному осерді цієї “цивілізації” – порожнеча, велике й агресивне “ніщо”, яке прагне поглинути найближчих сусідів і залякати весь світ.

Та й, власне, “особлива роль” Росії, її месіанство – це значною мірою витвір російської літератури. Російське месіанство було поглинене й асимільоване радянсько-комуністичним месіанством, спрямованим на завоювання і трансформацію світу та його тотальну перебудову відповідно до принципів ідеології комунізму. Радянський Союз був засобом цих трансформацій і реконструкцій глобального масштабу – державою-месією, для якої знищення прогнилої й деградованої імперії Романових стало одним із перших кроків на шляху до світового панування.

Спочатку країна Рад не мала майже нічого російського: це була винятково інтернаціональна “машина побудови нового світу”, для якої будь-які нації й етноси – лише матеріал для такої побудови. Показово, що спроби радянського керівництва під час і після Другої світової війни повернутися до “російських джерел” (так звана русифікація) збіглися в часі з початком деградації цієї наддержави. Вивищення росіян над рештою народів Радянського Союзу та зрада початковому інтернаціоналізму комуністичної держави-месії стали вагомим чинником її занепаду й розпаду. Інакше кажучи, саме російський імперський шовінізм був однією з причин падіння СРСР, що робить спроби нинішньої Росії ототожнитися з цією наддержавою вкрай сумнівними з погляду моралі. Однак за аналогією можна припустити, що цей шовінізм знищить РФ так само, як знищив колись Радянський Союз.

Росія нічим не відрізняється від решти країн пострадянського простору ані в культурному, ані в ідеологічному сенсі. Вона не може уявлятися в ролі такого собі джерела цінностей чи осердя якоїсь окремої цивілізації, оскільки привласнення подібних ролей є результатом мегаломанії, спричиненої інтоксикацією імперським шовінізмом. Слід звернути увагу на сумнівну своєю претензійністю ідею щодо “цивілізаційної осібності” Росії, оскільки за нею приховане прагнення цієї пострадянської держави ідеологічно домінувати на всьому пострадянському просторі, приписавши і йому цю осібність.

Так само небезпечною є ширша й інтенсивно розпропагована російською стороною (та підтримана й обґрунтована окремими західними теоретиками) концепція цивілізаційного поділу світу на замкнені та ворогуючі спільноти-цивілізації. Ця концепція несе загрозу глобальних розколіїв і глобальних релігійних воєн, адже відомо, що головним критерієм у виокремленні тієї чи іншої цивілізації є причетність до відповідної релігії. Водночас загрозу становить



не лише релігійний, а й світський (ідеологічний) фундаменталізм. Абсолютизація цінностей певних ідеологій та їх перетворення на світські релігії спричиняє війни, подібні до Другої світової й “холодної” воєн; проковує глобальні та регіональні ціннісно-ідеологічні розколи; породжує збройне месіанство й агресивну нетерпимість. Про загрозу фундаменталізму слід пам’ятати всім, зокрема надто палким прихильникам і проповідникам ліберальної демократії, які не визнають плюралізму сучасного світу й прагнуть ліберально-демократичного “хрестового походу”.

### **Етнічне розмаїття й національний ренесанс як чинники політичної дезінтеграції**

Нинішня Росія, причому йдеться не лише про кремлівську верхівку, а й про значну частину громадян РФ, отримує чимдалі потужнішу віддачу від нею ж посіяного зла й насильства. Сьогодні під прикриттям військового патріотизму та воєнного екстазу-ейфорії розпочинається ренесанс малих народів і національних меншин Росії, які прагнуть показати себе більшими патріотами, ніж власне росіяни. У такий опосередкований спосіб ці принижені та упосліджені століттями московсько-імперського домінування етноси намагаються взяти реванш за багато сотень років експлуатації й деградації, хибно та безчесно виміщаючи свою злобу й образи на громадянах України. Сьогодні ті найбільш озлоблені представники цих етносів, що спрямували свою лють на український Донбас, лише формують перелік претензій до імперської Москви й росіян, однак, рано чи пізно повернувшись чи втікши з донбаських степів, вони ці претензії висунуть. І головна претензія, крім суто історичних, полягатиме в тому, що саме вони (чеченці, якути, буряти, дагестанці тощо) – представники малих та упосліджених етносів, а не власне росіяни – виявилися найбільшими патріотами Росії.

Надлишковий шовінізм представників етнічних меншин, які прагнуть багаторазово перевершити титульну націю (чи імперський народ) у вірності державі (імперії) та ненависті до її ворогів, – явище відоме й поширене. Причин у такої надлишковості принаймні кілька: це і комплекс національної меншовартості, і політичний кар’єризм, і страх маргіналізації, і конкуренція з іншими етнічними групами в боротьбі за владу й престиж, і звичайнісіньке людське марносластво. Наслідки ж “зайвого” імперського шовінізму представників національних меншин також бувають різними: хтось сягне вершин адміністративної ієрархії імперії, хтось локалізується й повернеться до упослідженого статусу в межах своєї етнічної меншини, хтось повстане й розпочне справу побудови нації та національної держави, підносячи свій етнос на новий політичний рівень і виводячи його на нові історичні обшири. В останньому випадку любов трансформується в ненависть, імперіаліст у націоналіста, етнічна меншина, що служить імперії, перетворюється на повноцінну націю з власною державою. Участь в імперіалістичних війнах може спричинити подібне переродження, коли війна проти чужої свободи спонукає до війни за свою.

Подібну ситуацію маємо і з російським (переважно донським) козацтвом, яке сьогодні спустошує та грабує південно-східні райони українського Донбасу.

Російський козацький сепаратизм, автономізм і навіть націоналізм уже давно сформувалися, вкоренилися й поволі жевріють, а їх початок пов'язаний з іменами таких видатних діячів антимосковського антиімперського руху, як С. Разін та К. Булавін. Парадоксально, але теперішня злочинна діяльність окремих російських козацьких формувань на українських теренах може стати початком широкого руху за незалежність “великого Дону” і створення відповідного державного утворення на півдні сучасної Росії. Зрештою, сучасному російському козацтву доведеться дати відповідь на запитання, ким воно є. Окремою етнічною спільнотою вільних і незалежних воїнів-хліборобів чи зграєю продажних мародерів-грабіжників на службі у свого одвічного й природного ворога – імперської Москви?

Нинішня Росія є недосформованою національною державою й недосформованим національним суспільством. Вона історично “зависла” між імперським проектом, який здійснити неможливо, і проектом національним, реалізацію якого затримано й відкладено на невизначений термін. Імовірно, що така затримка в розвитку унеможливить і цей останній проект. Уже сьогодні очевидно, що стати національною державою й національним суспільством Росії буде вкрай складно, оскільки вона містить одразу кілька етнорегіональних осередків можливого націєтворення. Конфлікти, які Кремль невпинно роздмухує в сусідніх державах, здатні активізувати ці осередки, буквально їх детонувавши. Зрозуміло, що озлоблені представники малих та упосліджених століттями імперського домінування етносів сучасної Росії не можуть без кінця роз'їжджати конфліктними зонами, і рано чи пізно вони повернуться до своєї, поки що багатонаціональної, “великої” (також поки що) батьківщини, перетворившись на один із чинників згаданої вище націєтворчої детонації.

На сьогодні повноцінної російської нації не існує, а процес її формування було зупинено останнім рецидивом імперської мегаломанії. Водночас сам цей процес є вкрай складним і суперечливим, а перспективи його завершення на багатоетнічних та регіонально різнорідних російських теренах цілковито не визначені. Будь-яка неминуча затримка росіян на історичному шляху до повноцінної нації супроводжуватиметься спробами повернути донаціональні форми політичного існування. Передусім ідеться про імперські форми, які виринають з минулого за першої ж затримки в національному будівництві. Соціокультурне (поки що) повернення пострадянської Росії до постординської Московії може бути як результатом ціннісно-духовної деградації, так і початком справжнього процесу національного творення, оскільки йдеться про повернення росіян РФ до своїх етнорегіональних джерел.

Нинішня Росія, цілком можливо, однаково неспроможна стати ані повноцінною імперією, ані повноцінною нацією та національною державою. Історична ситуація, коли Росія почергово намагатиметься реалізувати один із зазначених проектів (національний чи імперський), сіючи хаос та безлад на власних і прилеглих геополітичних теренах та коливаючись між цими двома нездійсненими крайнощами, – вкрай небезпечна та загрожує світу багатьма лихами. Полярна роздвоєність притаманна всьому суспільному розвитку Росії, який характеризується циклічним пролиттям рік крові та одержимим каяттям у своїх попередніх злочинах у ліпших традиціях “достоевщини”. До

речі, сьогодні в середовищі російської опозиції вже вимальовуються такі плакальниці, які проллють “море сліз” за невинно убієнними українцями, але Крим не віддадуть.

Нині для всього цивілізованого світу надзвичайно важливо повернути Росію на шлях будівництва власної нації й держави, примусивши її звернути зі шляху імперського, позаяк цей шлях є руйнівним для самої РФ та для всієї сучасної системи міжнародних відносин. Частина (незначна) російських націоналістів добре це розуміє, підтримуючи українців у їх боротьбі за національне й державне утвердження. Націоналізм є однією з тих соціальних сил глобального масштабу, що змінює світ уже упродовж майже двохсот років, творячи нації та національні держави. Він зруйнував більшість континентальних і колоніальних імперій та протистоїть будь-яким імперським намаганням на міжнародній арені. Націоналіст від імперіаліста відрізняється саме тим, що ніколи не перетинає геополітичних меж свого національного ареалу, тобто він не здійснює експансії на чужі терени, вважаючи свободу іншої нації запорукою свободи власної.

Нинішня Росія компенсує свою національну незавершеність спробами збудувати чергову периферійну імперію, втягнувши до цього задалегідь провального проекту сусідні народи й примусивши їх платити надвисоку ціну за чергову авантюру Кремля. Сьогоднішні українські жертви й втрати – ніщо порівняно з тими, яких українці неминуче зазнають у разі їх участі в нових російсько-імперських намаганнях. Вони вже заплатили мільйонами життів за попередні спроби створення євразійських імперій. Зрештою, подібні спроби завжди були приречені на поразку, оскільки йдеться не лише про контроль над пострадянськими та східноєвропейськими теренами, а й про контроль над прилеглими до цих теренів регіонами – їх перетворення або на сфери впливу, або на нейтральні зони розмежування з державами-конкурентами.

Якою буде Росія майбутнього, сказати важко, оскільки йдеться про уражену агресивністю непередбачувану державу та глибоко індоктриноване імперським шовінізмом суспільство. Можливо, проте малоімовірно, що сформується більш-менш цілісна нація й національна держава. Але якщо це станеться, то не скоро. Можливо, постане одразу кілька націй і національних держав, які, щонайшвидше, ворогуватимуть між собою та будуть неспроможні створити більш-менш мирну систему без зовнішнього втручання й опіки. Можливо, постане оновлена федеративна держава з частково демократичною політичною системою, що й надалі постійно визначатиметься між імперіалізмом та націоналізмом, авторитаризмом і демократією, федералізмом та унітаризмом.

Проте допоки ця перебудова відбудеться, проллється ще чимало крові, оскільки ірраціональне, натхненне абсурдом російське суспільство навряд чи зверне з імперського шляху самостійно, і саме воно, а не лише його окремі одіозні керівники, буде відповідальне за злочини проти сусідніх держав і народів та людяності загалом. РФ належить повернути награване й відшкодувати знищене, а судити своє політичне керівництво мають її громадяни, що в нинішній ситуації видається малоімовірним. Тут слід покластися на міжнародний суд, оскільки російський державний імперський театр абсурду рано чи пізно припинить своє існування.

## Стратегія програшу для рептильної держави

Нинішня Росія в'язне в пострадянській трясовині, у нею ж породженому хаосі й безладі, які вона самовпевнено сподівалася контролювати. Плодити до нескінченності жевріючі конфлікти середньої інтенсивності просто неможливо, рано чи пізно відбудеться поглинання та руйнація самого провокатора всією сукупністю цих конфліктів. Цікаво також запитати в тих окремих європейських політиків і державних діячів, які прагнуть “заморозити” конфлікт на Донбасі, що, зрештою, вони збираються робити з усіма цими квазідержавними утвореннями, які сучасна Росія викроїла з територій пострадянських держав, поки Захід “перезавантажував” із нею відносини.

Стратегічний задум російської сторони, який вона реалізує з початку 1990-х років, був прозорим і цілком зрозумілим: створити навколо себе (у ближньому зарубіжжі) низку “заморожених” конфліктів і, граючи на суперечностях ворогуючих сторін, контролювати сусідні держави пострадянського простору. Проте із середини минулого десятиліття плани змінилися, і було взято курс на дестrukцію цих держав і перетворення їх на залежні й цілковито підконтрольні сфери впливу в межах нового імперського проекту. Останній постав відносно нещодавно й полягає в черговій історичній спробі збудувати периферійну імперію, що спочатку бадьоро, марнотратно й недовго протистоятиме більш розвиненим і потужним державам, а потім в одну мить зруйнується, поховавши разом із собою безліч людських та матеріальних ресурсів, витрачених на її будівництво. Імперські утворення, з якими РФ себе безпідставно ототожнює, приносили хоча б порядок (хай і жорстокий та неефективний). Натомість сучасна російська держава сіє хаос, завдаючи руйнувань і собі, і сусідам.

Нинішня Росія спровокувала виникнення низки потенційних локальних геополітичних розломів, які можуть призвести до її політичної дезінтеграції. Кожна роздухана російською стороною конфліктна ситуація не локалізується винятково на теренах сусідніх держав, охоплюючи значно більші регіональні сфери, включно з територіями самої РФ. Так, унаслідок провокування конфліктів у Грузії палає весь Кавказ. Подібно і збройний конфлікт на Донбасі не обмежиться лише південно-східними околицями цього українського регіону. Він неминуче пошириться на все Приазов'я та Причорномор'я, разом з історичними теренами “Дикого поля”, та рикошетом ударить по півдню самої Росії.

Таким чином, завдяки старанням Москви світ отримає ще один Близький Схід, а можливо, й щось значно гірше. Упоратися з наслідками нею ж роздуханих конфліктів Росія не зможе, оскільки, по-перше, їй забракне сил; по-друге, ці конфлікти уразять її саму. Лінії геополітичних поділів перетворяться на лінії розломів (цілі геополітичні масиви стануть стійма), що пройдуть і російськими теренами, виламуючи з політичної системи цієї євразійської держави величезні територіальні “шматки”. Конфлікт, роздуханий поблизу власних кордонів, матиме зворотний ефект щодо розпалювача. Особливо це стосується конфліктних ситуацій, що виникають у ключових геополітичних масивах і точках перетину ліній геополітичних взаємодій. Зауважимо, що Придністровський конфлікт не має і не матиме таких суттєвих політичних наслідків, як конфлікти на Кавказі й Донбасі, оскільки геополітичне значення цього регіону відносно невисоке.

Нинішня Росія, фактично вже розпочавши повномасштабну агресію проти України, продовжує діяти за правилами “гібридності”, вдаючи свою цілковиту непричетність до подій на Донбасі. Таким чином, для російської сторони ця війна з “гібридної” перетворюється на рептильну, а сама сучасна РФ – на рептильну державу, що є глухим кутом соціальної еволюції, перебуваючи обабіч світової спільноти і світового розвитку.

Першою ознакою рептильного характеру нинішньої російської держави є не лише її хижацька ненаситність і всеїдність, а й те, що їй уже мало хто вірить, оскільки вважають неспроможною жити за правилами. Безперечно, сфера моральності в міжнародних відносинах є досить вузькою, а зайве моралізаторство в зовнішній політиці шкодить досягненню дипломатичного компромісу, спонукає до небезпечних радикальних рішень, підштовхує до насильства, справляє враження лицемірства. Проте стверджувати, що світова політика цілковито позбавлена етичного елемента, також було б хибно, оскільки відсутність міждержавного ціннісно-морального консенсусу робить неможливим будь-які домовленості. Усі повноцінні члени світової спільноти діють відповідно до цього консенсусу, а ті, хто виходить поза межі міжнародної моральності, перетворюються на держави-ізгої. Взаємодія у світовій політиці неможлива без мінімального морального підґрунтя, оскільки жодна угода не спрацює без довіри між її сторонами, і саме таку довіру сучасна Росія майже втратила.

#### **9.14. РОСІЙСЬКА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ВИКЛИК ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПОЛІТИЧНОМУ ТА БЕЗПЕКОВОМУ ПРОСТОРУ**

Публікується за: *Власюк О. С.* Російська інформаційна політика як виклик європейському політичному та безпековому простору / Укрінформ. Блоги. – 2015. – 20 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/rosiyska-informaciyna-polityka-yak-vyklyk-yevropeyskomu-politychnomu-ta-bezpekovomu-prostoru>

Російська агресія в Україні є не лише екзистенційним викликом для Української держави, а й викликом та реальною загрозою усій чинній системі міжнародної та європейської безпеки. Це загроза, зокрема, європейському інформаційному простору загалом і кожному його фрагменту зокрема.

Протягом 2014–2015 рр. Російська Федерація зробила все можливе й неможливе, аби знищити ключові параметри сучасної системи міжнародної безпеки – міжнародне право, концепцію суверенітету, довіру. При цьому вагомі зусилля діяльності Росії концентруються саме на інформаційному просторі як основному театрі воєнних дій в умовах гібридної війни.

Передусім слід акцентувати увагу на поділі зовнішньополітичної пропаганди на конструктивну й деструктивну. Конструктивна пропаганда створює атмосферу “доброї волі”, образи “друзів” та “дружелюбності”, “братерства”, наголошує на спільності інтересів з певною країною, прищеплює моральні цінності, наполягає на потребі у співпраці заради “спільного добра” і миру. Саме такою була російська пропаганда щодо України в часи правління Бориса Єльцина, хоча,

звичайно, траплялися і винятки. Усім, напевно, запам'яталася фраза Б. Єльцина, що увійшла в історію новітніх відносин Україна – Росія: “Вранці встав, подумай, що ти зробив для України!”.

Одначе ситуація у відносинах Україна – Росія почала змінюватися стрімко і не в кращий бік після приходу у 2000 р. до влади Володимира Путіна, особливо загострившись після української “Помаранчевої революції”, яку російський очільник розцінив як особистий виклик своєму пануванню. Іншим дратівливим чинником в українсько-російських відносинах стала російська агресія серпня 2008 р. проти Грузії, коли Україна виступила однозначно на боці Грузії.

Широкого розголосу набули пропагандистські українофобські ескапади російського очільника, коли він, приміром, у квітні 2008 р. в розмові з президентом США Джорджем Бушем-молодшим озвучив, що Україна не є державою. Масмедіа відтворювали тоді слова В. Путіна таким чином: “Україна – це навіть не держава! – глибокодумно сказав Путін. – Що таке Україна? Частина її територій – це Східна Європа, а частина, і значна, подарована нами!” (“Українська правда”). До речі, ці слова тоді фактично підтвердив міністр закордонних справ Росії Сергій Лавров.

Ще одна епатажна у плані затятої українофобії заява В. Путіна, датована груднем 2010 р., стосується відмови українському народові у праві називатися народом-переможцем і навпаки – спробах “приватизувати” цю перемогу у Другій світовій війні виключно на користь Росії. І це блюзнірство говорилося на адресу країни, яка втратила під час Світової війни до 40 % людського та економічного потенціалу і в якій внаслідок цієї війни на 14 мільйонів зменшилося населення.

Не кажучи вже про те, що підготовка сталінським керівництвом до Другої світової війни звелась до форсованої індустріалізації, яка відбувалася за рахунок фактичного винищення українського села й організації штучного Голодомору 1932–1933 рр. Усе це добре відомі й доведені численними документами факти. Але у відповідь на ініціативу українського Парламенту визнати Голодомор 1932–1933 рр. “геноцидом українського народу” тодішній російський президент Дмитро Медведєв організував кампанію боротьби з “фальсифікаторами історії”.

Кремлівська пропаганда є деструктивною передусім тому, що намагається обернути образи “друзів” на образи “ворогів”, апелює радше до емоцій, аніж до розуму; спонукає повірити в те, у що люди раніше не вірили, або робити те, чого люди ніколи не зробили би, перебуваючи у спокійному позаемоційному стані.

Саме до таких висновків щодо деструктивної пропаганди дійшов свого часу американський Інститут аналізу пропаганди (*The Institute for Propaganda Analysis*), очолюваний відомим політологом Гарольдом Ласуеллом. І ці висновки цілковито стосуються російської пропаганди.

Слід визнати, що в сенсі побудови системи тотальної пропаганди та деструктивних інформаційних впливів Російській Федерації вдалося досягти чимало. Скажімо, у популярному романі Валентина Пікуля “Маю честь!” ситуація початку війни СРСР з нацистською Німеччиною описується як стан “неготовності боротися з Геббельсом та його компанією, які мали вже великий досвід у демагогії”. Популярний письменник, звичайно, лукавить, бо СРСР мав не менше цього пропагандистського досвіду, який нині повною мірою успадкований сучасною путінською Росією із додаванням геббельсівських напрацювань.

Найбільш активно використовується технологія “Великої Брехні” або ж, говорячи сучасною мовою, технологія виготовлення різноманітних “фейків”. Деякі російські видання та телеканали, й зокрема *Life News*, у цьому зв’язку навіть називають “фейкометами”.

Російські ЗМІ (більшість з яких називати так уже недоцільно, оскільки вони чи не повністю втратили зв’язок із своєю місією як суспільного інституту – сьогодні це ЗМП, або засоби масової пропаганди) не гребують тенденційними коментарями як вітчизняних, так і куплених зарубіжних експертів, пропагують відверто неправдиві версії подій на кшталт звинувачень на адресу українських військових (яких ця пропаганда кваліфікує як “карателів”) у скиданні на голови мирних людей фосфорних бомб, у збитті малайзійського “Боїнга” та багато в чому іншому.

Вистачає класичних маніпуляцій масовою свідомістю чотирьох масових аудиторій:

- 1) власне російської на території РФ;
- 2) української на територіях суверенних, неокупованих;
- 3) української на територіях окупованих в особі самопроголошених квазідержавних утворень – ДНР і ЛНР та “Кримського федерального округу”;
- 4) аудиторії зарубіжної.

Слід віддати належне російським пропагандистам: вони діють не за принципом “на кого Бог пошле”, а свої меседжі скеровують на цільові аудиторії з урахуванням потреб, цінностей та ціннісних орієнтацій цих аудиторій. Скажімо, свої прийоми вони знаходять для населення православної Греції й трохи інші – для населення Угорщини.

Активно і віддавна використовується Кремлем релігійно-православний чинник. Оскільки духовний центр УПЦ Московського патріархату розташований у Москві, то українські віруючі, приналежні до цієї Церкви, нині, під час офіційно неоголошеної війни Україні Росією, просто, що називається, збиті з пантелику. Ця війна стала тяжким випробуванням на міцність для їх державної лояльності й патріотичних почуттів. З церковних амвонів їм розповідають про неприпустимість “братовбивства”. Але часто-густо забувають називати імена організаторів і призвідників цього братовбивства.

Немає жодних сумнівів, що на віруючих цієї Церкви (УПЦ МП) справила негативне враження дивна поведінка трьох їхніх церковних ієрархів під час виступу Президента України у приміщенні Верховної Ради України 8 травня 2015 р. Тоді Президент та всі присутні на цьому урочистому зібранні вшанували вставанням героїв війни на сході країни. Але присутні на зібранні представники УПЦ МП відмовилися це зробити. У прес-релізі цієї конфесії ситуація коментувалася таким чином: “Під час промови Президента України Петра Порошенка присутні стоячи вітали імена тих, хто був удостоєний звання Героя України за участь в обороні Вітчизни на Сході нашої Держави. Блаженніший Митрополит Онуфрій не відреагував на цю промову, так само як і всі інші гості та учасники урочистого засідання, щоб підкреслити – потрібно негайно припинити війну!”.

Щоправда, згодом Блаженніший Митрополит Онуфрій у спеціальному відеозверненні вибачився за свою політично некоректну поведінку, але справу було зроблено: московська пропаганда повною мірою використала цей прикрий

прецедент, додавши до нього різні фантазії на теми погромів, які нібито чинять українські націоналісти з “Правого сектору” в церковних та монастирських приміщеннях, приналежних до УПЦ МП. Також не можна не згадати про доведені випадки, коли служителі УПЦ МП беруть найактивнішу участь в українсько-російському протистоянні на боці сепаратистів і терористів, починаючи від пропаганди та логістичної допомоги і закінчуючи участю у цій війні в якості бойовиків із зброєю в руках.

Чим далі, тим очевиднішим є той факт, що дії Російської Федерації у військовій, зовнішньополітичній, економічній площинах спрямовані на дестабілізацію не лише України, а й усього європейського простору безпеки, Європейського Союзу загалом. На цьому тлі вселяє тривогу досить мляве реагування чільних провідників ЄС на викличні ситуації, які з певною системністю створюють В. Путін та його оточення. Це тривога не лише за майбутнє Української державності, а й за майбутнє європейського та євроатлантичного геополітичного і безпекового простору.

У зазначеному контексті важливо підкреслити: гібридна війна, яку Російська Федерація розгорнула проти України, не закінчується, власне, самою Україною, бо це цивілізаційна війна, війна ідентичностей і смислів, об’єктивно й суб’єктивно спрямована проти Західного світу. Як і в XIII столітті, питання стоїть руба: чи переможе Золота Орда, фактично спадкоємницею якої є РФ, чи переможе західна цивілізація, форпостом якої на Сході є нинішня Україна.

## 9.15. УКРАЇНА І ЄВРОПА – ПРИРОДНІ СОЮЗНИКИ У ПРОТИДІІ РОСІЙСЬКІЙ ІНФОРМАЦІЙНІЙ АГРЕСІЇ

Публікується за: Власюк О. С. Україна і Європа – природні союзники у протидії російській інформаційній агресії / Укрінформ. Блоги. – 2015. – 28 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/oleksandr-vlasyuk/ukrayina-i-yevropa-prirodni-soyuznyky-u-protydiyi-rosiyskiy-informatsiy-niy-agresiyi>

Першочерговим завданням російської гібридної війни на першому етапі її розгортання було знищення реальної державності України та розчленування нашої країни на квазіфедеративних засадах на різні, підконтрольні кремлівському керівництву, анклавів. Нині вістря головного удару на карті нового “плану Барбароса”, який зберігається в сейфах кремлівських стратегів, націлене на Європу. Інформаційний складник цього плану передусім має на меті досягнення двох пріоритетних цілей.

1. Нав’язування європейському політикуму власне російського бачення причин та наслідків війни в Україні та погляду на саму Україну як “*failed state*”, як суто олігархічну державу, яка знищує власних громадян і яка ніколи державою, власне, не була. У цьому плані Державі Україна протиставляються “народні республіки” (ДНР і ЛНР), буцімто цілковито позбавлені олігархічних впливів. Цільовою аудиторією цієї інформаційної атаки є як європейське експертне середовище, так і представники (носії) масової свідомості.



2. Посилення внутрішніх протиріч між європейськими державами “багатої Півночі” й “бідного Півдня”, а також між Європою та США.

Для цього використовується весь напрацьований за останні 10–20 років інструментарій, починаючи від прямого ідеологічного та економічного тиску й закінчуючи більш витонченими “культурницькими” підходами. Йдеться передусім про створення підконтрольних кремлівським керівникам експертно-аналітичних структур у Європі, про “персональну обробку” окремих високофахових експертів та журналістів, високого рангу екс-політиків. Скажімо, уже традиційним стало призначення на керівні посади в афілійованих з “Газпромом” структурах колишніх німецьких політиків високого рівня. Не дивно, що чимало російських економічних диверсій, спрямованих проти України, починаючи з будівництва газопроводів в обхід України й закінчуючи різними ембарго, німецька сторона в особі зазначених діячів на зразок Герхарда Шрьодера часто виправдовує тим, що для Заходу Росія є передусім цінним економічним партнером, якого не варто втрачати через Україну.

Йдучи у кільватері кремлівської пропаганди, подібні західні політики часто підхоплюють гасла кремлівської деструктивної пропаганди, які вишиковуються в таку софістичну схему:

- 1) в Україні немає ніяких російських військ;
- 2) тут насправді точиться громадянська війна;
- 3) Україні не варто допомагати, особливо зброєю, й особливо – летальною зброєю;
- 4) санкції проти Росії – це неефективний шлях тощо.

На шкоду не лише національним інтересам України, а й інтересам європейської та євроатлантичної спільноти різноманітні прикуплені Росією “експерти” активно “відмивають” в інформаційному просторі дії Кремля, просувають у світовий інформаційний простір вигідні Росії меседжі.

Така інформаційна політика Росії призводить до посилення істотних внутрішніх суперечностей у Європі, впливу Кремля у Європарламенті та на окремі політичні сили у Франції, Італії, Іспанії, Німеччині та інших країнах Євросоюзу. Особливо відчутний деструктивний вплив Кремль має на країни Центральної і Східної Європи, які постраждали більше від благополучних країн Західної Європи від світової фінансово-економічної кризи, яка розпочалася у 2008 р., але й досі далека від свого завершення. Саме на підтримку цих країн Кремль і розраховує передусім, блефуючи в плані можливого надання цим країнам фінансової підтримки у разі, якщо вони поводитимуть себе “належним чином”.

У будь-якому разі така політика Кремля, яка здійснюється за старовинним правилом “поділяй і володарюй”, призводить до зростання напруження у відносинах між європейськими державами, коли лінії зовнішніх і внутрішніх розколів стають дедалі рельєфнішими і загрожують самому існуванню європейської та євроатлантичної спільноти, коли європейський політичний (а отже – і безпековий) простір стає більш фрагментованим, суто ситуативним, а отже, й непередбачуваним, вимушеним мати справу не лише із зовнішніми атаками, а й з внутрішніми суперечностями.

Типовим прикладом такої політичної фрагментованості та ситуативності є балканські країни колишньої Югославії, до яких особливо привернена увага

Кремля. Македонія, наприклад, станом на другу половину травня 2015 р. саме через деструктивний російський вплив та надмірну орієнтацію офіційного Скоп'є на лінію Кремля переживає складну внутрішньополітичну ситуацію. Звичайно, МЗС РФ у цій дестабілізації та спробах організувати чергову “кольорову революцію” традиційно звинувачує Захід, вважаючи, що вся справа в намаганні завадити реалізації проекту “Турецький потік”, у який Македонія тісно ангажована.

Крім того, сьогодні можна побачити щонайменше дві домінуючі лінії, за якими інформаційно “б'є” Росія по країнах ЄС у контексті української кризи.

Перша мета – спробувати досягти взаєморозуміння із Заходом, передусім “економізувавши” українсько-російську війну. Тобто довести Заходу, що йому немає сенсу втягуватись у зтяжне протистояння з Росією, оскільки це б'є по кишнях простих європейців. Головне завдання тут – вивести проблему з простору регіональної та глобальної безпеки на рівень звичайного “калькулятора”. І слід зазначити, що стратегія звернення до “шлунка” може бути досить ефективною.

Друга мета – розбити євроатлантичну єдність, посилюючи існуючі суперечності між Європою та США. Ведеться спрямована пропаганда ідеї того, що США намагаються руками та коштами європейців вести війну (передусім – економічну) з Москвою, що шкодить інтересам європейських столиць. Ця стратегія також достатньо успішна, а до влади у значній кількості країн ідуть політики, які відстоюють вкрай проросійські позиції. Сьогодні це вже Греція. На черзі – Франція. І щодо останньої йдеться не лише про націоналістів Марі ле Пенн, а й про політичну силу Ніколя Саркозі. Потужними є позиції Росії і в деяких східноєвропейських державах.

Більш-менш чітко проблему деструктивних російських впливів розуміє керівництво НАТО. Для протидії цим впливам кроком у правильному напрямі стало створення у 2014 р. Центру передового досвіду НАТО зі стратегічних комунікацій, пріоритетом якого є вивчення питань “гібридних воєн”, російських інформаційних кампаній та деструктивних пропагандистських зусиль Кремля. За результатами вересневого (2014 р.) саміту НАТО у Ньюпорті, питання стратегічних комунікацій вийшло на рівень фінальних рішень. Більше того, пункт 13-й підсумовуючої заяви саміту НАТО чітко встановлює взаємозв'язок між “гібридними війнами” та “стратегічними комунікаціями”.

На жаль, ЄС усе ще далекий від такого чіткого організаційного самовизначення в плані протистояння пропагандистським зусиллям Кремля й не до кінця розуміє, що російська пропагандистська машина – це не зовсім “засоби масового інформування” у їх традиційному розумінні. Перефразовуючи загальновідоме визначення війни, дане пруським генералом Карлом фон Клаузевіцем, як “продовження політики іншими засобами”, стосовно російських ЗМІ можна сказати, що вони є засобами продовження агресивної політики Кремля, які, як уже зазначено вище, майже повністю втратили зв'язок із класичним розумінням медіа як інформаційних “посередників”, притаманних демократичному світу.

Саме з огляду на геополітичні претензії Кремля зростає з року в рік фінансування міжнародних студій російських провідних телеканалів, а створений наприкінці 2005 р. канал зовнішньополітичного мовлення “Раша Тудей” (*Russia Today, RT*) вже має бюджет у сотні мільйонів доларів. Фактично Росія відновила

для власних ЗМІ класичну радянську модель преси, коли “в “ізнестіях” не було “правди”, а в “правді” “ізнестій”. Просто місце “Правди” та “Ізнестій” посіли інші, електронні видання.

Йдучи в ногу з технологічним прогресом, Росія активізувала свою діяльність в Інтернеті, і особливо – в соцмережах. Причому не лише у мережах власне російського походження (“Однокласники.РУ”; “В контакте”), а й у російськомовних та іншомовних сегментах мереж типу “Фейсбук” і “Твіттер”. У зв’язку з цим деякі британські видання прямо попереджають своїх читачів щодо навали російських коментаторів на сайтах електронних версій їх видань і що проти публікацій, у яких засуджується агресивна політика Росії, ведеться жорстка пропагандистська війна. Про російську мережеву агресію неодноразово попереджають і керівники Служби безпеки України та інших українських силових структур. У надзвичайно стислі терміни Росією були створені сотні штучних акаунтів фальшивих користувачів з метою ведення інформаційної війни в соцмережах. Проти таких “кремлеботів” досить успішно воюють нещодавно створені “інформаційні війська” України (ініціатива Міністерства інформаційної політики), але слід відверто визнати, що ініціатива поки що не на боці України. А ініціатива на війні – це добра половина успіху.

Протистояти агресивній інформаційній політиці Росії важко хоча б тому, що Росія вкладає колосальні кошти в цю діяльність, які за загальними обсягами перевищують кошти, які витрачають на подібну діяльність будь-які інші країни на європейському континенті. Перевагою Росії є цілісність інформаційних заходів та кампаній, чому не в останню чергу сприяє тотальна підконтрольність російських ЗМІ Кремлю. Звідси й можливість запускати меседжі та проводити спеціальні інформаційні операції за всіма “азимутами” водночас. Україна та інші демократичні європейські держави не можуть дозволити собі реагувати на російську інформаційну агресію у тому ж таки російському стилі, щоб не перетворитись на таких самих, як Росія, авторитарних “драконів”.

Однак усе зазначене не означає, що Україна і демократична Європа не знайдуть уже в найближчій перспективі асиметричної демократичної відповіді на загрози й виклики агресивної кремлівської пропаганди. Особливо у тому випадку, якщо країни ЄС усвідомлять, що протидія кремлівській інформаційній агресії є для них таким самим невідкладним пріоритетом, як і для України. Європейським партнерам варто зрозуміти при цьому цінність України як партнера, адже Україна впродовж тривалого ідеологічного протистояння російській агресії напружувала певний інформаційний імунітет, має очевидні сильні внутрішні запобіжники, які сформувались або ситуативно, або вимушено впродовж останнього року активної боротьби за незалежність та територіальну цілісність.

До переваг України в інформаційній війні з Росією слід віднести:

- а) ідейно монолітне суспільство;
- б) чітке розуміння усіма суспільними верствами того, що проти них як соціуму реально ведеться інформаційна війна як складова частина “гібридної” війни.

Україна вже практично застосовує перше коло засобів протидії антиукраїнським інформаційним заходам ворожої сторони. Поки що йдеться, на жаль, не про наступальні, а оборонні заходи переважно рестриктивного характеру.

І Україна тут могла б не лише навчитись чогось у Заходу (зокрема, практики проектування та реалізації стратегічних комунікацій), а й сама навчити Захід боротись із російською пропагандою. Наприклад, в Україні діють декілька проектів, які системно розбирають російські новини і показують ступінь брехні в них. Ми починаємо розуміти, що і як має бути застосовано для ефективної протидії російській пропаганді, хоча не завжди маємо кошти для реалізації таких проектів. Для ЄС це менш значуща проблема. Тож Україна та Західний світ можуть допомогти один одному в боротьбі з російською пропагандою і не допустити поширення подальшої нестабільності (регіональної та глобальної) в цивілізованому світі – того, чого так прагне Росія.

Однак до Європи лише зараз приходять розуміння необхідності ефективної протидії російській інформаційній агресії. Частково це можна пояснити певною “строкатістю” Європи, яка є утворенням надзвичайно складним з погляду не лише політики, культури та гуманітарної сфери, а й з погляду етноконфесійного. Відповідно, у Європі точиться чимало складних внутрішніх дискусій, на які й робить ставку нинішнє кремлівське керівництво, створюючи виклики та загрози Спільноєвропейському Проекту. До цього варто додати, що у повоєнній Європі склалися певні політичні, правові та філософські традиції пацифізму (миролюбства), які вкрай ускладнюють реагування на специфічні виклики, які інспірує Росія своєю агресивною зовнішньою інформаційною політикою. Усе це Росія добре розуміє і намагається використати у власних інтересах, що їй, зрештою, певною мірою вдається.

Слід зауважити, що особливий цинізм російської пропаганди, спрямованої на ЄС, полягає навіть не в самому факті здійснення такої інформаційної атаки, а в тому, що Росія агітує проти самого західного способу життя, проти норм та основ західної цивілізації, використовуючи західні ж норми свободи слова. Російські пропагандистські канали ведуть свідому боротьбу з основами західного світу, піддаючи атаці базові принципи – свободу слова, солідарність, соціальність, політкоректність, права людини. Тобто все те, що становить базу існування сучасної європейської цивілізації.

Отже, Європа має зрозуміти, що інформаційна війна проти неї вже реально ведеться, і якщо на російську загрозу не відповісти негайно й адекватно, то в недалекому майбутньому можна отримати суцільно дезінтегрований власний інформаційний простір, посилення внутрішніх суперечностей та істотне послаблення власного безпекового простору. А це не в інтересах України. Тому Україна і Європа у протидії російській агресії в інформаційному просторі – природні союзники й мають разом шукати відповіді на виклики та загрози, які створює Кремль. Адже без такого реагування цілісності й суверенності європейських держав не вдасться забезпечити, і вже в найближчому майбутньому Європа ризикує перетворитися на друге перевидання (“оновлене та виправлене”) контрольованого з Москви східноєвропейського “соцтабору”.

# ГІБРИДНА ВІЙНА ТА ЇЇ “ГІБРИДНІ БІЙЦІ” В УКРАЇНІ: МОРАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

*Замість висновків*

*Власюк О. С., Кононенко С. В.*

Роздуми над статтею Петра Толочка “Федералізація України:  
угроза распада или путь консолидации” (Київ, квітень 2016 р.).

*Публікується вперше.*

Загарбницька війна Російської Федерації проти України триває вже два роки: гинуть люди, втрачаються території, виснажуються ресурси. Кремлівській верхівці, вочевидь, забракло честі й мужності визнати факт агресії. Вона боягузливо ховає власні імперські авантюри під маскою гібридності, роблячи ставку на підтримку місцевих колабораціоністів, рейдові удари своїх збройних сил та їх таємну присутність на українських теренах, диверсійно-підривної діяльність, агресивно-брехливу пропаганду. Нинішнє покоління кремлівських авантюристів виявилось вкрай далеким від шляхетності київсько-руського “іду на Ви”, зайве підтверджуючи нездоланність культурно-історичної відмінності між Московською лже-Руссю та Руссю Київською – правдивою і споконвічною. Так само Російська Федерація залишається далекою історичним зразкам імперії Романових та Радянського Союзу, з якими вона себе нині безапеляційно й бездумно ототожнює. Ця колишня “союзна республіка” є всього лиш однією з багатьох пострадянських держав, відрізняючись від них передусім гострою формою імперської мегаломанії.

Безперечно, сучасну українсько-російську війну слід вважати гібридною, хоча кількість людських жертв та матеріальні втрати від такого визнання не поменшають. Така війна продукує відповідних собі “воїнів”. Ідеться про “бійців невидимих фронтів”, які “великодержавна” Москва намагається відкрити в українському тилу, прагнучи завдати поразки своєму головному опоненту на пострадянському просторі руками зрадників, оскільки її власні руки виявилися непридатними ні до плугу, ні до меча, ні до пера. Серед зазначених “бійців” – і крикливці-політики (“голоси апокаліпсису”), які накликають на свою Батьківщину різноманітні біди, аби лиш здобути ще більше влади чи хоча б опинитися в центрі уваги; і просто найманці, які за гроші ворога готові виконувати найбруднішу роботу; і “корисні ідіоти”, які щиро вірять найпримітивнішій ворожій пропаганді, поширюючи її найбезглуздіші положення; і різноманітні політичні авантюристи й аферисти, які намагаються зробити кар’єру, користуючись труднощами війни та спекулюючи на соціально-економічних негараздах.

Таким чином, пропагандистські й фінансові вливання неоімперського Кремля сформували в Україні соціальну базу для ведення

гібридної війни, яка компонується глибоко ущербними, передусім у моральному сенсі, людьми. Виношуючи щодо України загарбницькі й руйнівні плани, Російська Федерація для їх реалізації обрала найгірших представників українського суспільства – патологічних зрадників, користолюбців, пройдисвітів і хабарників та решту мешканців морально-політичного “дна”. Мабуть, що з кращими представниками України контакти налагоджуватиме вже нова Росія – справді демократична, справді вільна, справді федеративна, яка неминуче постане після “перестройки” нинішньої Російської Федерації.

Розмаїття кремлівських “воїнів-гібридів” в Україні не стільки вражає, скільки примушує замислитися над відтінками цинічності, ницості, користолюбства. Існує ще одна категорія цих промосковських ідеологічних войовників, що парно корелюється з категорією “корисних ідіотів” і може бути визначена як “корисливі прожектери”. Ідеться про “чорних ідеологів”, які чимось подібні до “чорних археологів”. Вони обкрадають скарбницю вітчизняної історії – національний історичний досвід, підмінюючи справжні цінності фальшивими й ворожими та перетворюючи цей досвід на предмет цинічного торгу з ворогом. Зокрема, вже сьогодні зрозуміло, що ідея “народних республік”, на які кремлівські “гібридні полководці” планували поділити Україну, має українське походження й підкинута московським господарям їх місцевою ідеологічною прислугою, яка більш-менш знайома з досвідом українського державотворення початку минулого століття.

Місцеві (назвати їх вітчизняними вкрай важко з моральних міркувань) промосковські ідеологи передусім вражають своєю жорстокою й безжальною байдужістю до власного народу. Вони готові сприяти новітнім агресивним проектам Кремля, ігноруючи криваву ціну, яку українці заплатили за участь у попередніх імперських проектах. Просторікуючи про “земельку”, “нарізану” Ленінін і Сталінін Україні (радше УРСР), місцеві промосковські ідеологи нічого не говорять про те, що це територіальне розширення було оплачене багатомільйонними жертвами, яких зазнав український народ унаслідок організованих людиноненависницьким Кремлем голодоморів, воєн, репресій. Різноманітні “щедрі” дари тоталітарних вождів зазвичай оплачуються великою кров’ю. Очевидно, що територіальний приріст Української держави був останнім, про що мріяли Ленін і Сталін, – для них, як і для нинішніх кремлівських керманічів, такої держави не існувало взагалі. Вони були революціонерами-фанатиками, що прагнули до глобального панування та світового комунізму, і доля окремих народів та держав їх цікавила найменше.

Територіальне розширення УРСР було частиною комуністичної експансії на захід, й інтереси українського народу, який заплатив неймовірну ціну за останню (можливо, передостанню) авантюру кремлівських тоталітарних мрійників, тут ні до чого. Нарешті, будемо відвертими, приєднання етнічно української Галичини до України виглядає більш природно, ніж суто німецького Кенігсбергу та японських Курил до Російської Федерації. До речі, якщо кремлівське керівництво радянських часів так зворушливо дбало про щастя України і обдарувало її стількома благами, то чому воно не обрало для неї найкращий з усіх державних устроїв – федеративний? Мабуть, тому, що було набагато мудрішим від нинішніх керманічів Кремля, очолюючи справді світову наддержаву, а не її паперовий макет та “карликову” версію.

Людина, позбавлена сорому, морально понижується до рівня організму; людина ж, позбавлена співчуття й жалю, перебуває на ще нижчих щаблях ієрархії моральних цінностей. Усе це безпосередньо стосується і місцевих промосковських ідеологів (“корисливих прожектерів”), які безжально й жорстоко втягують український народ у чергову імперську авантюру Кремля. Так, начебто вже сьогодні не очевидно, що подібне протистояння з набагато потужнішими країнами євроатлантичної спільноти (фактично – протистояння з цивілізованим світом) неминуче призведе до нових воєн, репресій, голодоморів і завершиться новими людськими жертвами, матеріальними втратами, моральною зневірою та культурною деградацією. Безжальна жорстокість у ставленні до народу, що їх оточує і який формує бюджет, з якого вони здебільшого годуються, свідчить про ще одну властивість місцевих промосковських ідеологів – невдячність, що може бути ознакою загального морального розпаду цих рупорів Кремля. Прикро визнавати, але впродовж власної історії Україна сама випестувала багатьох своїх катів і зрадників. Українцям властива якась дивна поблажливість до ворогів, що певною мірою пояснюється їх короткою історичною пам’яттю, зумовленою століттями бездержавності й величезними людськими, матеріальними та культурними втратами, яких вони зазнали в минулому столітті внаслідок імперських авантур і тоталітарних експериментів. Сьогоднішня Україна, перебуваючи в стані війни, просто не може дозволити собі подібної політичної поблажливості й історичної забудькуватості. Українці прискорено навчаються шанувати друзів та карати ворогів, і якщо у деяких прибуд не вистачило моральних сил стати вірними синами Вітчизни, то вона повинна притягнути їх до моральної відповідальності чи, наприклад, позбавити громадянства.

Місцеві промосковські ідеологи вражають банальністю своїх аргументів, які давно втратили оригінальність і добряче набридли. Вони вже всіх втомили своїми, надиктованими з Кремля, байками про хитрих всюдисущих галичан, які, становлячи незначну частину населення Української держави і ніколи не обіймаючи в ній найвищих посад, спромоглися цю державу таємно захопити і так само таємно нею управляти; про підступний Державний департамент та всеосяжний американський вплив, які приховані за всім, що не відповідає інтересам Російської Федерації, і кожним, хто протидіє імперським авантюристам з Кремля; про територіальну щедрість Леніна і Сталіна, які, стоячи по коліна в крові українців, обдаровували Україну новими й новими землями; про “братські народи” (чи навіть один єдиний народ), об’єднані невидимими чарівними цивілізаційними узами, які неможливо раціонально витлумачити й зрозуміти, та спільною історією, яка більше скидається на братську могилу, ніж на “спільну колиску” “братських” народів (чи єдиного народу); про кривавих українських фашистів, яких, на відміну від власовських і красновських нацистських посіпак, притомній людині, що зберігає тверезий розум і чисту совість, в історії й сучасності України віднайти вкрай важко. Існує ще чимало подібних байок, які спочатку викликали обурення, згодом – сміх, а нині – втому й нестримне бажання позбутися цього нав’язливого дзижчання промосковської ідеологічної комашні.

Мета імперського Кремля в Україні очевидна: підрив Української держави та її перетворення на недіездатного й цілковито залежного сателіта, якого згодом можна буде включити до чергової історичної варіації континентальної

імперії – інструменту чергових імперських кремлівських авантур глобального масштабу, що неминуче призведуть до так само глобальних жертв і втрат. Реалізувати подібний історичний проект власними силами Російська Федерація навряд чи зможе, оскільки є лише одним із багатьох уламків Радянського Союзу. Тому й наголос робиться на гібридних формах експансії, в яких особлива, проте аж ніяк не почесна, роль відводиться місцевим зрадникам, провокаторам, аферистам і просто дурням. Промосковські ідеологи також мають виконати свою функцію у підриві держави, яка собі на горе їх виростила, вигодувала, а подекуди й обдарувала високими званнями, ступенями, посадами. Здійснення цієї нищої місії не вимагає жодної шляхетної й високої якості – ні розуму, ні честі, ні совісті, ні гуманності, ні навіть елементарної винахідливості чи співчуття; слід лише бути максимально гучним рупором Кремля, використовуючи для “посилення звуку” звання, ступені, посади, які встигла понадаровувати такому рупору, зраджена ним держава. Ретранслювати “московське радіо” та віддзеркалювати “світло кремлівських зірок” – ось головне завдання ідеологічних посіпак імперського Кремля в Україні, які для своїх господарів – не більше, ніж технічні засоби.

Нині ж місцевим промосковським ідеологам прийшов високий наказ із самої Москви: за будь-яку ціну впровадити у масову свідомість українців ідею федералізму, оскільки саме через цей федералізм лежить шлях до об’єднання у нове казково потужне й багате московське “царство-государство”, а отже, й шлях до священної війни світового масштабу проти триклятого Заходу. Взялись вони до виконання цього наказу з неймовірним завзяттям і навіть дещо перестаралися, що можна пояснити суто малоросійським сервілізмом. Палко відстоюючи ідею федералізму, окремі з них несподівано відкрили, що українська нація аж ніяк не бездержавна. Насправді українці вже сотні років мали свою державу (ту ж Гетьманщину), яка особливо процвітала у складі імперії Романових, однак була ця держава федеративною. Дехто витокі українського федералізму вздрів ще за часів Хмельниччини, своєчасно, однак, схаменувшись і не дійшовши до родоплемінного поділу Київської Русі. Інакше довелося б закликати древлян і полян розірвати союз із дулібами й білими хорватами та приєднатися до в’ятичів і радимичів у їх священній боротьбі проти Державного департаменту Сполучених Штатів.

Таким чином, незабаром можемо дізнатись, що Україна – не лише батьківщина однієї з перших у Європі демократичних конституцій (П. Орлика), а й одна з перших у Європі федеративних держав. І принесуть цю вражаючу новину місцеві промосковські ідеологи за наказом з Москви. Розгледіти в територіально-полковій військовій адміністрації козацької України XVII ст. її федеративний устрій у столітті XXI справді нелегко, хоча навіть сьгодні збройні сили організовуються за територіальним принципом. Однак існування в сучасній Україні, наприклад, Миколаївської, Дніпропетровської, Житомирської і Львівської десантних бригад не може вважатися підставою для її федералізації. Так і визнання представниками національно-визвольних змагань та державотворчих процесів початку минулого століття очевидного регіонального розмаїття України і відображення цього розмаїття у відповідному законодавчому акті щодо її адміністративно-територіального поділу не можуть вважатися серйозним



аргументом на користь негайної федералізації в сьогоденні. Частина цих діячів мали тверді й послідовні соціалістичні переконання. Втім, це не означає, що нині належить негайно братися до будівництва соціалізму на українських теренах. Частина з них, принаймні спочатку, поділяли ідею федеративного об'єднання з Росією. Однак це не свідчить про те, що нині необхідно негайно капітулювати перед кремлівською агресією, передавши владу окупаційній адміністрації з місцевих колабораціоністів.

Державотворчий досвід першої половини минулого століття не був успішним. Тому й орієнтуватися на цей досвід слід “від протилежного”. Можливо, саме політичні ідеали багатьох творців Української держави початку минулого століття стали однією з причин їх поразки. Хоча головна причина була цілковито об'єктивною і полягала у фатальному збігові історичних обставин (зокрема, руйнація й масова втома, спричинені Першою світовою війною, та глобальний поступ більшовизму), а не в особистих якостях і переконаннях тогочасних провідників новонародженої сучасної Української держави. Попри всі (загалом неминучі) поразки й невдачі, вони виявилися не просто творцями державності, а творцями історії, повернувши свій народ до історичного буття та політично відродивши Україну, за цілковито несприятливих історичних умов та в цілковито ворожому політичному середовищі. Поразка національно-визвольних змагань початку минулого століття, як і його середини, була неминучою. Проте історична доля центральноєвропейських держав, які отримали свою незалежність волею країн-переможниць у Першій світовій війні, також не була аж такою успішною. Після декількох десятиліть внутрішньополітичної нестабільності вони частково або повністю втратили свій державний суверенітет унаслідок наступу тоталітарних наддержав.

Загалом порівнювати державності, що виникли й функціонували в доіндустріально-аграрних та станово-ієрархічних суспільствах пізнього Середньовіччя, Ренесансу, Реформації, із сучасними державами слід вкрай обережно, адже йдеться про історично та структурно відмінні політичні організації й системи. Певні схожі риси починають простежуватися десь на рівні абсолютистських монархій Просвітництва. Будь-яка держава доіндустріальних і донаціональних епох виглядатиме порівняно із сучасними державами “федеративною”. Однак йдеться не про різні державні устрої, а про різні соціальні системи і різні історичні типи соціальної організації.

Сучасна держава національна за своєю природою. Прихід індустріальної, а подекуди й постіндустріальної цивілізації, науково-технічний прогрес, націоналізм та глобалізаційні процеси радикально змінили інститут державності. Сучасна держава, вочевидь, перевершує всі попередні історичні форми державності і за ступенем централізації та концентрації влади, і за масовістю політичної участі, відрізняючись від цих попередніх форм як чинниками ефективності, так і джерелами легітимності. Порівняно з нею навіть найбільш централізована держава попередніх епох виглядатиме “федеративною”.

Історія – невичерпне джерело найрізноманітніших прикладів та зразків. Тому, за власним бажанням чи за наказом іззовні, можна з однаковим успіхом віднайти історичні передумови як федеративного, так і унітарного державного устрою України, сконструювавши відповідні “історії”. Мабуть, якби сьогодні

неоімперському Кремлю протистояла федеративна українська держава, то він та його місцева ідеологічна прислуга так само палко виступали б за унітарність цієї держави. Марно чекати доброї поради від тих, хто бажає тобі загибелі! Навіть найкраще історичне обґрунтування не зможе дати вичерпної відповіді на стратегічні виклики сучасності.

Сьогодні історія поставила Україні пряме запитання: чи варто державі, що перебуває у стані війни, змінювати “на марші” свій державний устрій та ще й робити це під диктовку країни-агресора? Зазначене питання – одне з багатьох і не найголовніше. Принаймні, його історичне і стратегічне значення суттєво поступається питанням нарощення обороноздатності й потенціалу військово-промислового комплексу; розвитку місцевого самоврядування та децентралізації, а також малого й середнього бізнесу; підвищення ефективності роботи державного апарату й боротьби з корупцією тощо. Було б справді дивно, якби країна, що має перед собою стільки невирішених проблем і життєво важливих завдань, взялася б федералізуватися, остаточно ускладнивши собі життя.

Проблематика федералізації України, хоча й вже добряче набила оскому постійним обговоренням, пропагандистським надуживанням, риторичним “перемелюванням”, залишається в центрі уваги кремлівської пропаганди та її малоросійських рупорів. У такий спосіб Російська Федерація прагне ослабити Україну – дезінтегрувати зсередини та зробити неспроможною до ефективної й рішучої зовнішньої політики; легітимізувати внутрішні антидержавні сили та надати їм легальні рамки для політичного самовираження й існування та продовження диверсійно-підривної роботи; розмити й ослабити згуртованість українського суспільства перед лицем зовнішньої загрози, підірвавши його обороноздатність. Загалом небезпека криється не в самих ідеях федералізму, а в тому, як цей один із багатьох у політичній і правовій думці й практиці ціннісно-нормативний та інституційний комплекс використовується загарбницьким Кремлем і місцевими ретрансляторами його пропаганди.

Розвиток регіонального самоврядування є не лише невід’ємною частиною євроатлантичного інтеграційного поступу України, а й важливою складовою частиною будь-якого повноцінного демократичного процесу. Очевидно, що поглиблення інтеграції Української держави з євроатлантичним світом, уособленим на сьогодні інституціями Євросоюзу й Північноатлантичного альянсу, неминуче призводитиме до поступового розширення прав і можливостей регіонів. Інакше кажучи, поглиблення євроатлантичної інтеграції передбачає паралельне розширення регіонального самоврядування. Натомість обрання інших інтеграційних курсів такої можливості не передбачає. Дивним чином прихильники інтеграції України в протилежному від євроатлантичного напрямку приклади успішних федеративних устроїв віднаходять на теренах того ж триклятого Заходу. Мабуть, приклад Російської Федерації – казкової “країни мрій” усіх місцевих промосковських ідеологів – надихає не дуже, оскільки ця вкрай централізована, бюрократизована й мілітаризована пострадянська держава є федеративною лише за назвою.

Регіональне представництво, регіональна ідентичність, регіональне самоврядування відіграють важливу роль у загальному механізмі демократії. Остання не може бути ані ефективною, ані легітимною без так званих проміжних або

серединних організацій, що пов'язують окремих громадян з їх державою, репрезентуючи групові інтереси та постаючи сполучними (опосередковуючими) ланками між індивідуальним та універсальним рівнями національної політичної системи. Серед цих організацій, поряд із політичними партіями, професійними спілками, громадськими й релігійними об'єднаннями тощо, перебувають і регіональні спільноти, уособлені відповідними органами самоврядування. Тому й розвиток регіонів та їх гідне представництво на загальнонаціональному рівні є однією з багатьох, однак не єдиною, складовою частиною загального поступу демократії в Україні.

Водночас слід зауважити, що федералізм не тотожний широкому регіональному самоврядуванню, яке не завжди потребує жорстких федеративних інституційних рамок, що можуть цьому самоврядуванню навіть зашкодити. Важливою передумовою розвитку регіонального самоврядування в Україні є розвиток місцевого самоврядування. Громадянин, неспроможний вирішувати нагальні проблеми своєї громади, навряд чи здатен брати повноцінну участь в управлінні регіоном. Тому лише децентралізація дасть можливість у майбутньому розширити права і можливості регіонального самоврядування. Без відповідального громадянина (громадян) відбудеться укорінення олігархії на рівні регіонів – встановляться регіональні олігархії, що цілком можуть розпочати боротьбу з київськими олігархами, ідеологічно подаючи цю боротьбу як захист прав регіонів.

Теоретична слушність та привабливість ідей “федералізму” не повинні затьмарювати можливий негативний ефект від їх втілення. Так, беззастережна й негайна федералізація України “на зовнішню вимогу” може суттєво підірвати як державотворчий, так і демократичний процеси. У разі ж, якщо ця федералізація нав'язується країною-загарбником, то вона, вочевидь, підриває державний суверенітет і суперечить національним інтересам, постаючи частиною агресії – елементом окупаційного режиму. До речі, базова суперечність Мінського процесу якраз у тому й полягає, що держава-агресор отримала право визначати, яким бути державному устрою держави-жертви. Причому небезпеку становить уже сам факт винесення цього суто внутрішнього питання на міжнародне обговорення. Можна йти на серйозні зовнішньополітичні поступки, проте слід максимально уникати ситуацій, коли будь-які конституційні зміни, а не лише ті, що стосуються державного устрою чи навіть адміністративної децентралізації, стають предметом дипломатичного торгу.

Нині федералізація загрожує національній безпеці України – вона становить важливу частину загарбницьких планів агресора, який вже анексував та окупував чималі українські території. Було б справді дивно, якби країна-жертва агресії змінила свій внутрішній устрій на вимогу країни-агресора. Нарешті, війна – не час для експериментів з державним устроєм. Той же, хто не “помітив”, що Україна перебуває в стані збройного конфлікту з агресором, і не “чує” звуків перестрілок та артилерійських залпів на південному сході Донбасу, або морально контужений, або працює на агресора.

Федеративні держави формувалися внаслідок тривалої історичної еволюції шляхом поступового об'єднання й інтеграції різнорідних земель; пошуку внутрішнього загальнонаціонального консенсусу та відповідних йому конституційних засад і державних структур; шляхом “проб і помилок”. Подібні

держави ніколи не виникають вмиль – за бажанням різноманітних закордонних “реформаторів” та їх місцевих ретрансляторів. Україна ж одразу постала як держава унітарна, переважна більшість українців ніколи не підтримували ідеї федеративного устрою, а тому ця ідея може бути нав’язаною лише ззовні та ніколи не прищепиться в масовій свідомості й політичній культурі, сприймаючись як щось чужорідне, незрозуміле, непотрібне – як зайве ускладнення і без того бюрократично громіздкої структури державної влади.

Федералізація України може лише загострити проблеми, вирішенню яких вона начебто має слугувати. Таким чином, можуть бути створені легальні підстави для регіонального егоїзму, міжрегіональних конфліктів чи навіть сепаратизму. У світі майже не існує безконфліктних федерацій. Згадаймо хоча б проблему Квебеку в стабільній і процвітаючій Канаді. Дві найпоказовіші й найпривабливіші федеративні держави демократичного світу – Сполучені Штати та Швейцарія – пройшли крізь громадянські війни, що відбувалися якраз між суб’єктами цих федерацій. У багатьох, якщо не більшості, випадках федерація є формою інституціоналізації міжрегіонального конфлікту, і якщо в тій чи іншій країні цей конфлікт незначний та латентний, то після федералізації його буде роздмухано остаточно, і не просто роздмухано, а й легалізовано. Перманентна боротьба за розподіл повноважень і ресурсів у сферах зовнішньої, бюджетної, культурної та інших політик властива більшості держав з федеративним устроєм. Федералізація породжує безліч нових ліній протистояння. Так, запровадження федеративного устрою може призвести до постійних спроб федерального центру й суб’єктів федерації перекласти один на одного відповідальність у критичних для загальнодержавного розвитку сферах – соціального забезпечення, освіти, медицини, науково-технічного розвитку тощо. Тому питання, наскільки цей додатковий чинник конфліктності потрібен країні, що воює за незалежність, є вкрай риторичним, а відповідь на нього очевидна.

Федералізація України може суттєво ускладнити структуру державного управління, зробивши її ще більш громіздкою, бюрократизованою, витратною. Очевидно, що в умовах федералізації при владі в країні мають перебувати представники всіх регіонів на пропорційних засадах, оскільки диспропорція в цьому питанні призводить до конфліктних ситуацій і непотрібних звинувачень. Саме регіональна диспропорція в центральних органах влади, а не порушення прав окремих регіонів, може бути причиною внутрішньополітичного напруження. Крім цього, кожен, хто ганить столичну бюрократію за нерозуміння регіональної самобутності та недостатню увагу до економічних потреб регіонів, має усвідомити, що запровадження федеративного устрою суттєво примножить “армію бюрократів”, додавши до вже існуючих ще один, можливо, зайвий, управлінський щабель. З’явиться прошарок регіональної бюрократії – регіональні парламенти, регіональні уряди, регіональні судочинні органи тощо. Усе це серйозно ускладнить механізм ухвалення рішень у державі (і без того складний бюджетний процес) – зробить його ще менш ефективним і ще більш бюрократизованим та заплутаним. Таким чином, усі проблеми, які сьогодні має Україна на загальнодержавному рівні (та ж корупція), багаторазово перемножаться і подрібняться. Тому й доцільно спитати в платників податків: наскільки вони готові фінансувати ці, вже регіональні, “армії бюрократів”?

Не слід забувати, що федералізація породжує виклики регіоналізації національної економіки, яким необхідно постійно протидіяти. Неконтрольована регіоналізація національної економіки є більше свідченням регресу, ніж розвитку, і, як правило, супроводжується зниженням економічної динаміки та ослабленням внутрішніх господарських зв'язків. Відповідь же на базарно-кон'юнктурне запитання “хто кого годує?” очевидна – всі по черзі (циклічно), залежно від ситуації в національній та міжнародній економіці. В одних ситуаціях – промислові регіони, а в інших – аграрно-індустріальні. Різні регіони (по черзі чи разом) роблять свій вирішальний внесок в економічний розвиток країни на різних його етапах та в різних циклах. В умовах України може йтися хіба що про регіональну економічну спеціалізацію, яка досить мінлива й залежить від кон'юнктури внутрішнього та зовнішніх ринків.

Федералізація України містить критичний зовнішньополітичний аспект. Причому йдеться не лише про спроби нав'язати федеративний устрій українській державі державою-агресором – Російською Федерацією. Питання є значно ширшим і стосується державного устрою країн, які перебувають на лініях міжнародно-політичних протистоянь, цивілізаційних розломів та геополітичних поділів. Існування “на межі” вимагає максимальної внутрішньої консолідації. Держава, яка перебуває в точці перетину силових ліній міжнародно-політичної взаємодії, повинна зберігати внутрішню цілісність та єдність і бути готовою протидіяти будь-яким зовнішнім впливам. У разі, якщо така держава стає федерацією, то означає це лише одне – вона перетворилася на предмет торгу держав потужніших і може розпастися за їх забаганкою, з усіма катастрофічними для її громадян моральними стражданнями та матеріальними втратами.

Врешті-решт, у світі не так уже й багато федеративних держав. Принаймні, їх набагато менше, ніж цього хотілося б прихильникам негайної федералізації України. Так, серед пострадянських країн лише Російська Федерація, принаймні за назвою, є федеративною. Творення штучних федерацій є давньою “забавкою” великих держав. Проте примусове об'єднання потенційно ворожих національних та етнічних груп, які вже сформувалися й реально існують в історії, а не в уяві пропагандистів-міфотворців, у межах таких штучних федеративних утворень може лише поглибити антагонізм, перетворивши потенційну ворожнечу на цілком актуальну. Саме в цьому й полягає повчальність югославського та чехословацького досвіду, які до українського історичного досвіду мають дуже незначний стосунок. Українці є цілісним народом і нацією, а розколоти їх може лише зовнішня агресія та діяльність місцевих колабораціоністів.

На сьогодні федералізація України неможлива, оскільки відсутні суб'єкти цієї гіпотетичної федерації. Усім зовнішнім і внутрішнім прихильникам федеративного устрою української держави слід дати чітку відповідь на пряме запитання стосовно його регіональних складників. Інакше кажучи, дати відповідь на запитання: чим будуть суб'єкти федерації – радянськими областями, історичними землями часів Речі Посполитої чи, можливо, регіональними спільнотами в межах родоплемінних поділів епохи Київської Русі?

Нині в Україні відсутня чітко артикульована й територіально окреслена регіональна ідентичність. Розуміючи критичне значення цієї проблеми для планів зовнішнього нав'язування Українській державі федеративного устрою,

прихильники партії “політики Путіна й федералізації” взялися викроювати суб’єктів цієї, такої бажаної для них та нинішніх “кремлівських мрійників”, федеративної України. Зокрема, деякими було запропоновано поділити українців на три субетноси – південно-східний, північно-центральний, західний. Очевидно, що поділ цей надиктований з Москви, в якій вже навіть вигадано назви для цих доволіно “нарізаних” етнорегіональних спільнот – карпатороси, малороси й новороси.

Можливо, ці етнотериторіальні “викройки-нарізки” призначені кремлівськими “гібридними полководцями” в майбутньому стати зонами окупації – московською версією гауляйтерств. Тим більше, що міркування й декларації окремих промосковських ідеологів звучать як заявка на членство в окупаційному уряді. Дехто з них уже заслужив на посаду, наприклад, віце-прем’єра з гуманітарних питань у такому уряді.

Етногенез є складним та тривалим еволюційним процесом, й етнічні групи не можуть “ліпитися” під вкрай мінливу політичну кон’юнктуру та на замовлення й за сприяння держави-агресора. У разі, якщо таке нестримне творення уявних етносів продовжиться, то незабаром почуємо про існування в Україні й інших субетнічних груп – наприклад, “криворізьсько-закарпатської”, “івано-франківської” чи “поляно-древлянської”. Можливо, у такий спосіб “етнічного подрібнення” робляться спроби зруйнувати єдність української нації, розбивши її на різноманітні субетноси й “підготувавши” до асиміляції в етнічному розмаїтті чергового імперського утворення, яке нове покоління кремлівських імперських авантюристів “виліплює” з Російської Федерації. Вочевидь, саме такими міркуваннями керуються місцеві “переяславські радники”, які прагнуть об’єднати і без того в їх уяві єдині “братські” народи в народ ще більш єдиний. Вони дещо відійшли від примітивної парадигми поділу українців на “західняків і решту”, яка свого часу заступила не менш “витончену” парадигму поділу України на Лівобережну й Правобережну. Однак установка на розкол української нації залишається незмінною.

Мабуть, жителі Центральної і Північної України мають бути “вдячними” московським імперцям та їх місцевій ідеологічній челяді за те, що тепер і вони нарешті визнані частиною своєї нації, хай і під безглуздою назвою “малоросів”. Однак незмінною залишається ненависть імперського Кремля та його місцевих маріонеток до “галичан-карпаторосів”, яка межує з одержимістю. Істерично-злобну реакцію у цих одержимих Галичиною професійних малоросів викликають навіть цілком нейтральні слова галицького діалекту на кшталт “наразі”, “трафити”, “файно”. Реакція й насправді дивна – це ж не “атентат”, “кривітка” чи “машингевер”. Натомість слова “вареник”, “молодиця”, “макітра”, “старший брат” чи “київська хунта”, напевно, викликають у них глибоке задоволення. До речі, запровадження федеративного устрою передбачає толерантне й шанобливе ставлення до представників усіх регіонів країни, а не одержиму ненависть до одних та безпідставне звеличення інших.

Більшість українців навіть не підозрюють, до яких субетносів їх уже зарахували московські неоімперці та їх місцева прислуга. Цим “дітям генерала Власова” й “переяславським радникам” слід нагадати, що до українська нація віддавна містить різні субетноси – гуцулів, лемків, бойків. Етноси творяться

сотні років. Вони давніші від націй. Етнічна ідентичність не визначається ставленням до пам'ятника Леніна. Більшість українців навіть не здогадуються, що всі вони – їх Батьківщина, мова й держава – це лише проект Генерального штабу Австро-Угорської імперії. Цією великою таємницею володіють винятково підкремлівські імперські “конспіратологи” та посвячені в таїнства імперського Кремля місцеві промосковські ідеологи. І саме ці “діти генерала Власова” й “перяславські радники” мають переконати мільйони українців, які живуть на своїй землі, у своїй державі, говорять своєю мовою, що насправді їх немає і вони самі собі ввижаються.

У світі не існує держав без внутрішніх регіональних поділів. Проте це не привід негайно запроваджувати федеративний устрій, який не слід вважати універсальним та придатним для всіх часів і народів. Безперечно, існують відмінності між жителем Львова й Одеси, однак вони значно менші, ніж відмінності між мешканцем Туви й Петербурга в Російській Федерації. Першою передумовою федеративного устрою є чітка регіональна ідентичність, що локалізована в не менш чітких територіальних межах, і саме така ідентичність в сучасній Україні відсутня.

Сьогоднішні українці – бідні та довірливі, і спровокувати серед них засобом “популістського слова й мішка гречки” федералістські настрої, переконавши, що саме їх регіон найбагатший та “годує інших”, цілком можливо. Проте очевидно, що така штучна федералізація досить швидко завершиться черговими претензіями до Києва та вимогами більших дотацій, зарплат і соціальних виплат. Аби бути почутим, має прозвучати справжній голос регіону, а не голоси ворожих Українській державі зовнішніх сил та їх місцевих підголосків.

*Наукове видання*

*ВЛАСЮК Олександр Степанович*

**НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ:  
ЕВОЛЮЦІЯ ПРОБЛЕМ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ**

*Вибрані наукові праці*

Редагування: *Н.П. Яценко, І.С. Сандул*  
Коректура: *О.М. Романова, О.І. Сабадаш*  
Верстання: *О.Л. Чернявський*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ – 30, 01030  
тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 70x100/16. Ум. друк. арк. 42,9  
Наклад 300 прим.  
Зам. № 474

ПП «Видавництво Фенікс»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 271 від 07.12.2000  
03067, м. Київ, вул. Шутова, 13-б  
[www.fenixprint.com.ua](http://www.fenixprint.com.ua)